

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

EDUARDO FELIPE HENNERICH PACHECO

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

CURITIBA

2017

EDUARDO FELIPE HENNERICH PACHECO

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sirley Terezinha Filipak

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

P116d Pacheco, Eduardo Felipe Hennerich
2017 Democratização do acesso à educação superior no Brasil / Eduardo Felipe
Hennerich Pacheco ; orientadora, Sirley Terezinha Filipak. – 2017.
138 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2017
Bibliografia: f. 125-138

1. Ensino superior. 2. Educação e Estado - Brasil. 3. Democratização da
educação. I. Filipak, Sirley Terezinha. II. Pontifícia Universidade Católica do
Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 20. ed. – 378



**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO N.º 817
DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**

Eduardo Felipe Hennerich Pacheco

Aos nove dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezessete, às 14h30min, reuniu-se na Sala de Defesa, da Escola de Educação e Humanidades, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a Banca Examinadora constituída pelos professores: Prof.^a Dr.^a Sirley Terezinha Filipak, Prof. Dr. Pedro Leão da Costa Neto, Prof. Dr. Valdir Borges e Prof. Dr. Peri Mesquida, para examinar a Dissertação do candidato **Eduardo Felipe Hennerich Pacheco**, ano de ingresso 2016, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa História e Políticas da Educação. O mestrando apresentou a dissertação intitulada "DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL", que, após a defesa foi aprovado pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 16h00. Para constar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações: O trabalho atende os requisitos de uma dissertação de mestrado e a banca recomenda a publicação em forma de artigos e capítulos de livros.

Presidente:

Prof.^a Dr.^a Sirley Terezinha Filipak Sirley Terezinha Filipak

Convidado Externo:

Prof. Dr. Pedro Leão da Costa Neto Pedro Leão da Costa Neto

Convidado Externo:

Prof. Dr. Valdir Borges Valdir Borges

Convidado Interno:

Prof. Dr. Peri Mesquida Peri Mesquida

Patricia Lupion Torres

Prof.^a Dr.^a Patrícia Lupion Torres

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

É lamentável que essa maioria, em nosso país, continue no século XXI desprovida da educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, em todos os níveis e modalidades de ensino, como direito fundamental de garantia de cidadania em uma república que se autodenomina democrática.

Brzezinski (2010, p. 203)

Dedico o presente trabalho a todos os estudantes que excluídos, abandonados e omitidos pela sociedade e pelo Estado, enfrentam dificuldades de toda ordem, cotidianamente sem cessar, para ingressar e permanecer na educação superior.

AGRADECIMENTOS

Sempre pecamos pelas ausências quando devemos agradecer. Mesmo assim arriscarei algumas palavras, colocando diante de Deus aqueles dos quais não me lembrar. Muitas foram as pessoas que estiveram comigo nessa jornada, “combatendo o bom combate” ao meu lado e deixando em mim e para mim a marca de suas próprias experiências.

Agradeço em primeiro lugar a Deus presente na Santíssima Trindade, a sempre Virgem Maria Senhora da Luz e a Santa Teresinha de Lisieux pelas graças e forças sempre pontuais que deles recebi.

Agradeço *in memoriam* a minha querida e saudosa mãe Maria Aparecida Hennerich por ter dado seu sim a minha vida, mesmo diante de todo seu sofrimento e condições, a ela tenho carinho e agradecimentos inenarráveis, e mesmo que sua imagem já tenha aos poucos deixado de ser familiar espero um dia reencontrarmos para compensarmos o tempo que nos foi roubado.

Agradeço a minha irmã Caroline Amanda Paludo por existir e ser testemunha de minha história e que mesmo na distância torceu pelo meu sucesso e me apoiou em meus fracassos.

À minha querida e inestimável orientadora professora Sirley Terezinha Filipak. Sempre com sorriso nos lábios e uma voz serena me conduziu e acolheu-me nesse caminhar. Com sua competência e respeito possibilitou o êxito desse trabalho. Expresso também minha admiração pelo ser humano que és. Entende de humanidade antes da profissão!

Às professoras Maria Lourdes Gisi, Ana Maria Eyng e Marilda Aparecida Behrens que agradeço imensamente pelas inestimáveis contribuições teóricas que me apresentaram em suas disciplinas ministradas no PPGE, bem como ao professor Peri Mesquita pelas contribuições sempre pertinentes em sua disciplina.

Agradeço de modo especial aos professores da Comissão de Bolsa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná PPGE, bem como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (CAPES) por me propiciarem a realização de um grande sonho: cursar o Mestrado em Educação. Palavras não existem para exprimir a minha imensa gratidão.

Aos colegas do Grupo de Pesquisas da professora Sirley Terezinha Filipak, por suas contribuições, amizade, paciência e respeito.

À Solange Helena Corrêa secretária do PPGE e a sua assistente Alessandra D'Amaro pela presteza, eficiência e simpatia para com todas as necessidades que apresentei.

Agradeço também ao meu querido amigo de todos os momentos Gabriel Antonio Forgati, que com sua alegria, entusiasmo e até mesmo impicâncias fizeram essa jornada mais alegre e fácil. A você meu amigo que se tornou um irmão muito obrigado.

Ao querido Padre Emmanuel Portela Cardoso, que com sua espiritualidade, sabedoria e vocação soube sempre dar conselhos valiosos e acreditou sempre no meu potencial.

Ao querido amigo Luan Ricardo Alves Pinheiro que com seu enorme coração, sua simplicidade, honestidade e carisma revelou-me que a amizade vai muito além das palavras, que a amizade aceita o outro como ele é sem querer mudá-lo.

À sempre querida e entusiasmada com as belezas da vida Márcia de Castro amiga de todas as horas, e que sem essa amizade seria impossível levar esse mestrado a cabo. Obrigado amiga pelas risadas e principalmente por ouvir-me sempre.

Agradeço também ao querido amigo Paulo Lázaro de Freitas por acreditar no meu potencial, me apoiar e encorajar nessa jornada acadêmica.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de seu trabalho a problemática da democratização do acesso à educação superior no Brasil. O problema que orientou a discussão deste trabalho buscou responder a seguinte questão: As Políticas Públicas Educacionais (PROUNI, FIES, REUNI e a Lei n.º 12.711 de 2012) contribuem para a democratização do acesso à educação superior no Brasil? Assim, tem-se como objetivo geral analisar as políticas públicas educacionais propostas para a democratização do acesso à educação superior no Brasil, e se de fato elas estão contribuindo. A metodologia da análise se orientou na pesquisa documental bibliográfica. O levantamento documental destacou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n.º 9.394 de 1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014). Sobre as políticas públicas educacionais que visam a democratização do acesso à educação superior no Brasil delimitou-se: o Programa Universidade Para Todos (PROUNI, Lei n.º 11.096/2005), o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES, Lei n.º 10.260/2001), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI, instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007), e a Lei n.º 12.711 de 29 de Agosto de 2012 que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. A escolha dos programas e leis destacados se deu pelo fato de possuírem uma abrangência nacional englobando uma maior taxa da população brasileira. Já a fundamentação teórica da pesquisa contou com os estudos elaborados por: Boneti (2011), Boneti e Gisi (2007), Brzezinski (2010), Cunha (1986, 2000), Draibe (2001), Favero (1977), Gisi (2004, 2006, 2007), Gohn (2003), Morosini (2011), Nelson Coutinho (2000), Neves (2002), Olive (2002), Ristoff (2008), Severino (2009), Sguissardi (2015), Shiroma (2007), Zago (2006) e Zainko (2003, 2006, 2008) entre outros. Os resultados apontam que historicamente a Educação Superior foi privilégio de uma elite detentora de um poder político e econômico e que, apesar de na contemporaneidade haver políticas públicas educacionais, de ações afirmativas, que objetivam a democratização desse nível de ensino, os números ainda são insuficientes se levarmos em conta o total da população brasileira que possui a idade entre 18 a 24 anos (PNE 2014-2024). A democratização do acesso à educação superior deve ser considerada um tema indispensável na agenda política do país, sobretudo se levarmos em conta o cenário de construção da chamada “sociedade do conhecimento” e ainda, as mudanças do mundo de trabalho, o processo de mundialização do capital e as alterações que vêm ocorrendo no papel do Estado. Garantir o acesso, a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes devem ser considerados aspectos indispensáveis para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, como objetiva-se em uma sociedade democrática.

Palavras-chave: Educação Superior. Políticas Educacionais. Democratização do acesso à Educação Superior.

ABSTRACT

This research has as object of his work the problematic of the democratization of the access to the superior education in Brazil. The problem that led to the discussion of the work, sought to answer the following question: Public Educational Policies (PROUNI, FIES, REUNI and Law No. 7.711 of 2012) contribute to the democratization of access to higher education in Brazil? Thus, the general objective is to analyze the educational public policies proposed for the democratization of access to higher education in Brazil, and if indeed they are contributing. The methodology of the analysis was oriented in the bibliographic documentary research. The documentary survey highlighted the Constituição da República Federativa do Brasil (1988), the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n.º 9.394 de 1996) and the Plano Nacional de Educação- PNE (Lei n.º 13,005, de 25 de Junho de 2014). On the educational public policies that contribute to the democratization of access to higher education in Brazil, the Programa Universidade Para Todos (PROUNI, Lei n.º 11.096/2005), the Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES, Lei n.º 10.260/2001), the Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI, instituído pelo Decreto n.º 6,096, 24 de Abril de 2007) and the Lei n.º 12.711 de 29 de Agosto de 2012, which provides for on entry into federal universities and federal institutions of technical mid-level education and other measures. The choice of outstanding programs and laws was due to the fact that they have a national scope encompassing a higher rate of the Brazilian population. In addition, the theoretical basis of the research was based on the studies developed by: Boneti (2011), Boneti e Gisi (2007), Brzezinski (2010), Cunha (1986, 2000), Draibe (2001), Favero (1977), Gisi (2004, 2006, 2007), Gohn (2003), Morosini (2011), Nelson Coutinho (2000), Neves (2002), Olive (2002), Ristoff (2008), Severino (2009), Sguissardi (2015), Shiroma (2007), Zago (2006) e Zainko (2003, 2006, 2008), among others. The results show that, historically, Higher Education has been the privilege of an elite that possesses political and economic power and that, despite the fact that there are educational public policies and affirmative actions that aim to democratize this level of education, there are still insufficient numbers. If we take into account the total Brazilian population that is between 18 and 24 years old (PNE 2014-2024). The democratization of access to higher education must be considered as an indispensable theme in the country's political agenda, especially if we take into account the scenario called "knowledge society", the changes in the world of work, the process of globalization of the Capital and the changes that have been taking place in the role of the State. Ensuring students' access, permanence and academic success must be considered indispensable aspects for the construction of a more just and egalitarian society, as it is objectified in a democratic society.

Keywords: Higher Education. Educational Policies. Democratization of access to Higher Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de inscritos no ENEM.....	58
Gráfico 2 – Número de bolsas PROUNI ofertadas por anualmente	79
Gráfico 3 – Modalidade de bolsas ofertadas pelo PROUNI anualmente	80
Gráfico 4 – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI por turno em cursos	82
Gráfico 5 – Expansão da Rede Federal de Educação Superior	98
Gráfico 6 – Porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos na Educação Superior –Taxa Líquida de Matrícula	108
Gráfico 7 – Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) Brasil 2005-2015	109
Gráfico 8 – Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) - Brasil – 2005-2015	110
Gráfico 9 - Número de concluintes em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 2005-2015	111
Gráfico 10 - Número de concluintes em cursos de graduação, por categoria administrativa	112

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organização e Estrutura da Educação Brasileira.....	38
Figura 2 – Organização da educação superior brasileira	46
Figura 3 – Ciclo de formação de uma Política Pública	76
Figura 4 – Despesa na Educação Superior e Pós-Graduação, por agrupamento de ações semelhantes, exercício 2012	94
Figura 5 – Despesas empenhadas nos programas de Educação Superior, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.....	95
Figura 6 – Cálculo do número mínimo das vagas reservadas.....	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico da Legislação da educação superior no Brasil	37
Quadro 2 – Estrutura da Educação Superior.....	43
Quadro 3 – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro semestre de 2017	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ano de implementação dos sistemas de avaliação da educação brasileira	51
Tabela 2 – Parâmetros para definição do percentual de financiamento.....	91
Tabela 3 – Número de IES e número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
AVALIES	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BN	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CES	Câmara de Educação Superior
CID	Classificação Internacional de Doenças
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento
COLAP	Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPSA	Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais
ENADE	Avaliação do Desempenho dos Estudantes
ENC-Provão	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MEC	Ministério da Educação

MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEED	Secretaria da Educação a Distância
SEMESP	Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério Dos Direitos Humanos
SESU	Secretaria de Ensino Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SisFIES	Sistema Informatizado do FIES
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos Pela Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	25
2.1 Os Primórdios da Educação Superior no Brasil	25
2.2 Primeiras Universidades.....	30
2.3 Reforma na Educação Superior no Brasil nos anos 1960 e 1970	34
2.5 Reforma Universitária dos Anos 1990	36
3 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR CONTEMPORÂNEA NO BRASIL	38
3.1 A Educação brasileira na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	38
3.2 Pós-Graduação Stricto Sensu	41
3.3 Curso de Extensão	42
3.4 Tipologia Das Instituições Da Educação Superior.....	44
3.5 Classificação das Instituições de Educação Superior	47
3.6 Avaliação da Educação Superior	49
4 DISCURSOS ACERCA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	55
4.1 Ingresso na Educação Superior	55
4.2 Conceito de Democracia	60
4.3 Democratização ou massificação da Educação Superior?.....	62
5 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR	71
5.1 Conceito de Política	71
5.2 Políticas Públicas: Uma Aproximação Do Conceito	74
5.3 Políticas Públicas Educacionais de Acesso à Educação Superior Brasileira	77
5.3.1 PROUNI (Programa Universidade para Todos Lei n.º 11.096)	77
5.3.2 Critérios de Inclusão no PROUNI	83

5.3.3 Bolsa Permanência PROUNI	87
5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil – FIES	88
5.3.5 Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)	96
5.3.6 Lei n.º 12.711/2012	100
5.4 O Que Mostram Os Dados	105
5.5 Permanência e Evasão na Educação Superior Brasileira	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
FONTES.....	125
REFERÊNCIAS.....	129

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação reside na proposta de investigar a problemática da democratização do acesso à educação superior no Brasil e analisar as políticas públicas educacionais que contribuem para a promoção dessa democratização.

O interesse em realizar o estudo não partiu de um motivo unívoco, mas sim de diversos fatores que contribuíram para a escolha temática, dentre eles o de uma motivação pessoal. Essa motivação pessoal refere-se ao fato que no ano de 2010, eu fui contemplado com uma bolsa de estudos integral do curso de pedagogia em uma Universidade Regional Comunitária, essa bolsa era possibilitada graças aos recursos da Lei Federal n.º 11.096 e garantia a isenção total da mensalidade, porém, esses recursos não garantiam a minha permanência na educação superior e não conseguindo dar continuidade aos estudos devido à necessidade de trabalhar para arcar com as despesas de aluguel, transporte, alimentação, vestuário, entre outras, me vi obrigado a interromper o curso.

Após um longo período de tentativas de voltar à educação superior, e com muito esforço, consegui por intermédio de outra bolsa de estudos proporcionada graças ao trabalho de filantropia que a instituição que me graduei exercia.

Como estudante e pesquisador a problemática da democratização da educação sempre me inquietou, pois eu não achava justo que esse nível de educação só estivesse ao alcance de uma parcela minoritária da população brasileira e que, uma parcela ainda menor conseguisse alcançar gratuitamente esse nível de ensino (estudando em Instituições de Educação Superior gratuitas), devido a uma trajetória de educação básica de qualidade conseguida com altas mensalidades que propiciaram o êxito nos concorridos vestibulares.

Essa inversão de valores faz com que, os estudantes, que tiveram toda sua trajetória escolar na educação pública gratuita (que por diversos fatores não atinge a qualidade almejada), se quiserem cursar a educação superior, recorram às altas mensalidades de instituições particulares, ou invistam em cursinhos preparatórios para os vestibulares e se não obtivessem êxito nessa concorrência, ainda assim devem se destacar no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para conseguir cursar a educação superior por meio dos programas do Governo, de acesso ao ensino superior.

E diferentemente dessa grande maioria de estudantes, os alunos que tiveram sua trajetória escolar nas escolas e colégios particulares conseguem cursar as universidades públicas mais concorridas, pois estão imbuídos de melhor preparo financeiro, cultural e intelectual para ingressar, permanecer e ter sucesso acadêmico na educação superior pública.

Dessa trajetória de vida e dessa inquietação motivacional surgiu o presente estudo.

Esta pesquisa possui inúmeras implicações científicas, políticas e sociais na educação, pois discutir as possibilidades de democratização, acesso, permanência e sucesso acadêmico dos estudantes da educação superior brasileira, com base nas políticas públicas educacionais e na configuração atual desse nível de educação deve ser entendido como um direito, conforme consta na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9.394 aprovada em 1996, no Plano Nacional de Educação e nos inúmeros tratados e acordos internacionais. Nesse sentido, essa discussão se insere entre os temas prioritários do discurso político contemporâneo, como instrumento de constituição da cidadania e de consolidação da democracia.

O acesso e a igualdade de condições para o acesso e permanência na educação são considerados direitos¹ subjetivos do cidadão pela legislação nacional, o que remete imediatamente a questão do acesso e da qualidade da educação que é ofertada. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/96, dedica quinze artigos em seu corpus textual com as finalidades da educação superior, nas quais reafirma a educação como sendo um direito de todos e dever do Estado e da família.

No que se refere especificamente ao acesso, o Plano Nacional de Educação (PNE) contempla duas metas (12-13) para a educação superior e uma meta (14) para a pós-graduação, propondo a ampliação ao acesso e sua efetiva democratização, elevando a taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos (BRASIL, 2014).

¹“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, artigo 205).

Mesmo com todas essas confirmações legais da importância da educação e sua acessibilidade universal, em termos da população estudantil, pode-se dizer que há uma baixa cobertura da educação superior. A taxa da escolarização superior líquida no país, para a faixa etária entre 18 a 24 anos, é de apenas 18,1% de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2014 (BRASIL, 2014).

Partindo dessas considerações é necessário entender o acesso à educação como um direito, e para tanto é fundamental viabilizar a todos uma educação de qualidade², requisito indispensável para a promoção da justiça social em uma sociedade democrática.

O problema que orientou a pesquisa da presente dissertação buscou responder a seguinte questão: como as Políticas Públicas Educacionais (PROUNI, FIES, REUNI e Lei n.º 12.711 de 2012), contribuem para a democratização do acesso à educação superior no Brasil?

De modo mais específico, pretende-se apreender os sentidos do termo de democratização que buscam ser fixados no âmbito das políticas de expansão para a educação superior propostos nos programas supracitados e se eles efetivamente democratizam esse nível de ensino, tão relegado à grande maioria da população.

A partir da problemática identificada, e tendo como base a metodologia documental e bibliográfica, foi possível delinear o objetivo geral que consiste em: analisar as políticas públicas educacionais propostas para a democratização do acesso à educação superior no Brasil.

² Da mesma forma que expressa a Resolução n.º 4, artigo 9.º de 13 de junho de 2010 que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica nesse trabalho a qualidade social (tendo em vista que o acesso só não suficiente é necessário garantir a permanência do estudante) da educação superior é entendida como uma educação inclusiva que deve adotar “[...] como centralidade o estudante e a aprendizagem” (BRASIL, 2010), atendendo a requisitos como: “I - revisão das referências conceituais quanto aos diferentes espaços e tempos educativos, abrangendo espaços sociais na escola e fora dela; II - consideração sobre a inclusão, a valorização das diferenças e o atendimento à pluralidade e à diversidade cultural, resgatando e respeitando as várias manifestações de cada comunidade; III - foco no projeto político-pedagógico, no gosto pela aprendizagem e na avaliação das aprendizagens como instrumento de contínua progressão dos estudantes; IV - inter-relação entre organização do currículo, do trabalho pedagógico e da jornada de trabalho do professor, tendo como objetivo a aprendizagem do estudante; V - preparação dos profissionais da educação, gestores, professores, especialistas, técnicos, monitores e outros; VI - compatibilidade entre a proposta curricular e a infraestrutura entendida como espaço formativo dotado de efetiva disponibilidade de tempos para a sua utilização e acessibilidade; VII - integração dos profissionais da educação, dos estudantes, das famílias, dos agentes da comunidade interessados na educação; VIII - valorização dos profissionais da educação, com programa de formação continuada, critérios de acesso, permanência, remuneração compatível com a jornada de trabalho definida no projeto político-pedagógico; IX - realização de parceria com órgãos, tais como os de assistência social e desenvolvimento humano, cidadania, ciência e tecnologia, esporte, turismo, cultura e arte, saúde, meio ambiente” (BRASIL, 2010).

Para responder ao objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar o percurso histórico da educação superior brasileira, bem como sua estrutura e organização contemporânea;
- b) indagar os discursos acerca da democratização da educação superior no Brasil, bem como o conceito de democracia, e se ambos se complementam;
- c) examinar as políticas públicas educacionais de acesso à educação superior (PROUNI, FIES, REUNI e Lei n.º 12.711) e suas contribuições, por meio de dados estatísticos, para a democratização desse nível de ensino, bem como discutir as causas da evasão, do número de vagas ociosas e a permanência na educação superior brasileira.

Dessa maneira, para responder a problemática proposta e cumprir os objetivos delineados optou-se nesta pesquisa por realizar um estudo documental e bibliográfico.

Para Chizzotti (1995, p. 11), “a pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem”, pois, de acordo com Fonseca (2002, p. 10),

[...] o homem é, por natureza, um animal curioso. Desde que nasce interage com a natureza e os objetos à sua volta, interpretando o universo a partir das referências sociais e culturais do meio em que vive. Apropria-se do conhecimento através das sensações, que os seres e os fenômenos lhe transmitem. A partir dessas sensações elabora representações. Contudo essas representações, não constituem o objeto real. O objeto real existe independentemente de o homem o conhecer ou não. O conhecimento humano é na sua essência um esforço para resolver contradições, entre as representações do objeto e a realidade do mesmo. Assim, o conhecimento, dependendo da forma pela qual se chega a essa representação, pode ser classificado de popular (senso comum), teológico, mítico, filosófico e científico.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica constitui-se em uma “preciosa fonte de informações” (SANTOS, 2000, p. 31) e é “[...] desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44).

Para Fonseca (2002, p. 32) a pesquisa bibliográfica é realizada

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

Já a pesquisa documental, é descrita por Pádua (1997, p. 62) como

[...] aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

Deste modo, seguindo os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental

[...] utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Acerca da organização e do referencial analítico, a presente dissertação conta com quatro capítulos divididos da seguinte maneira:

O primeiro capítulo, apresenta a motivação inicial da realização do trabalho, a problematização da pesquisa bem como o objetivo geral e os objetivos específicos e a metodologia utilizada.

O segundo capítulo retrata a parte histórica da educação superior brasileira a partir dos escritos de: Gisi (2006), Cunha (2000, 1986), Morosini (2011), Olive (2002), Favero (1977) e Shiroma (2007). E teve como objetivo percorrer a trajetória da educação superior no Brasil desde seus primórdios no Brasil Colônia até a criação das primeiras universidades brasileiras. Este percurso histórico se fez necessário para analisar como a educação, que deveria ser um bem público essencial a todos os cidadãos, foi privilégio de uma elite social (detentora do poder político econômico), sempre caminhando no limiar entre a concessão e proibição do direito à educação, e como essa prerrogativa ainda insiste em persistir nos dias atuais, ou como sugere a professora Maria Lourdes Gisi (2006, p. 2), “a trajetória histórica da educação superior não é uma história à parte, integra o contexto socioeconômico e é determinado, em grande parte, por este. No Brasil, fica evidente que a educação superior sempre foi reservada para poucos”.

O terceiro capítulo trata da temática da organização e estrutura da educação superior contemporânea, para isso utilizou-se dos escritos de: Neves (2002), Brzezinski (2010) e Eying (2015) bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional (LDBEN n.º 9.394 de 1996), o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES 436/2001), a Resolução n.º 1 de 2007, o Decreto n.º 5.773 de 2006 e a Lei n.º 10.861 de 2004. É relevante trabalhar essa questão para compreender que a educação não é de forma alguma uma atividade neutra, ao contrário carrega consigo uma identidade política social, e o funcionamento estrutural da educação superior reflete essa postura política que a educação assume.

O quarto capítulo traz uma análise dos discursos acerca da democratização da educação superior no Brasil. Essa problemática foi propiciada pelas pesquisas de: Gisi (2004), Boneti e Gisi (2007), Oliveira (2013), Ribeiro Netto (1980) e pelos dados e pesquisas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) bem como os dados presentes no Portal Brasil.

O conceito de democracia foi elaborado a partir da conceptualização do termo por: Coutinho (1994), Zainko (2003), Chaui (2001), Nelson Coutinho (2000), Gohn (2003), Adorno (1995), Antunes (2000), Sguissardi (2015), Shiroma (2007), Sampaio (2000) e Severino (2009). O entendimento acerca do conceito de política foi embasado pelos estudos de: Abbagnano (1962), Ball (2001), Azevedo (1997), Draibe (2001), Boneti (2011), Cohen e Franco (1994), Souza (2006), Cavalcanti (2007), Coveney (2010), Secchi (2010) entre outros autores.

A análise do conceito de democracia se faz necessária para definir primeiramente: o conceito etimológico e filosófico da democracia e se esse conceito está efetivamente presente nas políticas de acesso e inclusão na educação superior do Brasil, e posteriormente foi analisado se essas políticas e programas, apenas assumem uma aparência de política pública social, quando na realidade são políticas de cunho neoliberal que apenas favorecem o capital privado, contribuindo para a instalação de um Estado mínimo, onde o público e o privado se fundem de tal modo que não é possível distingui-los.

O quinto capítulo abordou as políticas públicas educacionais, PROUNI, FIES, REUNI e Lei n.º 12.711 de 2012, que são programas e políticas propostas pelo Governo para democratizar o acesso à educação superior brasileira. As discussões das políticas públicas educacionais de acesso à educação superior foi realizada por meio de consulta eletrônica nos respectivos sítios eletrônicos dos programas, bem como no *site* do Ministério da Educação (MEC), no *site* do Observatório PNE e em informações divulgadas pelo censo da educação superior (INEP, 2015) e com base nessas consultas foi possível dialogar com os estudos e análises dos seguintes

autores: Vituri (2014), Cremonese (2009), Corcini (2007), Ávila (*et al.*, 2012), Queiroz (2015), Zainko (2006, 2008), Ristoff (2008) e Reis (2007).

Acerca da permanência na educação superior, a análise se apoiou nos estudos e argumentos de: Almeida (*et al.*, 2014), Boneti e Gisi (2007), Zago (2006), Silva (*et al.*, 2000), Silva e Veloso (2010), Bori e Durhan (2000), Carvalho (2004) e Gisi (2006). A temática da permanência do estudante na educação superior deve ser entendida de maneira intimamente ligada à problemática do acesso do estudante na educação superior, pois não bastam garantir ao apenas o acesso, as políticas públicas educacionais devem garantir o acesso a uma educação de qualidade e relevância social, a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes. E isso implica um forte investimento financeiro e cultural, no sentido de valorização da educação desde a básica, para que os estudantes possam chegar ao nível superior de educação imbuídos de elementos culturais e intelectuais que propiciem o êxito em sua graduação e em sua profissão escolhida.

No sexto capítulo, as considerações finais, indicam que a história da educação superior brasileira é marcada desde seus primórdios até a contemporaneidade pela exclusão social e que apesar de haver políticas públicas de ações afirmativas (que objetivam a democratização do acesso à educação superior brasileira) o Brasil ainda está muito distante de promover e garantir o acesso, a permanência e o êxito acadêmico à uma educação superior de qualidade. E isso significa que os princípios democráticos que deveriam nortear a sociedade, não estão sendo respeitados.

Como observado, a metodologia e o referencial analítico contaram com as contribuições de inúmeros estudiosos da temática que dialogando com os dados estatísticos divulgados pelos órgãos responsáveis propiciou levar a cabo essa dissertação.

Eis a empreitada que se assume! Sabe-se que o assunto é um daqueles terrenos, em que, na bela frase do Padre Antônio Vieira (1608-1697) em seu Sermão da Conceição Imaculada:

[...] ninguém pode por o pé, senão por pegadas alheia. É verdade, mas não podemos nos sujeitar inteiramente a este ditame; porque ainda que os antigos estudiosos beberam primeiro das fontes, nem por isso as esgotaram. Já dizia Sêneca: Muitos fizeram antes de nós, mas não perfizeram. Entre o fazer, e o perfazer, há grandes intervalos. Assim como eles ampliaram o que tinham dito os mais antigos, assim também podemos nós ampliar, e descobrir de novo o que eles não acharam, como hão de fazer aqueles, que vierem depois de nós (SERMÕES, 1998).

Seguindo a expressão latina: *Non nova, sed nove*³. Se em todo caso, nem sempre pude dizer cousas novas, fiz por dizê-las de modo novo.

Por toda a parte, onde encontrei flores, que sorrissem ao meu objeto, fui colhendo-as a meu talante. Quem for seu dono, que as reclame, que as encontrará todas na grinalda de que procurei cingir a fronte do divino Poeta. De mais, que outra cousa tem feito os comentadores em geral? Todos têm mais ou menos copiado uns aos outros, e nem sempre indicando as fontes; de forma que de muitas opiniões se ignoram os verdadeiros autores!

De minha parte, esforcei-me em não omitir os nomes daqueles, de cujos conceitos me auxiliiei na interpretação deste, ou daquele verso, ou terceto, salvo quando, não concordando integralmente com as suas glosas, me satisfiz com aproveitar uma ideia, uma imagem, que, desenvolvendo-a, utilizei no meu trabalho.

Ao leitor inteligente não escapará que o meu trabalho é fruto custoso de muito estudo. Seria impossível traçar a área dentro da qual giraram as minhas investigações. Exigir originalidade absoluta em matéria tão explorada, e por mil formas dinamizada, seria exigir um verdadeiro impossível. Todavia, espero que a leitura do presente trabalho propicie ao leitor uma reflexão crítica acerca do acesso à educação superior no Brasil, e que desperte sentimentos de esperança em um futuro em que análises como está não serão mais necessárias, pois todos, sem exceção, terão como direito o acesso a uma educação pública, gratuita e de qualidade, pois, como já nos recordava o filósofo chinês Confúcio (551 a.C – 479 a.C) a “educação gera confiança. Confiança gera esperança. Esperança gera paz” (UNESCO, 2016). E a paz é o que todos almejamos.

³ Não coisas novas, mas (tratadas) de (modo) novo.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Historicamente a educação superior no Brasil é recente, se comparada com os países europeus e até mesmo, se comparada com países da América Latina. A forte resistência de Portugal em criar níveis superiores de educação em suas colônias e, o imaginário coletivo da elite brasileira acerca da influência e proeminência da educação superior europeia fez com que universidade brasileira fosse uma criação recente do século XX.

Nesse capítulo, percorreremos a trajetória da educação superior no Brasil desde seus primórdios, na colônia até a criação das primeiras universidades brasileiras. Este percurso histórico se faz necessário para analisar como a educação, que deveria ser um bem público essencial a todos os cidadãos, foi privilégio de uma elite social (detentora do poder político econômico), sempre caminhando no limiar entre a concessão e proibição do direito à educação, e como essa prerrogativa ainda persiste nos dias atuais, ou como sugere a professora Maria Lourdes Gisi (2006, p. 2), quando escreve que “a trajetória histórica da educação superior não é uma história à parte, integra o contexto socioeconômico e é determinado, em grande parte, por este. No Brasil, fica evidente que a educação superior sempre foi reservada para poucos”.

2.1 Os Primórdios da Educação Superior no Brasil

A trajetória da Educação Superior no Brasil é recente e marcada pela proibição de Portugal de criarem-se Universidades nos territórios de suas colônias. Segundo Luiz Antônio Cunha (2000, p.152),

[...] Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América.

Os primeiros cursos de educação superior no Brasil datam do início do século XIX e a primeira Universidade somente no século XX, isso é, três séculos mais tarde que em outros países latino-americanos. Em contrapartida, como sugere Marília Costa Morosini (2011, p. 296),

Em outros países, já na Idade Média, eram registradas universidades, tais como: Lérida (1300, Espanha), Avignon (1303, França), Peruggia (1308,

Itália), Coimbra (1308, Portugal), Praga (1347, República Tcheca), Cracóvia (1364, Polônia), Viena (1375, Áustria), Erfurt (1379 Alemanha).

Os filhos da oligarquia colonial portuguesa deslocavam-se até a Metrópole para graduarem-se. O ensino formal no Brasil colônia estava a cargo dos padres jesuítas que se dedicavam a catequização indígena, a formação do clero e a educação dos filhos da elite nos colégios reais. Cunha (2000, p. 152) comenta que,

Os jesuítas criaram, ao todo, 17 colégios no Brasil, destinados a estudantes internos e externos, sem a finalidade exclusiva de formação de sacerdotes. Os alunos eram filhos de funcionários públicos, de senhores de engenho, de criadores de gado, de artesãos e, no século XVIII, também de mineradores.

Esses colégios criados e administrados pela Companhia de Jesus, ofereciam aos estudantes o ensino das primeiras letras e o ensino secundário. Em alguns colégios, privilegiados pelas posições geográficas da colônia, também era oferecido o curso de Artes e de Teologia. O curso de Artes (ou filosofia, ou Ciências naturais) compreendia o ensino de física, lógica, matemática, ética e metafísica, e tinha a duração de três anos. Cunha (1986, p. 31), recorda que,

Os cursos de artes dos colégios do Brasil colônia, além de seguirem o mesmo plano pedagógico que os jesuítas utilizavam na Europa, reproduziam os rituais das universidades europeias. O curso de artes no colégio da Bahia apresentava-se como uma faculdade de Filosofia, de direitos pontifício e de feição e praxe universitária, e com a mesma praxe e solenidade dava o grau de Mestre em Artes aos externos: anel, livro, cavalo, pajem do barrete, e capelo azul de seda. Direito e praxe, que com uma ou outra variante, se estendeu depois a todos os demais colégios da Companhia no Brasil, onde existiu o Curso de Filosofia: Rio de Janeiro, São Paulo, Olinda, Recife, Maranhão e Pará.

Já o curso de Teologia, não exclusivamente para a formação de futuros sacerdotes e religiosos, com duração de quatro anos, abarcava em suas cadeiras disciplinares desde matérias de teologia moral à teologia especulativa e conferia aos seus concluintes o título de Doutor Eclesiástico em Teologia.

Com a expulsão da Companhia de Jesus de Portugal e de suas Colônias (por motivos políticos e ideológicos, que contradiziam os interesses do surgimento do Estado Moderno que por sua vez, emergiu inspirado pelos ideais iluministas que pregavam a separação do Estado e da Igreja, um predomínio no uso da razão e uma forte crítica aos poderes até então estabelecidos), e com o advento das reformas

pombalinas⁴ houve uma desarticulação do sistema educacional do Brasil colônia. Ao todo foram fechados 17 colégios, 25 residências religiosas e 36 reduções indígenas. Para cobrir o vazio deixado pelos jesuítas no sistema educacional brasileiro, tardiamente foram criadas as aulas régias que não tiveram tanto sucesso, devido à falta de profissionais adequados para ministrarem as disciplinas propostas (CUNHA, 2000).

Em 1808, com a transferência da sede da metrópole para o Brasil colônia, a família real fugida de Lisboa, por causa da invasão das tropas napoleônicas, chegou ao estado da Bahia. E com isso houve,

[...] a necessidade de modificar o ensino superior herdado da colônia, ou melhor, de fundar todo um grau de ensino completamente distinto do anterior. O novo ensino superior, nasceu, assim, sob o signo do Estado nacional, dentro ainda dos marcos da dependência econômica e cultural, aos quais Portugal estava preso, respectivamente, à Inglaterra e à França (CUNHA, 2000, p. 153).

Quando a família real chegou à colônia brasileira, o então príncipe regente, futuro Dom João VI,

[...] recebeu a solicitação dos comerciantes locais no sentido de ser criada uma universidade no Brasil; para tanto, dispunham-se a colaborar com uma significativa ajuda financeira. Em vez de universidade, Salvador passou a sediar o Curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia (OLIVE, 2002, p. 33).

Embora, tendo um caráter muito rudimentar e calcado em um modelo francês de currículo, o curso médico da Bahia apresentava-se como um curso regular e sistematizado, que veio a funcionar no prédio do antigo colégio jesuíta. E de acordo com Morosini (2011, p. 307), “foi concedido o título do primeiro professor do ensino superior brasileiro, e são estabelecidas as determinações para o desempenho dessa função”.

Com a transferência da sede da corte portuguesa para o estado do Rio de Janeiro, foram também lá criadas uma escola de cirurgia, de Belas Artes, além de Academias militares, o museu nacional, a biblioteca nacional e o jardim botânico. É

⁴As reformas pombalinas, dizem respeito às inúmeras reformas políticas-estatais organizadas por Sebastião José de Carvalho e Melo, primeiro Conde de Oeiras e Marquês de Pombal (Lisboa, 13 de maio de 1699 – Pombal, 8 de maio de 1782). Segundo Cunha (1986, p. 42), “A perseguição movida por Pombal aos jesuítas resultou da tentativa de reforçar o poder do Estado, como condição para o atingimento daqueles objetivos. Os aldeamentos de índios na região amazônica, pelos jesuítas e por outras ordens religiosas, mas com a predominância daqueles, eram duplamente contrários ao intento de reforço de acumulação de capital segundo relações capitalistas de produção nas mãos de particulares e do Estado”.

importante termos em mente que, a educação superior qual conhecemos hoje, não descende dos construtos educativos criados pelos jesuítas no período colonial. E é nesse sentido que concordamos com Cunha (2000, p. 153) quando o autor afirma que,

[...] o ensino superior brasileiro como o conhecemos hoje não descendeu, em nenhum aspecto, do enorme edifício que os jesuítas erigiram na colônia. As instituições de ensino superior atualmente existentes resultaram da multiplicação e da diferenciação das instituições criadas ao início do século XIX, quando foi atribuído ao Brasil o status de Reino Unido a Portugal e Algarve. Ao fim do período colonial, o ensino superior sofreu, no Brasil, uma tardia refundação.

Os alunos que manifestassem interesse no ingresso nas escolas superiores estavam condicionados à “aprovação nos chamados exames de estudos preparatórios (ou, simplesmente, exames de preparatórios), prestados no estabelecimento de ensino procurado por cada candidato” (CUNHA, 2000, p. 155).

Com a independência do Brasil em 1822, subiu ao trono do império, Dom Pedro I, o qual posteriormente renunciou ao trono brasileiro para assumir o trono de Portugal com o nome de Dom Pedro IV, deixando seu primogênito, ainda menor de idade, assumir em seu lugar com o nome de Dom Pedro II. De acordo com Helena Sampaio (1991, p. 3-4)

A independência política, em 1822, não implicou em mudança de formato do ensino superior nem tampouco em uma ampliação ou diversificação do sistema. Os novos dirigentes não vislumbraram qualquer vantagem na criação de universidades, prevalecendo o modelo de formação para profissões, em faculdades isoladas. Na verdade, o processo de emancipação não foi além de uma transferência formal de poder. A sociedade pós-colonial permaneceu escravocrata até o final do século XIX, atrelada a uma economia baseada largamente na exportação de produtos, com uma vida urbana restrita a poucos núcleos de assentamento — tradicionais e/ou decadentes — e a alguns centros administrativos e exportadores. Neste contexto tiveram origem os dois cursos de Direito (São Paulo e Olinda, 1827) que, conforme observa Adorno (1988, p. 236), "nasceram ditados muito mais pela preocupação de se constituir uma elite coesa, disciplinada, devota às razões do Estado, que se pusesse à frente dos negócios e pudesse, pouco a pouco, substituir a tradicional burocracia herdada da administração Joanina, do que pela preocupação em formar juristas que reproduzissem a ideologia-política do Estado Nacional emergente".

Além dos cursos de Direito criados em Olinda e São Paulo (1827) como apontado por Sampaio (1991), em algumas cidades consideradas importantes, também se instalaram os cursos de Medicina e as escolas politécnicas que eram

marcadas pela orientação profissional bastante elitista e pela independência entre os cursos.

Apesar de várias propostas não foram criadas universidades nesse período. Segundo alguns autores, como Olive (2002) e Cunha (2000), isso se deu pelo fato da Universidade de Coimbra gozar de um enorme prestígio social, o que de certa forma, dificultava o aparecimento de uma instituição jovem no país.

Com a proclamação da República em 1889, “mediante um golpe de Estado no desfecho de uma conspiração que reuniu liberais, positivistas e monarquistas ressentidos” (CUNHA, 2000, p. 156), as concepções positivistas acerca da educação assumiram o controle dos planos políticos educacionais.

Nessa época houve uma significativa expansão na educação superior brasileira e uma relativa facilitação ao acesso do mesmo, graças aos esforços ideológicos dos liberais positivistas que lutavam pelo “ensino livre”. Segundo Cunha (2000, p. 158),

O resultado dessas medidas foi uma grande expansão do ensino superior, alimentada pela facilitação das condições de ingresso. Assim, no período que vai da reforma de 1891 até 1910, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores: nove de Medicina, Obstetrícia, Odontologia e Farmácia; oito de Direito; quatro de Engenharia; três de Economia e três de Agronomia. Mas à medida que o ensino superior se transformava pela facilitação do acesso, mediante a multiplicação de escolas e a modificação das condições de ingresso, cresciam as resistências a esse processo. Elas vieram determinar outra reforma de ensino em 1911.

A expansão da educação superior apontada por Cunha (2000) ocorreu até o ano de 1911. Neste mesmo ano foi aprovado o Decreto n.º 8.659 (Reforma Rivadávia Corrêa), que teve o objetivo de conter essa expansão do ensino, e de certa maneira, “desoficializar” o ensino ofertado, como também abolir os privilégios dos diplomas escolares. Dessa maneira, o ensino secundário que era ofertado, tanto nas escolas estatais como nos colégios particulares, não era mais garantia de acesso à educação superior. Segundo Cunha (2000, p. 159)

Os estabelecimentos de ensino criados pelo governo federal deixaram de gozar de qualquer espécie de privilégio: tanto o Colégio Pedro II (cujo antigo nome foi restaurado) de garantir matrícula dos seus concluintes em qualquer escola superior quanto as faculdades federais de emitir diplomas conferidores de exclusividade profissional [...].

Com os privilégios revogados pelo Decreto n.º 8.659, foram instituídos os exames de admissão aos cursos superiores, que só foram regulamentados no ano de 1915 com o Decreto n.º 11.530 (que ficou conhecido como a Reforma Carlos

Maxiliano) que rebatizou os exames admissionais como exames vestibulares para o ingresso ao nível superior de educação. Os exames vestibulares assumiram um caráter de rigurosidade para com os candidatos, só poderiam participar deles os alunos que possuíssem certificados de conclusão do ensino secundário.

Assumindo um caráter discriminatório e seletivo, os exames vestibulares atingiram seu ápice dez anos após a Reforma Carlos Maxiliano. Em 1925, o então presidente do Conselho Superior de Ensino Rocha Vaz, outorgou o Decreto n.º 16.782-A, de 13 de Janeiro. Segundo Cunha (2000, p. 161)

O caráter seletivo-discriminatório dos exames vestibulares foi intensificado, mediante a adoção do critério de *numerus clausus*. Pelo regime até então vigente, não havia limites numéricos para admissão numa faculdade qualquer. Todos os estudantes que fossem aprovados teriam direito à matrícula. A reforma de 1925 estabelecia o dever do diretor de cada faculdade de fixar o número de vagas a cada ano. Em consequência, os estudantes aprovados eram matriculados por ordem de classificação, até estarem completas as vagas. Os demais não teriam direito à matrícula nem nos anos seguintes, a menos que, novamente examinados, obtivessem classificação favorável. O objetivo manifesto dessa medida era dar maior eficiência ao ensino pela diminuição do número de estudantes em certos cursos e conduzir os estudantes para cursos menos procurados, em que havia vagas não preenchidas.

É importante ressaltar que mesmo com a criação de um Conselho Superior de Ensino e a instituição de exames vestibulares para o ingresso na educação superior, não existiam Universidades ainda no Brasil, o que existia eram faculdades isoladas por áreas do saber, independentes, fortemente marcada pelo ensino profissional e que não dialogavam entre si, e isso se aplicava também às instituições de educação superior mantidas pelo Estado.

2.2 Primeiras Universidades

Não há um efetivo consenso entre os estudiosos da temática sobre a criação das primeiras universidades brasileiras. Cunha (2000, p. 161), por exemplo, diz que “a primeira universidade criada no país, explicitamente com esse nome, foi em Manaus, no estado do Amazonas, em 1909”, e de certa maneira faz sentido se pensarmos no período da prosperidade do ciclo da borracha no local e da necessidade de formação superior qualificada.

Já Olive (2002, p. 33), comenta que “a primeira universidade brasileira foi criada em 1920, data próxima das comemorações do Centenário da Independência (1922). Resultado do Decreto n.º 14.343, a Universidade do Rio de Janeiro”. Outros autores

como é o caso de Cartaxo (1946), afirmam que a primeira universidade a ser criada no país, foi a Universidade Federal do Paraná - UFPR na cidade de Curitiba, inaugurada em 1913 e fundada oficialmente em 19 de dezembro de 1912, que partiu das iniciativas de empreendedores locais e recebeu grande apoio do Governo Estadual.

Porém, todos os autores concordam que a única instituição de educação superior no Brasil, que obteve durabilidade temporal em seu status de universidade, foi a universidade federal do Rio de Janeiro. Segundo Cunha (2000, p. 163), a nova universidade,

[...] resultou da reunião das faculdades federais de Medicina e de Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810), e de uma faculdade de Direito, resultado da fusão e da federalização de duas instituições privadas existentes na capital do país.

As demais universidades criadas seguiram o mesmo modelo da universidade do Rio de Janeiro (que em 1937, passou a se chamar Universidade do Brasil). Em 1927, no estado de Minas Gerais reuniram-se as faculdades de Direito, Engenharia, Medicina, Farmácia e Odontologia, que com a generosa ajuda financeira do governo estadual e de professores bem-intencionados intelectualmente, criaram a segunda instituição universitária do país. Sete anos após a criação da universidade federal de Minas Gerais, em 1934, a universidade do Rio Grande do Sul recebeu o status de universidade. Porém, a universidade federal do Rio Grande do Sul teve uma diferenciação, segundo Cunha (2000, p. 164),

A Universidade do Rio Grande do Sul foi criada mediante um processo diferente das duas anteriores. Em vez de resultar da reunião de faculdades preexistentes, ela surgiu da diferenciação de uma única faculdade, a Escola de Engenharia de Porto Alegre [...]. Em vez do já tradicional paradigma francês, esse estabelecimento de ensino superior tomou como referência uma *Technische Hochschule* alemã.

Com a revolução de 1930 e a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, desenvolveram-se no país duas distintas políticas educacionais, uma de caráter autoritária, promovida pelo governo federal, e outra de caráter liberal, promovida pela prefeitura do Distrito Federal e pelo governo estadual de São Paulo. Segundo Olive (2002, p. 34), “o presidente Getúlio Vargas (1930-45), criou o Ministério de Educação e Saúde. Em 1931, com Francisco Campos, seu primeiro titular, foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou até 1961”.

Morosini (2011, p. 309-310), comenta que

Entre as primeiras medidas educacionais do pós-1930, é estabelecida a reforma do ensino superior assinada por Francisco Campos, titular dos Ministérios da Educação e Saúde, e representada no Estatuto das Universidades Brasileiras (11/04/1931), que tem como modelo a Universidade do Rio de Janeiro (Decretos 19.850, 19.851 e 19.852: o primeiro decreto cria a Conselho Nacional de Educação; o segundo contém normas gerais para a organização das universidades, e o terceiro legisla especificamente para a Universidade do Rio de Janeiro).

É importante destacar que apesar dos decretos acima mencionados estabelecerem as normativas e padrões de organização e criação das instituições universitárias e não universitárias, merece destaque a criação da universidade estadual de São Paulo uma bem-sucedida variação dos modelos federais de instituições. Segundo Morosini (2001, p. 310), “ela foi criada pelo Decreto estadual n.º 6.283, de 25/01/1934, do governador de São Paulo, Armando de Salles Oliveira”.

Comentando acerca da promulgação do Decreto n.º 19.851 de 1931, Cunha (2000, p. 165) observa que,

O Estatuto estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não-universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedráticos e por um representante dos livre-docentes por eles eleitos. Três a seis catedráticos, escolhidos pelo ministro da Educação dentre os de uma lista elaborada pela congregação, constituiriam o conselho técnico-administrativo de cada faculdade, seu órgão deliberativo. O diretor da faculdade, também, escolhido pelo Ministro dentre uma lista de professores catedráticos elaborado pela congregação e pelo conselho universitário, conjuntamente.

O Estatuto ainda homologava como deveria ser a administração, a formação do corpo docente (docentes catedráticos com cargos vitalícios), a admissão dos estudantes (pela aprovação nos rigorosos exames vestibulares, certificado de conclusão do ensino secundário e provas de idoneidade moral).

Para Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (1977, p. 36), a “reforma do ensino superior reflete as ambiguidades do momento histórico: o caráter dúbio de certas afirmações, o reforço a um tipo de educação humanista e elitizante, entre outros, são sinais que refletem uma época”.

Os estatutos homologados em 1931 vão normatizar a educação superior até 1961, como apontado por Morosini (2011), todavia, após 1945, as legislações da

educação vão refletir a democratização política e econômica vigente no país. Analisando esse período Cunha (2000, p. 171) esclarece que,

A intensificação dos processos de industrialização e de monopolização, ao lado da emergência do populismo como instrumento de dominação das massas incorporadas à política, mas que escapavam do controle das classes dominantes foram os primeiros fatores determinantes das mudanças no campo da educação escolar.

Com uma significativa mudança política no cenário nacional, o campo da educação vai absorver esse impacto. A efetiva expansão da escola secundária, e dos demais ramos do ensino médio, vão contribuir diretamente para a expansão da educação superior no Brasil. A política educacional do Estado Novo, segundo Cunha (2000, p. 171), “estava marcada por uma estruturação dual para o ensino médio, com um ramo secundário conduzindo direta e irrestritamente a ensino superior e a ramos profissionais”.

Porém, é importante ressaltar que a educação superior, nesse período, ainda era privilégio das elites, e o ensino com caráter profissional era destinado às classes menos favorecidas, pois a ascensão industrial nacional precisava de mão-de-obra qualificada.

Esse ensino industrial almejado pela política do momento foi reforçado pelo conjunto de Leis Orgânicas e seus Decretos-leis: o n.º 4.048 do Ensino Industrial; n.º 4.073 do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial “SENAI”; o n.º 4.244 do Ensino secundário; o n.º 6.141 do Ensino Comercial; os n.ºs 8.621 e 8.622 do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial “SENAC” e o Decreto-Lei n.º 9.613 do Ensino Agrícola (CUNHA, 2000).

Esse conjunto de Leis Orgânicas apesar de contemplarem o ensino primário e o normal não contribuíram para a unificação do sistema educacional brasileiro, antes disso na opinião de Shiroma (*et al.*, 2007, p. 24) contribuíram para a persistência “do velho dualismo: as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário e superior para sua formação, e aos trabalhadores restavam as escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação para o mercado de trabalho”.

O segundo governo de Vargas (1950 a 1954) foi marcado pelas medidas de equivalência dos cursos profissionais ao secundário, erigidos e ampliados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, que garantiu segundo Cunha (2000, p. 171) “a plena equivalência de todos os cursos de grau médio, assegurada

pela presença nos cursos técnicos de disciplinas do secundário”. Essas medidas de equivalência contribuíram para o aumento da demanda pelos cursos superiores no Brasil.

Nessa perspectiva, Cunha (2000, p. 171) sugere que a adoção dessas medidas assumiu três diferentes formas,

Em primeiro lugar, a criação de novas faculdades onde não as havia ou onde só havia instituições privadas de ensino superior. Em segundo lugar, pela gratuidade de fato dos cursos superiores das instituições federais, ainda que a legislação continuasse determinando a cobrança de taxas nos cursos públicos. Em terceiro lugar, a “federalização” de faculdades estaduais e privadas, reunindo-as, em seguida, em universidades.

Em síntese, esse processo de “federalização” alavancado pela Lei n.º 1.254 de 1950, aumentou a oferta pública da educação superior gratuita, assim como contribuiu para o aumento significativo das universidades federais hoje existentes.

2.3 Reforma na Educação Superior no Brasil nos anos 1960 e 1970

No ano de 1968, o congresso brasileiro aprovou a Lei n.º 5.540, de 28 de novembro que ficou conhecida com a Lei da Reforma Universitária.

Nascida no âmago dos movimentos estudantis, a reforma universitária só passou a ser considerada no rol das reformas de bases do governo e obteve apoio de um número significativo de professores nas vésperas do golpe militar de 1964 (CUNHA, 2000).

Com a aprovação da Lei da Reforma Universitária, uma nova educação superior emergiu no cenário nacional. Foram criados os departamentos de ensino (que substituíram o antigo sistema de cátedras), o sistema de créditos, o vestibular classificatório (deixando de ser eliminatório), os cursos de curta duração dentre outras inovações.

A Lei n.º 5.540, estabeleceu a indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime integral de dedicação exclusiva dos profissionais da educação superior, valorizou a titulação dos docentes e suas produções científicas. Segundo Olive (2002, p. 39), “essa Reforma possibilitou a profissionalização dos docentes e criou as condições propícias para o desenvolvimento tanto da pós-graduação como das atividades científicas no país”.

Houve um significativo aumento de vagas das instituições privadas de educação superior, acarretando na criação de inúmeras faculdades isoladas (principalmente nas regiões periféricas das grandes cidades e em cidades brasileiras de porte médio), onde havia maior demanda. De acordo com Olive (2002, p. 40), essa expansão do sistema privado de educação superior,

[...] ocorreu com a aquiescência do governo e, no ano de 1980, mais da metade dos alunos de terceiro grau estavam matriculados em estabelecimentos isolados de ensino superior, sendo 86% em faculdades privadas. No ano de 1981, o Brasil contava com 65 universidades, sete delas com mais de 20.000 alunos. Nesse mesmo ano, o número de estabelecimentos isolados de ensino superior excedia a oitocentos, duzentos e cinquenta dos quais com menos de 300 alunos. As novas faculdades isoladas não eram lócus de atividades de pesquisa, dedicando-se, exclusivamente, ao ensino.

Esse aumento significativo do setor privado na educação superior se deve ao fato das “afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior” fazendo com que, “o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista” (CUNHA, 2000, p. 180), e tinha sua importância em dificultar a mobilização política dos estudantes.

Nessa perspectiva, o movimento político desenvolvimentista da educação superior no Brasil, veio a atender os interesses econômicos vigentes de tal maneira que Shiroma (et al., 2007, p. 29) ironiza o fato de que, “não surpreende também, que [...] o planejamento da educação tivesse sido exercido por economistas”.

A importância do desenvolvimento econômico brasileiro, fez com que o governo militar promovesse e incentivasse a formação de recursos humanos de alto nível. Conforme Olive (2002, p. 40),

[...] para atender às novas demandas decorrentes do avanço do processo de modernização da sociedade: as universidades públicas foram escolhidas para atingir esse fim. Nelas, principalmente nas maiores e mais tradicionais, foram criados cursos de mestrado e, mais tarde, de doutorado. Além disso, foram estimuladas as atividades de pesquisa.

Tais fatores foram decisivos para a criação de agências de fomento ao desenvolvimento científico, como a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior), voltada principalmente para a formação do magistério de nível superior, e o CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento), voltado para a promoção da ciência e da tecnologia, ambas as agências foram criadas no ano de 1951.

Os cursos de pós-graduação no Brasil foram regulamentados pela Lei n.º 4.881-A de 1965 e pelo Parecer n.º 977 do Conselho Federal de Educação aprovado em 3 dezembro 1965. Segundo Cunha (2000, p. 185) os motivos para tais regulamentações foram os seguintes:

- 1) formar professores competentes que pudessem atender à expansão quantitativa do ensino superior, garantindo, ao mesmo tempo, a elevação dos níveis de qualidade; 2) estimular o desenvolvimento da pesquisa científica por meio da formação adequada de pesquisadores; 3) assegurar a formação de quadros intelectuais do mais alto padrão para fazer frente às necessidades do desenvolvimento nacional em todos os setores.

Dessa maneira, a pós-graduação em nível de mestrado e doutorado assumiu uma importante conotação para a carreira do magistério superior. Os valores simbólicos e econômicos atribuídos à formação nesse nível de ensino elevaram-se de tal forma que se constituíram como condição para o ingresso no magistério superior e na promoção de carreira. Para Cunha (2000, p. 188) “a pós-graduação e a pesquisa, articulados à carreira docente, produziram uma mudança qualitativa do magistério universitário, não só nas universidades federais como também, nas estaduais e privadas”.

2.5 Reforma Universitária dos Anos 1990

A década de 1990, para o campo da educação, teve diversos aspectos que interferem na educação superior contemporânea. Ela foi marcada pelas emendas na Constituição Federal de 1988, pela promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e pelos inúmeros decretos que normatizam e regulamentam a educação nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/96 detalhou e caracterizou as universidades brasileiras, em todos os seus aspectos, graus de abrangências tanto das instituições públicas como privadas. Introduziu também, o processo de regulamentação de avaliação dos cursos superiores, bem como das instituições de educação superior, condicionando seu credenciamento e credenciamento ao desempenho dessa avaliação.

No quadro 1, elaborado por Morosini (2001, p. 298-299), podemos observar o histórico legal da educação superior no Brasil

Quadro 1 – Histórico da Legislação da educação superior no Brasil

REGIME POLÍTICO	DATA	DENOMINAÇÃO (DECRETO)	SUBSTÂNCIA
Reino Unido	1808 – 18/02	Carta Régia	Autorização para a criação do 1º Curso Superior. 1º Estatuto do Curso Superior Estatutos de Cirurgia.
	1808 – 23/02	Carta Régia	
	1813 – 01/04	Reforma Álvares de Carvalho	
Império	1832 – 03/10	Reforma Senador Vergueiro	Nova organização das Academias Médicas da Bahia e RJ. Novo Estatuto aos Cursos Jurídicos. Criação de Faculdades Livres.
	1854 – 28/4	Reforma Luiz Pereira de Couto Ferraz (1.386)	
	1879-1884 – 19/04	Reforma Leôncio de Carvalho (7.274)	
Primeira República	1891 – 02/01	Reforma Benjamin Constant (1.232 H)	Regulamento Instituição de Ensino Jurídico. Código para o Ensino Superior – equiparação. Transição entre a oficialização completa do ensino à sua total independência. Restabelecimento da Fiscalização. Criação de Universidades.
	1901 – 01/01	Reforma Eptácio Pessoa (3.890)	
	1911 – 05/04	Reforma Rivadávia Corrêa (8.659)	
	1915 – 18/03	Reforma Carlos Maximiliano (11.530)	
	1925 – 13/01	Reforma Rocha Vaz (16.782a)	
Segunda República	1931	Estatuto das Universidades Brasileiras (19.850),	Criação do Conselho Nacional de Educação. Organização das Universidades. Organização da Universidade do Rio de Janeiro. Organização do Sistema de Educação. Modernização da Universidade. Integração dos sistemas educativos dos países do Mercosul. Flexibilização do Sistema de Educação Superior.
	1961	(19.851) (19.852)	
	1968	Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (4.024)	
	1991	Reforma Universitária (5.540) Mercosul Educativo	
	1996	Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (9.394)	

Fonte: Morosini (2001, p. 298-299).

Como observa-se no quadro 1, elaborado por Morosini (2001), a educação superior brasileira passou por diferentes organizações ao longo de sua trajetória histórica. A partir da lei n.º 9.394 de 1996 esse nível de educação se reorganizou por completo, devido aos inúmeros embates políticos e ideológicos que estiveram presente na elaboração e implantação da LDBEN. Dessa maneira, no próximo capítulo se faz necessário entendermos a estrutura e a organização da educação superior brasileira.

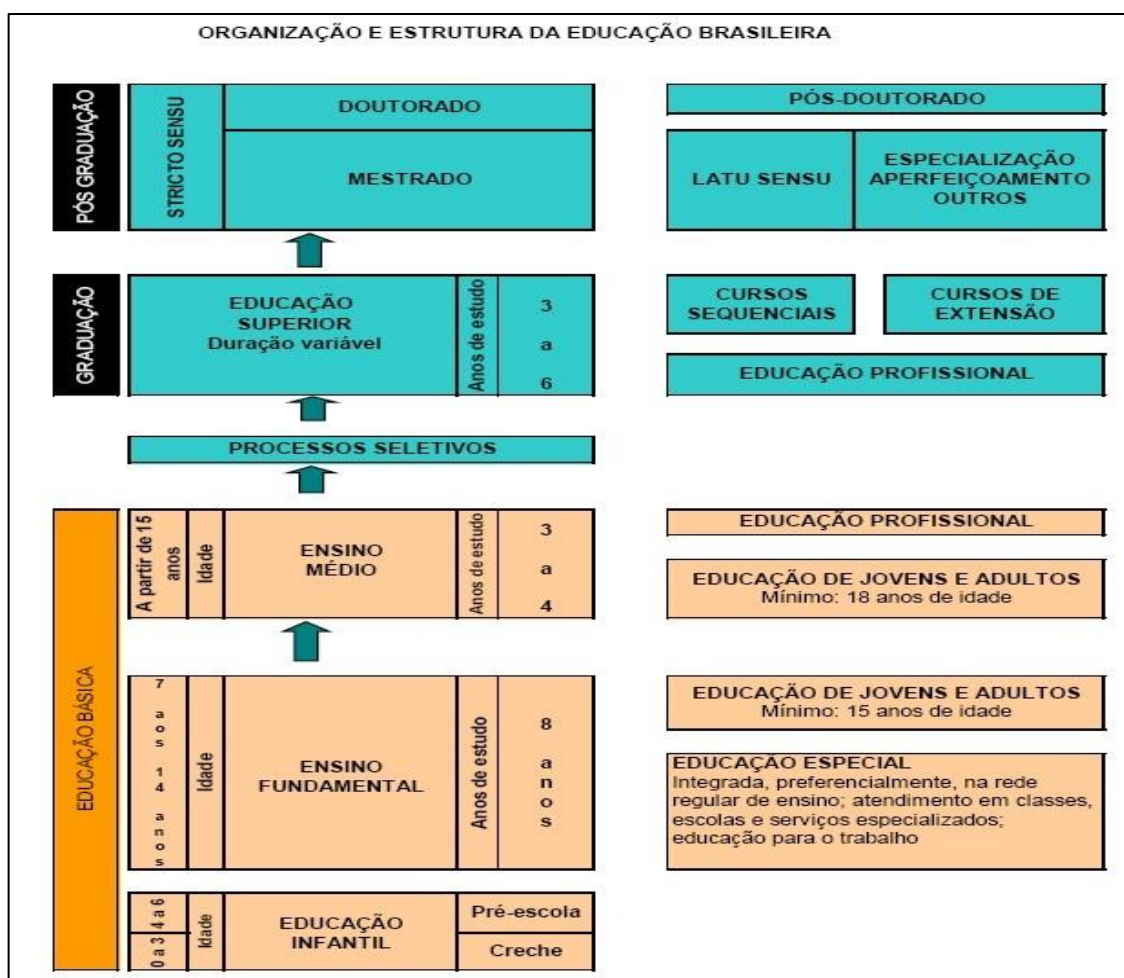
3 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR CONTEMPORÂNEA NO BRASIL

O presente capítulo trata da estrutura e funcionamento da educação superior contemporânea no Brasil. É de extrema relevância trabalhar essa questão, para compreender que a educação não é de forma alguma uma atividade neutra, ao contrário carrega consigo uma identidade política social, e o funcionamento estrutural da educação superior reflete essa postura política que a educação assume.

3.1 A Educação brasileira na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n.º 9.394/96 define os níveis escolares e suas respectivas modalidades de educação, ensino e suas finalidades. Pode-se visualizar essa estrutura na figura 1,

Figura 1 – Organização e Estrutura da Educação Brasileira



Fonte: Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI, 2016).

Como observa-se na figura 1, os níveis de ensino no Brasil são compostos: pela Educação Básica e Educação Superior.

A educação básica tem por finalidade o desenvolvimento do educando, assegurando-lhe “a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996). É constituída pela educação infantil, ensino fundamental e pelo ensino médio.

A Educação Superior por sua vez, tem por finalidade, segundo a LDBEN 9.394/96 (BRASIL, 1996),

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Ainda de acordo com os princípios da LDBEN, a Educação Superior deve ser ministrada em instituições com finalidades próprias para esse fim (públicas ou privadas), com diferentes graus de abrangência e especialização (BRASIL, 1996), e deverá abranger três diferentes modalidades sendo elas,

- I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente, conforme dada pela Lei n.º 11.632, de 2007;
- II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
- III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos

diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino.

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (BRASIL, 1996).

Os cursos sequenciais são cursos superiores, porém não são caracterizados como cursos de graduação. Esses cursos podem ser de formação específica, com destinação coletiva e diploma ao final do curso (deve ter uma carga horária de no mínimo 1.600 horas, e 400 dias letivos); ou sequencial de complementação de estudos (confere apenas certificado ao final do curso). Para Neves (2002, p. 53),

Esses cursos aproveitam vagas ociosas em disciplinas de cursos de graduação reconhecidos e permitem, ainda, que os alunos de graduação, que evadiram e que tenham cursado disciplinas em um determinado campo do saber, possam requerer um certificado.

Os cursos de graduação podem ser de: licenciatura, bacharelado e os tecnólogos. Os cursos de licenciaturas destinam-se aos egressos do ensino médio ou equivalente, e destinam-se à atuação do profissional no magistério da educação básica conforme o art. n.º 62⁵ da LDBEN (Lei n.º 9.394/96, BRASIL, 1996) e normatizados pela resolução n.º 2, de 1º de Julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura), e ainda de formação continuada.

Segundo o Ministério da Educação, o curso de bacharelado confere ao diplomado competências em determinado campo do saber para o exercício de atividade profissional, acadêmica ou cultural, com o grau de bacharel. Os cursos tecnólogos, assim como os de licenciaturas e de bacharelados, são destinados à concluintes do ensino médio, ou equivalente, são regulamentados pelo parecer CNE/CES 436/2001 e tem como objetivos,

- Promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício das atividades produtivas;
- proporcionar a formação de profissionais aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;

⁵A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (BRASIL, 1996).

- especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos;
- qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho (BRASIL, 2001).

Os cursos de pós-graduação “*Lato Sensu*” e “*Stricto Sensu*” são destinados a candidatos que possuam diplomas em cursos de graduação em nível superior. A pós-graduação “*Lato Sensu*” é normatizada pela Resolução n.º 1, de 8 de junho de 2007 que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização. Essa modalidade de especialização deve ter a

[...] duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, nestas não computado o tempo de estudo individual ou em grupo, sem assistência docente, e o reservado, obrigatoriamente, para elaboração individual de monografia ou trabalho de conclusão de curso [...].

Art. 7º A instituição responsável pelo curso de pós-graduação lato sensu expedirá certificado a que farão jus os alunos que tiverem obtido aproveitamento, segundo os critérios de avaliação previamente estabelecidos, sendo obrigatório, nos cursos presenciais, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) de frequência.

§ 1º Os certificados de conclusão de cursos de pós-graduação lato sensu devem mencionar a área de conhecimento do curso e serem acompanhados do respectivo histórico escolar, do qual devem constar, obrigatoriamente:

I - relação das disciplinas, carga horária, nota ou conceito obtido pelo aluno e nome e qualificação dos professores por elas responsáveis;

II - período em que o curso foi realizado e a sua duração total, em horas de efetivo trabalho acadêmico;

III - título da monografia ou do trabalho de conclusão do curso e nota ou conceito obtido;

IV - declaração da instituição de que o curso cumpriu todas as disposições da presente Resolução; e

V - citação do ato legal de credenciamento da instituição.

§ 2º Os certificados de conclusão de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização, na modalidade presencial ou a distância, devem ser obrigatoriamente registrados pela instituição devidamente credenciada e que efetivamente ministrou o curso.

§ 3º Os certificados de conclusão de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização, que se enquadrem nos dispositivos estabelecidos nesta Resolução terão validade nacional (BRASIL, 2007).

Por conseguinte, a pós-graduação *lato sensu* visa o aperfeiçoamento e a especialização de estudantes que já possuem graduação e desejam o aprimoramento em determinada área do saber.

3.2 Pós-Graduação *Stricto Sensu*

A pós-graduação *Stricto Sensu* é composta pelos cursos de Mestrado e Doutorado e visa o desenvolvimento e aprofundamento da formação acadêmica do estudante.

O curso de Mestrado tem por finalidade ampliar o conhecimento do pesquisador acerca de determinada área de interesse acadêmico, há “exigência de dissertação em determinada área de concentração na qual revele domínio do tema e capacidade de concentração, conferindo o diploma de Mestre” (NEVES, 2012, p. 52). O mestrado possui duas categorias, o acadêmico e o profissional. O Mestrado acadêmico é direcionado para a pesquisa e o ingresso na carreira do magistério da educação superior. O Mestrado profissional,

[...] dirige-se à formação profissional, com estrutura curricular clara e consistentemente vinculada à sua especificidade, articulando o ensino com a aplicação profissional, de forma diferenciada e flexível. Ele admite o regime de dedicação parcial, exigindo a apresentação de trabalho final, sob a forma de dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos, protótipos, entre outras, conforme a natureza da área e os fins do curso (NEVES, 2012, p. 52).

E de acordo com o artigo 2º da Portaria n.º 389, de 23 de março de 2017, que dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu, essas modalidades tem como objetivos:

I - capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho;
II - transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local;
III - promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados; e
IV - contribuir para agregar competitividade e aumentar a produtividade em empresas, organizações públicas e privadas (BRASIL, 2017).

O Doutorado visa o desenvolvimento da capacidade de pesquisa do ingresso. Para o grau de doutor há “exigência de defesa de tese, em determinada área de concentração, que contenha trabalho de pesquisa, com real contribuição para o conhecimento do tema, conferindo o diploma de Doutor” (NEVES, 2012, p. 52).

Atualmente os níveis de mestrado e doutorado são exigências mínimas para o ingresso no magistério da educação superior.

3.3 Curso de Extensão

Os cursos de extensão são abertos à comunidade em geral, cabendo a instituição promotora regulamentar as condições de acesso e conclusão, não

dependendo necessariamente da formação anterior dos candidatos. Neves (2012, p. 54), entende a extensão como sendo,

[...] uma prática acadêmica que interliga necessidades da população, possibilitando a formação do profissional-cidadão. A consolidação da prática da extensão permite a constante busca do equilíbrio entre as demandas socialmente exigidas e as inovações que surgem do trabalho acadêmico.

Como observado por Neves (2002), os cursos de extensão são promovidos pelas instituições de educação superior com o intuito de promover o vínculo entre teoria e prática e entre a instituição e a comunidade local a qual ela faz parte. E juntamente com os cursos de graduação (bacharelado, licenciatura ou tecnólogo), com a pós-graduação (*lato sensu* ou *stricto sensu*), os cursos de extensão fazem parte da estrutura acadêmica da educação superior.

Observar-se de forma geral a estrutura da Educação Superior brasileira no quadro 2.

Quadro 2 – Estrutura da Educação Superior

Nível	Graus		Títulos
	Cursos de extensão	Certificado	Não confere titulação.
Superior	Graduação	Bacharelado	Bacharel
		Licenciatura	Licenciado
	Pós-Graduação <i>Lato sensu</i>	- Especialização e aperfeiçoamento	Não confere titulação e sim certificado de conclusão.
	Pós-Graduação <i>Stricto sensu</i>	- Mestrado Doutorado	Mestre Doutor

Obs. Segundo o art. 44 da LDBEN n.º 9.394/96, os cursos sequenciais de complementação de estudos não geram diplomas para os concluintes, mas apenas certificação. Os concluintes dos cursos tecnológicos superiores são considerados tecnólogos. Fonte: o Autor (2017) com base em OEI – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE BRASIL.

Verifica-se no quadro 2, elaborado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), que a educação superior brasileira abrange os níveis de graduação, constituído pelos cursos de bacharelado e licenciatura que conferem titulação de bacharel ou licenciado na área de atuação profissional, de pós graduação *lato sensu* (especializações e MBAs), que confere ao estudante o título de especialista em determinada área do saber, e *stricto sensu* que

confere ao estudante o título de mestre ou doutor, e os cursos de extensão abertos a comunidade com o intuito de promover a relação da instituição com a comunidade externa, bem como atender demandas específicas da instituição.

3.4 Tipologia Das Instituições Da Educação Superior

A LDBEN n.º 9.394/96 redefiniu a tipologia das Instituições de Educação Superior (IES) do Brasil. Ela trouxe inúmeras inovações, especialmente quanto à natureza e as dependências administrativas. Os decretos n.º 3.860/01, (de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização da educação superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências) e n.º 2.406/97 (de 27 de novembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências) definiram a natureza acadêmica das IES.

O decreto n.º 3.860/01 foi revogado pelo decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006 que passou a dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. O decreto n.º 5.773/2006 foi alterado pelo decreto n.º 8.754 em 10 de maio de 2016, todavia essas alterações estão ligadas ao papel desempenhado pelo Ministério da Educação em suas funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

O decreto n.º 5.773 em seu art. 12 credencia as IES como sendo, “I- Faculdades, II- Centros universitários e III- Universidades” (BRASIL, 2006). E o Art. n.º 13 da mesma lei outorga que,

O início do funcionamento de instituição de educação superior é condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

§1.º A instituição será credenciada originalmente como faculdade.

§2.º O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

§3.º O indeferimento do pedido de credenciamento como universidade ou centro universitário não impede o credenciamento subsidiário como centro universitário ou faculdade, cumpridos os requisitos previstos em lei.

§4.º O primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades (BRASIL, 2006).

Dessa maneira, as Faculdades (faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores) de acordo com Neves (2002, p. 49) são caracterizadas como, instituições

[...] com propostas curriculares que abrangem mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado (Decreto n.º 3.860/01). Compreendem vários cursos pautados por um único estatuto e regimento jurídico, possuindo conselhos superiores e diretorias acadêmicas e administrativas. Essas faculdades não são, necessariamente, pluricurriculares, nem são obrigados a desenvolver a pesquisa e a extensão como ocorre com as universidades.

Criados pelo Decreto n.º 3.860 de 2001⁶, os centros universitários configuram-se como uma nova modalidade de educação superior e são caracterizados pela,

[...] oferta de ensino de graduação, qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico proporcionadas à comunidade escolar. Estes Centros, tanto quando as universidades, gozam de algumas prerrogativas de autonomia, podendo criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos já existentes. Não estão obrigados a manter atividades de pesquisa e extensão. Os centros universitários são criados somente por credenciamento de IES já credenciadas e em funcionamento regular (NEVES, 2002, p. 49).

Já as Universidades, são caracterizadas como sendo instituições de Educação Superior pluridisciplinares. Segundo a LDBEN n.9.394/96 em seu art. 52

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral” (BRASIL, 1996).

Sua principal característica é a indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão e também devem conter em seu corpo docente um terço de professores com a titulação de mestrado e doutorado, e de acordo com a LDBEN n.º 9.394/96, um terço de professores deve trabalhar em regime de trabalho integral. Neves (2002, p. 48) recorda que,

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. É conferida às universidades autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior; fixar os currículos de seus cursos e programas; aumentar ou diminuir o número de vagas, de acordo com a capacidade de atendimento e as exigências do seu meio; contratar e dispensar professores; estabelecer planos de carreira docente; elaborar e formar seus estatutos e

⁶ O Decreto n.º 3.860 de 09 de Julho de 2001 que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências foi revogado em 8 de maio de 2006 pelo Decreto n.º 5.773.

regimentos, de acordo com as normas gerais em vigor; estabelecer programas de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; celebrar contratos como entidade jurídica; administrar receita pública e privada; e receber doações e heranças.

Cabe ressaltar que a LDBEN n.º 9.394/96, no parágrafo único, do artigo 52, determina a possibilidade de “criação de universidades especializadas por campo do saber” (BRASIL, 1996). Contudo, este mesmo dispositivo exige alguns atributos que devem ser atendidos no caso das universidades, como aqueles referentes à composição de corpo docente e à produção intelectual institucionalizada. Essas instituições segundo Neves (2002, p. 49) caracterizam-se por,

[...] concentrar suas atividades de ensino e pesquisa num campo do saber, tanto em áreas básicas como nas aplicadas, pressupondo a existência de uma área de conhecimento ou formação especializada dos quadros profissionais de nível superior. É o caso, por exemplo, das instituições que se especializam na área de saúde ou das ciências agrárias, com forte tradição no campo do ensino e da pesquisa. Somente instituições de excelência, em sua área de concentração, poderão ser credenciadas como universidades especializadas.

Observa-se que a organização da educação superior brasileira é heterogênea e constituída por universidades, universidades especializadas, centros universitários, faculdades, faculdades isoladas e institutos de educação superior. Essa estrutura pode ser visualizada na figura 2.

Figura 2 – Organização da educação superior brasileira



Fonte: o autor (2017).

Como elencado pela figura 2, as universidades estão no topo de autonomia didático-científica e administrativa e gozam de prerrogativas que as demais instituições de educação superior não possuem como o caso de: abertura e fechamento de cursos de graduação, constituição de plano de carreira do magistério entre outras prerrogativas própria de sua estrutura. Em seguida os centros universitários, categoria recente na estrutura da educação superior brasileira, também possuem as prerrogativas de criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior; e as faculdades integradas, faculdades isoladas e dos institutos de educação superior que são focados em áreas específicas do saber que dependem de autorização prévia do Ministério da Educação – MEC para iniciar a oferta de cursos de graduação bem como para extingui-los.

3.5 Classificação das Instituições de Educação Superior

A LDBEN n.º 9.394/96 em seu art. 16 define que o sistema federal de ensino compreende, “I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação” (BRASIL, 1996). E os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem segundo o art. 17,

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
 - II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
 - III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
- Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

As instituições de educação superior públicas e federais são subordinadas à União e as IES privadas “são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (BRASIL, 1996). As IES privadas são classificadas em,

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

No campo privado de educação superior, há uma enorme heterogeneidade. Elas podem ser definidas como, instituições confessionais, filantrópicas, comunitárias e como instituições particulares de ensino. As universidades caracterizadas como comunitárias, segundo Neves (2002, p. 57), “autodenominam-se ‘públicas não-estatais’ e caracterizam-se por manter um elevado grau de interação no contexto social”.

As IES estaduais e municipais, segundo o art. 17 da LDBEN n.º 9.394/96 compreendem,

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente (BRASIL, 1996).

Tanto as IES estaduais quanto as IES municipais, uma vez que não são financiadas pelo Poder Público Federal e sim pelos municípios e Estados, encontram-se fora da alçada do Ministério da Educação, sendo fiscalizadas pelos respectivos órgãos financiadores (ao contrário das particulares e das federais). Neves (2002, p. 57) comenta que, “o sistema das universidades estaduais é bastante heterogêneo, quanto à vocação acadêmica institucional, carreiras oferecidas, integração ensino-pesquisa e qualificação docente”. Comentando esse ponto, Helena Sampaio (2000, p. 115-116) discorre que,

As universidades estaduais, embora estejam submetidas às mesmas normas legais do sistema de ensino superior, não são financiadas pelo governo federal e sim com recursos dos estados onde estão localizadas. A interface dessas instituições com o governo central ocorre de forma esporádica mediante o pleito de recursos financeiros adicionais. Todavia, deve ser lembrado que embora não exista esse financiamento direto para a manutenção das universidades estaduais, boa parte dos recursos para a pesquisa desenvolvida em algumas dessas universidades é oriunda de agências de fomento de âmbito federal, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia e ainda à Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (Capes), vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto.

O Estado é responsável pela fiscalização, supervisão e avaliação das atividades educacionais das instituições de educação superior. Nesse processo, o Estado conta com vários órgãos do poder executivo que são responsáveis por esses feitos.

O MEC (Ministério da Educação) é o mais importante deles, mas não é o único, há ainda: o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Secretaria de Ensino Superior (SESu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a Secretaria da Educação a Distância (SEED) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) que possui uma importante função operacional nas políticas de avaliação da educação.

3.6 Avaliação da Educação Superior

O sistema de avaliação da qualidade da educação superior é a maneira que o Estado encontrou de fiscalizar o serviço prestado ao cidadão pelas instituições de educação superior. Esse sistema reflete a necessidade que o país tem de assegurar a qualidade da educação superior, principalmente, frente a impasses do campo econômico neoliberal.

A importância da qualidade da educação aparece na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em quatro momentos: no artigo 206 (“VII - garantia de padrão de qualidade”); no artigo 209 (“avaliação de qualidade pelo Poder Público”); no artigo 211 (“padrão mínimo de qualidade do ensino”) e no artigo 212 (“§ 3.º a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”). (BRASIL, 1988)

A LDBEN n.º 9.394/96 reforça esses princípios da Constituição Federal em seu artigo 3.º outorga que,

- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
 - IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 - V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - VII - valorização do profissional da educação escolar;

- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996).

Essa qualidade que tanto a Constituição Federal, como a LDBEN mencionam só é devidamente esclarecida no artigo 4.º da LDBEN que define qualidade como sendo o dever do Estado em definir os “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (BRASIL, 1996).

A partir do estabelecimento da função do Estado em avaliar a qualidade da educação ofertada, foram instituídos os processos de avaliação, tais como: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), entre outros (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010).

Dentre os fatores que motivaram o Estado a criar um sistema nacional de avaliação da educação superior brasileira está a forte influência dos organismos internacionais de financiamentos tais como: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para Gisi (2004, p. 48) os organismos internacionais não afetam apenas o sistema de avaliação da educação brasileira, mas também “as políticas educacionais [...] foram fortemente influenciadas pelas agências financeiras econômicas e com sérias implicações para o processo de formação”. Tais intervenções motivacionais acontecem

[...] mediante a assistência técnica e financeira, a partir das quais se criam relações de dependência e subordinação dos países menos ricos em relação aos países mais ricos. Quando são feitos acordos entre organismos multilaterais e países periféricos, as políticas educacionais locais sofrem interferências externas na medida em que, ao conceder subsídios financeiros, tais organizações estabelecem diretrizes e exigências que direcionam as reformas econômicas e educacionais desses países. Ou seja, em troca de financiamentos, as agências passam a intervir na formulação e execução de reformas econômicas e políticas a serem implementadas nesses países (HINTZ, 2014, p. 37-38).

Dessa maneira, como apontado por Hintz (2014), as políticas de avaliação educacional são influenciadas diretamente pelas agências internacionais de financiamento e isso para Tirado (2005) ocorre

“[...] para reforzar la necesidad de modernizar la educación superior a partir de una racionalidad financiera y administrativa que ha buscado desregular y desburocratizar las estructuras administrativas y, a la vez, promover las privatizaciones y reducir la responsabilidad del Estado em la prestación de los servicios públicos” (TIRADO, 2005, p. 46).

Podemos acompanhar as respectivas implementações dos sistemas de avaliação da educação brasileira na tabela 1.

Tabela 1 - Ano de implementação dos sistemas de avaliação da educação brasileira

SISTEMA DE AVALIAÇÃO	ANO DE IMPLEMENTAÇÃO
Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	1990
Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão)	1996
Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	1998
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	2003

Fonte: organizado pelo autor com base nos estudos de Tude, Ferro e Santana (2010).

Como observa-se na tabela 1, os sistemas de avaliação tornaram-se uma política de Estado. Esse fato é para Dias Sobrinho (2002) a maneira que o Estado moderno encontrou para instrumentalizar a regulação de suas atividades. Para o autor,

Os Estados modernos não passam sem múltiplas avaliações dos seus setores, por entender que elas são instrumentos técnicos e políticos que fundamentam e legitimam as transformações que buscam operar tanto na produção quanto na administração pública. A ideia de competitividade do país no cenário internacional, da modernização do Estado e da eficácia e eficiência na economia e na gestão dá sentido geral dessas avaliações. Por entender que não pode haver reformas bem instrumentadas sem avaliação, os Estados criaram nos últimos anos suas agências de coordenação geral dos processos e do sistema avaliativos. Por aí se vê que a avaliação é matéria de Estado e se aloja no núcleo do poder central (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 39).

Além disso, para Ana Maria Eyng (2015) esses sistemas de avaliação instituídos, se orientam numa perspectiva conservadora e regulatória de avaliação, com bases economicistas da eficiência e não em uma avaliação crítica emancipatória

que garanta o “direito à educação de qualidade independente da origem social, econômica ou cultural” (EYNG, 2015, p. 140). E ainda, de acordo com Garcia e Nascimento (2012, p. 97) os sistemas de avaliação constituem-se

[...] uma forma de controlar os resultados educacionais, responsabilizar os educadores pelos resultados de suas ações, bem como imprimir padrão mínimo de qualidade à ação educativa. [...] os resultados das avaliações nacionais são divulgados para que a população fiscalize o trabalho escolar e avalie a competência dos professores, considerando os resultados obtidos pelos alunos. [...] confere-se maior visibilidade aos atores locais, tornando os gestores, os professores e os funcionários das escolas os responsáveis pelos resultados educacionais, sem que se preste a mesma visibilidade às ações que o Estado deveria empreender para que o trabalho educativo tenha qualidade efetiva.

Não iremos abordar todos os processos de avaliação da educação superior, pois, não é objeto próprio deste trabalho. O que nos interessa salientar aqui é apenas o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES foi instituído pela lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 e regulamentada pela Portaria MEC n.º 2.051, de 9 de julho de 2004. As finalidades do SINAES estão expostas no 1.º artigo que expõe que,

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

O SINAES possui três eixos avaliativos, a instituição, o curso e o desempenho dos estudantes, e possui, também, três procedimentos operacionais, o AVALIES (Avaliação das Instituições de Educação Superior), o ACG (Avaliação dos Cursos de Graduação) e o ENADE (Avaliação do Desempenho dos Estudantes).

O SINAES é supervisionado e coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A composição da CONAES é determinada pelo artigo 7.º da lei n.º 10.861 de 2004, que determina que a comissão seja formada por 13 membros entre eles,

I – 1 (um) representante do INEP;
II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;
IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;
V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;
VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;
VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior (BRASIL, 2004).

O CONAES é responsável por dois documentos base do SINAES, as Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior, e o Roteiro para a Avaliação Interna e ainda suas atribuições incluem,

[...] coordenar o processo de avaliação articulado e coerente em âmbito nacional e, definindo seus respectivos prazos, garantir a integração e coerência dos instrumentos e práticas da avaliação; estabelecer diretrizes para o recrutamento e capacitação de avaliadores; analisar os relatórios de avaliação consolidados pelo INEP e, a partir deles, elaborar pareceres conclusivos, encaminhando-os às instâncias competentes; integrar os instrumentos de avaliação e de informação; promover seminários, debates e reuniões nas áreas de sua competência; estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da educação superior; assegurar a qualidade e a coerência do SINAES, promovendo o seu aperfeiçoamento permanente; oferecer subsídios ao Ministério da Educação para a formulação de políticas de educação superior de curto e longo prazo (CONAES, 2004, p. 18).

Todavia, apesar da Avaliação da Educação Superior ter várias facetas e instrumentos de avaliações, o ENADE é o referencial com maior interferência, atualmente, no peso do processo de regulação e supervisão da educação superior. O ENADE conta com quatro instrumentos de coletas de dados, a prova, o questionário de impressões sobre a prova, o questionário socioeconômico e o questionário aplicado aos coordenadores de cursos de graduação. E segundo o Manual do ENADE de 2014 elaborado pelo INEP tem como objetivo,

[...] aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, às suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e às suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento, contribuindo assim para a avaliação dos cursos de graduação (BRASIL, 2014, p. 5).

Com resultados obtidos do ENADE, são elaborados os indicadores de conceito ENADE e dos indicadores de diferença entre os desempenhos observados e

esperados. Esses resultados, juntamente com o Conceito Preliminar de Curso (CPC), determinam a nota a ser atribuída ao curso de graduação da instituição avaliada. Essa nota indica a qualidade do curso e se, a instituição está apta ou não para o credenciamento, funcionamento, ou recredenciamento do curso.

Como observa-se, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) reestruturou toda a organização e a estrutura da educação brasileira, porém mais do que isso, de sua elaboração até sua aplicabilidade, a LDBEN foi e continua sendo um campo de disputas ideológicas, de tal modo que, a professora Iria Brzezinski (2010, p. 190-191) ressalta que,

O cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação preceituado na Constituição de 1988. Esse cenário foi marcado no Congresso Nacional por uma disputa na arena de poder na qual se aglutinaram forças de alguns parlamentares do Colégio de Líderes em torno das reivindicações do mundo vivido dos educadores, representado pelo Fórum, bem como de outros parlamentares que atendiam interesses dos empresários e lobistas do ensino privado.

Diante dessa prerrogativa apontada por Brzezinski (2010), e das disputas acirradas entre os defensores de uma educação pública e de qualidade a todos os cidadãos brasileiros e dos defensores da privatização da educação, e de um Estado mínimo social, cabe no próximo capítulo discutirmos os mecanismos de ingresso na educação superior e analisarmos os discursos acerca da democratização da educação superior no Brasil.

4 DISCURSOS ACERCA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A problemática da democratização da educação superior no Brasil e as questões que a ela se relacionam são polêmicas, pois, são apresentadas de pontos de vista tão diferentes que nem sempre são identificáveis.

Dessa maneira, é importante analisar as formas de ingresso na educação superior brasileira e definir o conceito de democracia e se esse conceito está efetivamente presente nas políticas de acesso e inclusão na educação superior do Brasil.

4.1 Ingresso na Educação Superior

O acesso ao nível superior de educação no Brasil assume cada vez mais uma importância maior na sociedade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) define que para ingressar na educação superior os candidatos devem ter concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo (BRASIL, 1996).

Atualmente o acesso à educação superior, além do tradicional vestibular, conta com processos seletivos alternativos para os candidatos, os principais são: o Exame Nacional do Ensino Médio, o Sistema de Seleção Unificada (SISU), Avaliação seriada, Análise de histórico escolar, Prova agendada e Prova eletrônica.

Para Gisi (2004, p. 47),

Os processos seletivos na educação superior têm 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 aquele que não o possuem. Configura-se assim, uma desigualdade que tem relação com o capital cultural e social dos candidatos.

O vestibular tradicional tem como objetivo testar os conhecimentos dos estudantes nos conteúdos cursados durante a educação básica. Contudo, como apontado por Gisi (2004), os processos seletivos, principalmente os vestibulares

corroboram para a exclusão social⁷, principalmente se levarmos em conta a fragilidade da educação básica pública no Brasil. Pois de acordo com Gisi (2004, p. 47), “[...] os alunos já chegam em condições desiguais, em decorrência das oportunidades que tiveram [...]” o que ocorre na educação básica pública, nada mais é que “uma exclusão mais dissimulada que mantém no seu interior os excluídos e posterga sua eliminação”.

Além disso, Boneti e Gisi (2007, p. 76) ressaltam que outra questão que dificulta a entrada dos alunos na educação superior

[...] é o processo de seleção, mesmo com as mudanças que estão ocorrendo nos processos viabilizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9394/96, que abriu a possibilidade de diversificação das formas de seleção para a educação superior. Os resultados não têm sido promissores, dificultando ainda a entrada daqueles alunos que não tiveram maiores oportunidades educacionais. De acordo com Catani e 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 social, isso porque, de acordo com Bourdieu e Passeron (2003, p. 14) nas possibilidades de acesso à educação superior se lê o resultado de uma seleção que se exerce ao longo da trajetória escolar com um rigor muito desigual segundo a origem dos indivíduos (BONETTI; GISI 2007, p. 76).

Essa facilitação do processo de ingresso na educação superior, apontado por Boneti e Gisi (2007), não vem contribuindo para diminuir a seletividade dos cursos considerados com maior prestígio social e isso segundo Oliveira (2013, p. 273), ocorre porque

[...] a história do acesso à educação superior no Brasil revela uma tensão permanente entre continuidade e ruptura com os mecanismos de seletividade social, [...] ainda que embasado, em geral, no discurso da igualdade de oportunidades e mesmo da democratização do acesso.

Além dessa exclusão, apresentada por Boneti e Gisi (2007) e por Oliveira (2013), que os vestibulares tradicionais representam, para Ribeiro Netto (1980, p. 10-11) os vestibulares transformaram-se

[...] num instrumento para descartar candidatos e não para selecioná-los. De fato, o grau de dificuldade das provas elevou-se substancialmente, criando um vazio entre o que era ensinado secundário e o que era pedido no vestibular. Tal atitude favoreceu o aparecimento dos “cursinhos”, que

⁷Exclusão Social é entendida, na presente pesquisa, pela definição elaborada por Sposati (1999). Segundo o autor, a exclusão social deve ser entendida como sendo “uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não equidade, a não acessibilidade, a não representação pública como situações multiformes” (SPOSATI, 1999, p. 167-168).

encontraram no hiato criado entre o ensino secundário e o terciário solo fértil para desenvolver-se.

Dessa maneira, o vestibular tradicional proporcionou uma verdadeira inversão social. Os estudantes melhores preparados, que tiveram oportunidades de estudarem em colégios particulares⁸, ou que tiveram condições de fazerem cursinhos pré-vestibulares, se saem bem e garantem uma vaga na rede pública de educação superior, e os estudantes oriundos da escola pública, fragilizada por uma série de problemas e descaso do Governo, tem que pagar altas mensalidades em IES privadas, ou recorrerem a financiamentos estudantis ou disputam vagas no Programa Universidade para Todos, o que também significa ter conseguido uma boa nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O ENEM⁹ configura-se na atualidade como um dos principais processos de inserção dos estudantes na educação superior, seja para ingresso em IES públicas ou em IES particulares como participantes de programas como o PROUNI ou o FIES.

Desde sua implementação o ENEM sofreu inúmeras mudanças ao longo de sua história, porém ainda mantendo como principal objetivo o “de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Podem participar do exame alunos que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores” (MEC, 2017).

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi implementado pelo Ministério da Educação pela Portaria n.º 438, de 28 de maio de 1998 na gestão do ministro Paulo Renato Souza (ex-gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – em Washington). Em seu primeiro artigo a Portaria institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM como:

[...] procedimento de avaliação do desempenho do aluno, tendo por objetivos:

⁸ Além disso, o bom resultado nos vestibulares de IES federais, e o bom desempenho no ENEM são utilizados pelos colégios e escolas privadas como propaganda, de acesso e ascensão, para atrair alunos. Algumas redes de ensino privado do país oferecem até mesmo bolsas para os melhores alunos, o que fomenta um mercado econômico de grandes proporções e alimentam uma propaganda de sucesso e esperança para os alunos que ali estudarem.

⁹A finalidade primordial do Enem é a avaliação do desempenho escolar e acadêmico ao fim do ensino médio. As informações obtidas a partir dos resultados do Enem são utilizadas para acompanhamento da qualidade do ensino médio no País, na implementação de políticas públicas, criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio, desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira e estabelecimento de critérios de acesso do participante a programas governamentais. O Enem serve também para a constituição de parâmetros para a autoavaliação do participante, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho (INEP, 2017).

- I- Conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
- II- Criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;
- III- Fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
- IV- Constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio (BRASIL, 1998).

Desde sua implementação os números de inscritos no ENEM vem crescendo substantivamente. Segundo dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) o Enem de 2016 registrou 9.276.328 inscritos. Podemos acompanhar a evolução do número de inscritos no Enem no gráfico I.

Gráfico 1 – Evolução do número de inscritos no ENEM



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2017).

Como observa-se no gráfico 1, em 2011 tiveram 6.221.697 inscritos no ENEM e esse número foi consideravelmente crescendo nos anos seguintes. De acordo com o Inep, os resultados do Enem 2016 “representam o segundo maior da série histórica do exame – ficando atrás apenas da edição de 2014, quando foram registrados 9.490.952 participantes. Na edição anterior, o número chegou a 8.478.096 inscritos” (INEP, 2017), e em 1998 ano de sua implementação o ENEM registrou apenas 157.221 inscrições.

Segundo informações do balanço das inscrições do ENEM de 2016, constata-se que, 58,2% das inscrições foram realizadas por candidatos já concluintes do Ensino Médio, os demais inscritos são concluintes, representando 20,4%, e os concluintes após 2016, representam 15,7% e 5,7% não estão cursando o Ensino Médio (INEP, 2017).

O ENEM possui uma taxa de inscrição de R\$ 82,00, em 2017. São isentos do pagamento desta taxa os

[...] participantes que estiverem concluindo o ensino médio em escola pública, no ano letivo de 2016. Nesse caso a isenção é automaticamente concedida no sistema de inscrição. Os participantes que declararem ser pertencentes de família de baixa renda, ou estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica (nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 ou da Lei 12.799, de 10 de abril de 2013). Nesse caso o participante deve solicitar isenção de taxa no sistema de inscrição e declarar carência. Caso a solicitação seja indeferida, o participante deverá efetuar o pagamento da taxa para ter sua inscrição confirmada (INEP, 2017).

Além disso, até o ano de 2016, o ENEM possibilitava que os candidatos maiores de 18 anos, que não concluíram o ensino médio na idade adequada, usasse o desempenho no exame para receber o diploma de conclusão do ensino médio, para isso os candidatos deveriam obter média de 450 pontos em cada uma das áreas de conhecimento e mais de 500 pontos na redação. Todavia, segundo informações do sindicato das mantenedoras de ensino superior (SEMESP)

Entre os alunos presentes no ENEM de 2014 vale destacar que quanto menor a renda, maior a dificuldade de o aluno alcançar 450 pontos e não zerar na redação. Na faixa de renda de até 1 salário mínimo menos da metade (45,7%) conseguiu atingir a pontuação [...]. Já os alunos que tiraram 450 pontos ou mais na nota geral e que não zeraram a redação, 72,8% apresentam renda familiar mensal de até 3 salários mínimos. Entre os que não zeraram a redação, mas também não atingiram a pontuação necessária [...] (mínimo de 450 pontos), o percentual sobe para 91,7%, sendo que a faixa de nenhuma renda ou renda de até 1 salário mínimo já representa quase metade dos alunos (46%) (SEMESP, 2016).

Um dos pontos positivos do ENEM é sua vinculação com o Sistema de Seleção Unificada (SISU) que por sua abrangência nacional, possibilita que estudantes possam concorrer a vagas nas universidades federais de todo o país, porém para garantir a vaga o estudante deve ter tido um bom desempenho no exame.

O SISU é “o sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC), pelo qual instituições públicas de educação superior oferecem vagas a candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)” (SISU, 2017).

Em 2017, foram destinadas ao SISU, 238.397 vagas para educação superior pública, segundo informações do Portal Brasil (PORTAL BRASIL, 2017), em 131 instituições de educação superior e institutos federais. O número de inscrições alcançou 2.365.170 e cada estudante pode fazer até duas opções de curso (PORTAL BRASIL, 2017).

Os outros processos de ingresso na educação superior são: a avaliação seriada, que segundo o Portal Brasil, refere-se à modalidade de acesso universitário que acontece de forma gradual e progressiva, com provas aplicadas ao final de cada série do ensino médio. Há instituições que aplicam, ainda, testes, provas e avaliações de conhecimentos voltados à área do curso que o estudante pretende fazer (PORTAL BRASIL, 2017). A análise de histórico escolar, a prova agendada e a prova eletrônica são modalidades de ingresso mais utilizadas por IES privadas, para o aproveitamento de vagas ociosas dos cursos que não foram preenchidas pelos vestibulares tradicionais.

Todas essas modalidades de acesso à educação superior fazem parte de estratégias que o Governo Federal adotou para democratizar o acesso a esse nível de ensino e cumprir as metas propostas do compromisso Todos pela Educação (TPE) e do Plano Nacional de Educação (PNE).

Porém, como já mencionado, a efetiva democratização ainda está longe de ocorrer, por isso nos próximos itens iremos discutir o conceito de democracia e os discursos acerca da democratização do acesso à educação superior brasileira.

4.2 Conceito de Democracia

Por democracia, entende-se a forma de governo que teve sua origem na antiga cidade grega de Atenas, que era a cidade-estado mais próspera da Grécia clássica ocidental.

Conceitualmente a democracia é precisamente a forma de governo do povo (*demo*, “povo”; *cracia*, “governo”; Governo do Povo), é o “regime que assegura a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados” (COUTINHO, 1994, p. 20). Como tal, constitui uma das formas da tipologia clássica das formas de governo, juntamente com a monarquia (governo de um), com a aristocracia (governo dos melhores) e suas respectivas degenerações, a tirania, a oligarquia e a demagogia.

Uma satisfatória conceitualização que retomamos no presente trabalho é organizada por Zainko (2003, p. 49-50), que apoiada nos argumentos de Marilena Chaui (2001) caracteriza democracia como “uma forma geral da existência social em que uma sociedade estabelece as relações sociais, os valores, os símbolos e o poder político” e ainda para a autora a democracia pressupõe os princípios de “isonomia (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da isegoria (direitos de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público)”.

A análise conceitual do termo democracia reitera o significado que a cidadania assume na contemporaneidade, e essa prerrogativa, também é exposta pela professora Zainko (2003, p. 48) quando pontua que:

[...] a cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humanas abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Como destacado por Zainko (2003), democracia e participação são sinônimos em uma sociedade democrática, onde todos os indivíduos sem exceções são dotados de direitos e deveres iguais. E não sem sentido que o sociólogo Carlos Nelson Coutinho (2000, p. 42-43) enfatiza que,

As primeiras teorias sobre a cidadania, sobre o que significa ser cidadão, surgiram na Grécia clássica, nos séculos V-IV antes da era cristã, correspondendo ao fato de que os gregos conheceram na prática as primeiras formas de democracia, nas quais número relativamente amplo de pessoas interferia ativamente na esfera pública, contribuindo para a formação do governo. E foi com base nisso que Aristóteles definiu o cidadão: para ele, cidadão era todo aquele que tinha o direito (e, conseqüentemente, também o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias nas quais se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões.

É por isso que o objetivo de conceituar o termo democracia é, antes de tudo, insistir que o acesso à educação superior não é privilégio e sim um direito democrático de todo o cidadão brasileiro. E, ainda na linha de pensamento do sociólogo, a democracia,

[...] só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização

é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2000, p. 153).

Em conformidade com os teóricos citados, conclui-se que o conceito de democracia pressupõe o exercício da cidadania participativa. O conceito de participação cidadã está diretamente relacionado ao papel que o cidadão e o Estado assumem em uma sociedade democrática, para Maria da Glória Gohn (2003, p. 57) a o exercício da participação cidadã

[...] está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas.

Dessa maneira, “uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado” (ADORNO, 1995, p. 141-142), porém, não é novidade que a educação superior está longe de democratizar-se às amplas camadas populacionais brasileira o que faz questionarmos se políticas públicas educacionais para o acesso à educação superior brasileira, promovem uma efetiva democratização ou apenas se constituem de políticas verticais (no sentido que não há participação da parte mais interessada, o povo) de acesso ou de políticas de massificação do acesso?

4.3 Democratização ou massificação da Educação Superior?

A partir da elaboração conceitual do termo democracia, visualizado no item anterior, e concluir-se que, no âmbito das políticas públicas esse termo carrega consigo inúmeras conotações se faz necessário ampliar-se a discussão no sentido de compreender se as políticas públicas educacionais de acesso à educação superior são políticas de democratização a esse nível de ensino (tão relegado a maior parte da população brasileira), ou se essas políticas são políticas de massificação que contribuem para a manutenção do capital de grandes empresas e grupos educacionais privados de ensino.

A educação superior no Brasil assume um interessante viés onde, o público e o privado se fundem de tal maneira que quase não é possível diferenciá-los, ou como Shiroma (et al., 2007, p. 98) sugere, ao discutir a “privatização por atribuição, ou seja,

a obrigação constitucional do Estado de oferecer educação é realizada pela terceirização de sua execução. Sua desresponsabilização é difusa e paulatinamente transfere o ônus do financiamento para a sociedade”.

A filósofa política Hannah Arendt (1906-1975), em sua obra intitulada “A Condição Humana” comenta acerca dessa problemática, e sugere que essa “confusão entre o social e o político decorre da moderna concepção da sociedade, a qual encara a política como um espaço de regulação da esfera privada” (*apud* ANTUNES, 2000, p. 4).

Na educação superior, esse entrelaçamento do público e do privado se converte de tal modo que Sguissardi (2015, p. 869), sugere que

[...] a educação superior, no Brasil, vive um intenso processo de transformação de um direito ou “serviço público” em “serviço comercial” ou mercadoria, isto é, um processo de massificação mercantilizadora que anula as fronteiras entre o público e o privado-mercantil e impede uma efetiva democratização do “subsistema”. Ao menos no nível da graduação.

Nessa perspectiva apontada por Sguissardi, verifica-se que o Estado por meio de políticas públicas educacionais de curto alcance (PROUNI e FIES), garante certa igualdade de acesso à educação superior, porém essas mesmas políticas não preveem uma efetiva seguridade de permanência do estudante.

Ainda de acordo com Sguissardi (2015), não há existência de um planejamento estratégico adequado à realidade, que prevê uma significativa expansão no setor público de educação superior brasileira e que garanta uma educação de qualidade e de justiça social. E dessa maneira, por meio de políticas de acesso à educação superior em instituições privadas de ensino o Estado,

[...] convoca a iniciativa privada a compartilhar as responsabilidades pela educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que, se a educação é uma questão pública, não é necessariamente estatal. Nessa conjuntura, as empresas são estimuladas a contribuir e desenvolver ações educacionais das mais diferentes modalidades, não raro com apoio governamental [...] (SHIROMA et al., 2007, p. 97).

As análises elaboradas por Shiroma (et al., 2007) e Sguissardi (2015), apontam que na medida em que o setor privado e mercantil de educação superior no Brasil cresceu, diminuiu significativamente o número de instituições comunitárias¹⁰,

¹⁰ Segundo Craveiro (*in* Jornal da ABRUC, 1998, p. 2) as universidades comunitárias “são universidades prestadoras de serviços públicos, de interesse coletivo, sem fins lucrativos. Esse caráter inaugura um novo modelo de universidade, distante das instituições estritamente particulares”.

confessionais e filantrópicas de educação superior, que apesar de fazerem parte da rede privada de educação superior, não visam ao lucro e nem se orientam pela lógica do mercado econômico. Segundo os autores, programas como o FIES e o PROUNI contribuem para o crescimento exacerbado de grupos educacionais, e isso pode ser observado com o crescimento das ações desses grupos na bolsa de valores, pois o Estado se exime de sua responsabilidade com a educação superior do cidadão e as empresas lucram com o dinheiro público. Pois, conforme Sguissardi (2015, p. 872), “estas organizações sociais liberariam o Estado da obrigatória e constitucional manutenção das Ifes. Estas deveriam buscar junto a órgãos públicos ou privados os recursos financeiros que não lhes fossem garantidos pelo Fundo Público”.

Por conseguinte, “pelo fato de mobilizar recursos privados e orientar-se visando à obtenção de lucros”, que “o setor privado é mais dinâmico no atendimento à demanda da clientela” e, por isso, “cresce mais rapidamente” (SAMPAIO, 2000, p. 70). Fato que, segundo Sampaio (2000, p. 68-69), “não se caracteriza uma política de privatização do ensino superior”, mas o que efetivamente ocorre “é que a velocidade e a dimensão do crescimento de cada um dos setores – público e privado- de ensino superior” traduz a concepção de política de estado mínimo que o governo quer adotar.

Para Silva e Sguissardi (2001) a proliferação da educação superior privada no Brasil obteve enorme sucesso porque, além de contar com investimentos públicos a educação superior privada

[...] 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 (SILVA; SGUISSARDI, 2001, p. 178-179).

A desigualdade social presente no país, e a nítida posição por políticas neoliberais de participação mínima do Estado, e a forte propaganda do ensino público como uma modalidade falida de ensino foram os fatores predominantes no cenário do crescimento exacerbado dessa educação elitista e discriminatória, visto que por possuir uma educação básica frágil os estudantes das escolas da rede pública de educação não conseguem vagas nas universidades públicas e recorrem a universidades privadas com a ajuda de políticas como o FIES e o PROUNI.

Esse processo para Sguissardi (2015, p. 871), seria “um intenso processo de transformação de um direito ou ‘serviço público’ em ‘serviço comercial’ ou mercadoria,

isto é, que esse não seria um processo de democratização, mas de massificação mercantil” ocasionado pelo neoliberalismo econômico.

Na educação o neoliberalismo atuou reduzindo o papel do Estado e adaptando o sistema educacional às necessidades da globalização. Por neoliberalismo entendemos o resgate das teorias liberais da economia que se materializaram no corte de gastos dos investimentos públicos, nas políticas monetárias de ajuste fiscais, na privatização dos serviços públicos e na redução ao máximo do papel do Estado nas intervenções econômicas.

O Brasil foi o último dos países integrantes da América Latina a implantar um projeto político neoliberal. Com o fracasso do Plano Cruzado (1986) e os demais planos predecessores da década de 1980 e com a tentativa da classe dominante de redefinir as ações do Estado e reduzir sua participação na economia, “o projeto neoliberal foi se desenhando e se fortalecendo, passando do plano meramente doutrinário para se constituir em um programa político” (FILGUEIRAS, 2006, p. 182). E segundo Filgueiras (2006):

Esse processo, que culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais (FILGUEIRAS, 2006, p. 183).

Esse projeto neoliberal instalado e concomitantemente a sua política, tem como principal aliado a classe média alta os “novos ricos que rejeitam qualquer coisa parecida com um Estado de Bem-Estar social, do qual não se beneficiariam, pois ajudariam a financiá-lo com impostos, mas não fariam uso de seus serviços” (FILGUEIRAS, 2006, p. 185). Basicamente para Filgueiras (2006) esse segmento seria formado:

[...] por executivos de empresas, certos segmentos de profissionais liberais, a alta burocracia governamental, uma nova intelectualidade identificada com os valores e hábitos forâneos e um pequeno grupo de consultores e trabalhadores autônomos altamente qualificados, ocupados em atividades econômicas recém surgidas e típicas dos novos paradigmas tecnológicos. Um segmento social que se beneficiou com a “farra das importações” e também com as altas taxas de juros e que, ao descobrir os padrões de consumo próprios dos países desenvolvidos, e a ele ter acesso, se deslumbrou e se sentiu incluído no primeiro mundo (FILGUEIRAS, 2006, p. 185).

Para esse seletto segmento de idealizadores

[...] “A educação é um bem de consumo e o estudante é o principal consumidor por intermédio de seus pais” (World Bank, 2001, p. 1). O que segue a partir dessa suposição é que, para que os pais (e estudantes) possam escolher, o setor da educação precisa ser organizado de modo que opere de acordo com a lógica de um livre mercado. Isso envolve informação sobre a natureza da oferta de educação do provedor, incluindo sua qualidade; uma série de incentivos que garantam o tipo certo de comportamento e performance; garantias regulamentadas que protejam os interesses dos investidores privados; competição entre provedores; e um sistema de avaliação capaz de dar retornos para o sistema de informações, criando assim um círculo virtuoso (ROBERTSON, 2012, p. 292).

O neoliberalismo presente nas políticas públicas educacionais, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), atingiu seu ápice com os Decretos n.º 2.207 e n.º 2.306¹¹ de 1997, que sumariamente legalizaram o “negócio” da educação superior. O próprio decreto n.º 2.306 em seu artigo sétimo vai definir que,

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual (BRASIL, 1997).

Segundo o artigo 7º do decreto n. 2.306 a educação superior privada está submetida ao capital mercantilista, não espanta que nesse período de criação e implementação do decreto, o então ministro da Educação Paulo Renato de Souza, que era o ex-vice-diretor do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), trouxe para a educação brasileira as recomendações do Banco Mundial, principalmente as presentes nos seguintes documentos: *Financing education in developing countries – An exploration of policy options* (WORLD BANK, 1986), de 1986; *Higher education: the lessons of experience* (WORLD BANK, 1994), de 1994; e *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*, (WORLD BANK, 1998) e *Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries: peril and promise* (WORD BANK, 2000).

Sguissardi (2015, p. 873), comenta que esses documentos traziam consigo a tese “do maior retorno privado e social dos investimentos em educação básica que o dos investimentos em educação superior”. Já para Shiroma (et al., 2007, p. 78), essas ações,

¹¹ Decretos revogados pelo Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006.

[...] contra o caráter público da universidade, iniciada ainda do regime militar, encontrou incentivo e reforço nunca vistos. Antes da LDBEN, e depois dela, um número importante de leis, medidas provisórias, decretos, decretos-leis, portarias, resoluções passou a definir os rumos do ensino superior brasileiro. Não causa surpresa, portanto, que na LDBEN de 1996 o capítulo específico sobre a educação superior é o que contém o maior número de artigo - 16,3% do total.

A consequência desse alinhamento da educação no Brasil com as políticas internacionais neoliberais mercantilistas resultou na não criação de nenhuma instituição pública de educação superior nos anos de 1995 a 2002, no congelamento de recursos públicos e na criação de leis que propiciavam o desenvolvimento de instituições privadas de educação superior, fazendo com que a educação superior assumisse características de um “bem privado que se pode subordinar às forças do mercado” (WORLD BANK, 1998, p. 4).

Alinhada às políticas neoliberais internacionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394 de 1996) contribuiu para que a educação superior brasileira cedesse à pressão de quem realmente governa, ou seja, o mercado econômico, pois segundo Brzezinski (2010, p.190),

O cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação preceituado na Constituição de 1988.

Como consequência desses fatores, observa-se um crescimento substantivo de instituições de educação superior com fins lucrativos, e com isso, uma detenção majoritária no número de matrículas de estudantes. Essas políticas educacionais e decretos para Sguissardi (2015, p. 874) desencadearam,

[...] um movimento sem precedentes de mudança estatutária e de regime administrativo do conjunto das IES privadas de 1997 a 1999: neste ano, segundo dados do Censo da Educação Superior do Inep, as IES particulares, com fins de lucro, já eram 58% do total de 905 IES privadas ou 48% do total de 1.097 públicas e privadas. Passados mais 11 anos, em 2010, as IES privadas particulares ou privado-mercantis já eram 77,8% e, hoje, possivelmente ultrapassem 80% das cerca de 2.400 IES do país.

Esse movimento estratégico de favorecimento a privatização da educação superior, teve continuidade nos governos que seguiram o governo FHC, de tal

maneira, que podemos falar em uma oligopolização e monopolização do mercado educacional do ensino superior brasileiro, transformando dessa forma,

[...] um direito ou serviço público em serviço comercial ou mercadoria, como já sinalizado, dá-se no interior de um Estado reformado para conformar-se ao ajuste ultraliberal da economia; de um Estado que não é sinônimo de interesses públicos, mas que tende a representar de modo prioritário os interesses privado-mercantis (SGUISSARDI, 2015, p. 875).

O direito a educação, como ressaltado na Constituição Federal de 1988, torna-se mercadoria capitalista e o discurso de democratização do acesso perde o sentido de sua essência e esquece que “democratizar o ensino implica em pensar novas formas de acesso, garantindo aqueles que chegam à universidade uma permanência com qualidade acadêmica e pertinência social” (ZAINKO, 2003, p. 54).

Ainda de acordo com Zainko (2003, p. 55), o fator quantitativo não é suficiente para que ocorra a democratização da educação superior, é necessário que haja a permanência do estudante e dessa maneira, “as políticas públicas para o ensino superior devem traduzir compromissos de mudanças necessárias aos tempos atuais. Mudanças alicerçadas na democracia e na autonomia plena [...]”.

Além da democratização do acesso com permanência e qualidade social da educação, as políticas para a educação superior deverão contemplar

Uma formação resultante de aprendizagem efetiva, relevante e pertinente. A reestruturação do fazer acadêmico articulando descentralização administração e integração institucional. A interação efetiva com os diversos segmentos da sociedade. A construção de pontes para o futuro revendo os paradigmas que norteiam as atividades acadêmicas, tanto no processo de formação envolvendo currículo, ensino-aprendizagem, avaliação, como na articulação da graduação com a pós-graduação, na produção e disseminação do conhecimento e na gestão [...] (ZAINKO, 2003, p. 55-56).

Superar essa lógica de economia de mercado que atua na educação superior, e construir uma educação de qualidade social é fundamental na criação e implementação de políticas públicas educacionais, pois essa lógica mercantilista que direciona as políticas atuais faz com que, nas palavras de Antônio Joaquim Severino (2009, p. 259) a educação superior adquira “aquisição de competências não para saber fazer, mas para competir, conhecimento utilitarista, instrumental, performance competitiva. Acaba ocorrendo uma colonização da política educacional pelos imperativos da economia”.

Após explorarmos as análises elaboradas, a grande questão que fica é o porquê ao invés de destinar recursos públicos à educação superior pública, o que

seria de fato a posição do Estado democrático assumiria, o Estado destina recursos à iniciativa privada¹²? Essa resposta é apontada pelos estudos de Shiroma (et al., 2007, p. 97), que constata em suas pesquisas acerca das políticas públicas educacionais que,

[...] partilhando das recomendações internacionais, o governo brasileiro procurou articular um grande consenso nacional envolvendo empresários e trabalhadores em torno de novos requisitos educacionais, demandados tanto pela produção quanto pela sociedade. Mais que isso, pretendia desvencilhar-se da imagem de Estado promotor de bem-estar social, de resto pouco realizada, da obrigação de ofertar o ensino compulsório para transformar-se em Estado avaliador e articulador de políticas. Disposto a terceirizar o ensino, acenou com vantagens para que a iniciativa privada fosse seduzida a investir no ramo educacional. No caso de empresas, a moeda de troca era o financiamento imediato e, no caso dos trabalhadores, a moeda era a possibilidade de aquisição de empregabilidade, equivalente dizer, menor vulnerabilidade no mutante mercado de trabalho.

Dessa maneira, a tênue fronteira entre o público e o privado-mercantil deixa de existir e com isso a educação superior passa a ser considerada um bem público privado. Público, pois, o acesso da população, marginalizada socialmente e economicamente, ainda está condicionado a políticas focais (PROUNI e FIES) e privado porque os recursos, que são públicos, passam a ser investidos em empresas privadas que seguem a lógica mercantil da economia. Para Gisi (in Zainko; Gisi, 2003, p. 96), isso se classifica como o esvaziamento do papel do Estado que

[...] tem se manifestado, em especial, no que diz respeito às políticas sociais, consideradas causadoras de crise por exigirem maiores receitas e, ainda, segundo os pressupostos neoliberais, por favorecerem a acomodação e à dependência aos subsídios estatais.

¹² Esse questionamento não é recente, Anísio Teixeira em sua obra intitulada “Educação não é Privilégio” já levantava essa bandeira quando afirmava que: “Numa sociedade como a nossa, tradicionalmente marcada de profundo espírito de classe e de privilégio, somente a escola pública será verdadeiramente democrática e somente ela poderá ter um programa de formação comum, sem os preconceitos contra certas formas de trabalho essenciais à democracia. Na escola pública [...], desaparecerão as diferenças de classe e todos os brasileiros se encontrarão, para uma formação comum, igualitária e unificadora, a despeito das separações que vão, depois, ocorrer. Exatamente porque a sociedade é de classes é que se faz ainda mais necessário que as mesmas se encontrem, em algum lugar comum, onde os preconceitos e as diferenças não sejam levados em conta e se crie a camaradagem e até amizade entre os elementos de uma e outra. Independente da sua qualidade profissional e técnica, a escola pública tem, assim, mais esta função de aproximação social e destruição de preconceitos e prevenções. A escola pública não é invenção socialista nem comunista, mas um daqueles singelos e esquecidos postulados da sociedade capitalista e democrática do século dezanove (TEIXEIRA, 1957, p. 114-115).

Apresentado dessa maneira, os dilemas existentes na formulação das políticas públicas educacionais e dos discursos acerca da democratização da educação superior brasileira, cabe no capítulo seguinte, da presente dissertação, explanarmos os conceitos sobre políticas públicas e os ciclos que compreendem desde sua formulação até sua efetiva implementação.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Após explanarmos a trajetória histórica da educação superior no Brasil, sua estrutura e organização e discorrermos acerca dos discursos acerca da democratização do acesso à educação superior, os conceitos de democracia e participação cidadã bem como analisarmos a questão da massificação do acesso ao nível superior de ensino, cabe agora no presente capítulo, adentrarmos no conceito de políticas públicas e nas políticas públicas educacionais que contribuem para a democratização do acesso à educação superior no Brasil.

5.1 Conceito de Política

Ao iniciarmos uma discussão acerca de políticas educacionais, primeiramente temos que definir os conceitos que são fixados e entendidos acerca do termo política, pois, o mesmo carrega consigo uma multiplicidade de sentidos e significados.

O dicionário de filosofia de Nicola Abbagnano traz como definição de política quatro variações desse termo: “1.^a a doutrina do direito e do moral; 2.^a a teoria do Estado; 3.^a a arte ou a ciência do governo; 4.^a o estudo dos comportamentos intersubjetivos” (ABBAGNANO, 1962, p. 742).

O primeiro pensador ocidental a se debruçar acerca das várias facetas que o termo política abriga foi Platão (+- 427 - 348). No pensamento platônico, o Estado se origina no fato de que o indivíduo não basta a si mesmo. Em suas obras República, Leis e Política, Platão trata acerca da origem do Estado, das classes sociais e do governo como um todo, que somente é bom quando ele tem por finalidade o bem do homem.

Aristóteles (+- 384 a.C.- 322 a.C) em sua obra intitulada “Ética a Nicômaco” discute amplamente o conceito de política. Para o filósofo a ciência mais importante e arquitetônica “parece ser a política. Com efeito, ela determina quais são as ciências necessárias nas cidades e quais são as de cada cidadão e até que ponto deve aprendê-las” (ARISTÓTELES, 1985, p. 26).

Suas reflexões acerca da política vão atingir o ápice em sua obra “A Política” que vai discutir essa problemática conceitual do termo quando escreve que,

[...] existe uma ciência à qual cabe indagar qual deve ser a melhor constituição: qual pode ser, mais apta que qualquer outra, para satisfazer nossos ideais, quando não houvesse empecilhos externos; e qual a que se

adapte às diversas condições em que podemos levá-la a efeito. Como é quase impossível que muitas pessoas possam realizar a melhor forma de governo, o bom legislador e o bom homem político precisam saber qual pode ser a melhor forma de governo em sentido absoluto e qual pode ser a melhor forma de governo quando existem certas condições (ABBAGNANO, 1962, p. 743).

O Estado para Aristóteles é natural e não convencional como defendia Platão, pois, para o pensador,

Assim, o homem é um animal cívico [político], mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos. A natureza, que nada faz em vão, concedeu apenas a ele o dom da palavra, que não devemos confundir com os sons da voz. Estes são apenas a expressão de sensações agradáveis ou desagradáveis, de que os outros animais são, como nós, capazes. A natureza deu-lhes um órgão limitado a este único efeito; nós porém, temos a mais, senão o conhecimento desenvolvido, pelo menos o sentimento obscuro do bem e do mal, do útil e do nocivo, do justo e do injusto, objetos para a manifestação dos quais nos foi principalmente dado o órgão da fala. Este comércio da palavra é o laço de toda sociedade doméstica e civil. **O Estado, ou sociedade política, é até mesmo o primeiro objeto a que se propôs a natureza.** As sociedades domésticas e os indivíduos não são senão partes integrantes da Cidade, todas subordinadas ao corpo inteiro, todas distintas por seus poderes e suas funções, e todas inúteis quando desarticuladas, semelhantes às mãos e aos pés que, uma vez separados do corpo, só conservam o nome e a aparência, sem a realidade, como uma mão de pedra. O mesmo ocorre com os membros da Cidade: nenhum pode bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus ou um bruto. Assim a inclinação natural leva os homens a este gênero de sociedade. (ARISTÓTELES, 2007, p. 16, **grifo do autor**).

Essa reflexão elaborada pelo estagirita será a base do entendimento acerca da política durante muito tempo, com poucas mudanças conceituais, mas no geral a política assume o papel de descrever a forma do Estado ideal e o Estado ideal em determinadas circunstâncias de governo.

Na modernidade, o inglês Thomas Hobbes (1588 -1679) por sua vez, em suas obras “*De Homine*” e “*Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*” descreve a política como sendo,

[...] a ética, isto é, a ciência do que é justo e do que é injusto, do que é reto e do que é iníquo, pode-se demonstrar a priori dado que nós mesmos fizemos os princípios pelos quais podemos julgar o que é justo e o que é o reto ou seus contrários, isto é, as causas da justiça, isto é, as leis ou as convenções (HOBBS, 1997, p. 35).

Dessa maneira, a modernidade define a política como sendo o conjunto de atividades que são imputadas ao Estado. Essa definição exerceu uma influência de tal maneira que Eneida Oto Shiroma (et al. 2007, p. 7) comenta que,

O conceito de política encadeou-se, assim, ao de poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras.

No pensamento do alemão Karl Marx (1818-1883), principalmente em sua obra “O Capital”, Estado e sociedade civil mantêm uma estreita relação que é designada por política. Shiroma (et al. 2007, p. 8) explica que,

[...] o Estado institui-se, nesse entendimento, como expressão das formas contraditórias das relações de produção que se instalam na sociedade civil, delas é parte essencial, nela tem fincada sua origem e são elas, em última instância, que historicamente delimitam e determinam suas ações.

Contemporaneamente a política assume duas formas conceituais, a primeira diz respeito à política como ação de poder. Autores como Michel Foucault (1926-1984) e Norberto Bobbio (1909-2005) se debruçam acerca desse viés que a política contemporânea assume através da imperatividade da lei. Na segunda forma assumida pela política contemporânea, o termo é o que Gisi (2004, p. 8-9), define como o

[...] conjunto de objetivos que dão forma a determinado programa de ação governamental [...] a uma estratégia do governo que mediante plano, programas, projetos e leis, busca imprimir uma direção aos diferentes setores da sociedade e que se continuam no que denominamos de políticas públicas (política social, política educacional, política de saúde, política econômica etc.).

Nesse íterim, apontado por Gisi (2004), é importante e estratégico o caráter público que o conceito da política assume. As políticas públicas sociais como a educação, saúde, previdência, habitação entre outras, assumem nessa correspondência “características próprias da intervenção de Estado submetido aos interesses gerais do capital na organização e na administração da *res publica* e contribuem para assegurar e ampliar os mecanismos de cooptação e controle social” (SHIROMA et al. 2007, p. 8).

Como apontado por Shiroma (2007) a política passa a significar a intervenção que o Estado realiza na sociedade, por meio da criação e implementação de políticas públicas sociais. Dessa maneira, se faz necessário abordarmos mais especificamente o conceito de políticas públicas, pois, esse é o objeto primeiro do presente trabalho.

5.2 Políticas Públicas: Uma Aproximação Do Conceito

Toda política pública ou iniciativa governamental de implementação de uma política social implica em mudanças no espaço de disposições dos atores sociais no campo de que trata o objeto de intervenção pública, causando rearranjos de acordo com a nova correlação de forças que, pode, a partir de aí se construir. Assim, percebe-se que os atores sociais estão constantemente em luta por espaços, e a efetivação de novas políticas apresenta-se como um momento de oportunidades de deslocamentos políticos no campo social. Nesse sentido segundo Stephen J. Ball (2001, p. 102),

A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar, elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática. [...] as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como um produto de um nexos de influências e interdependências que resultam numa “interconexão, multiplexidade e hibridização” (AMIN, 1997, p. 129), isto é, a combinação de lógicas globais, distantes e locais.

Nesta perspectiva, Azevedo (1997) pontua que as políticas públicas constituem o “Estado em ação” e que elas revelam o projeto de sociedade em implementação. Ainda de acordo com Azevedo as políticas públicas servem para dar “visibilidade e materialidade ao Estado”.

Draibe (2001, p. 17), ressalta que as políticas públicas devem ser entendidas “como a que se desenvolve nas esferas públicas da sociedade – e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade”. Para a autora estas políticas não se restringem as esferas estatais ou do governo, mas, podem ser fomentadas por qualquer instituição desde que tenham um caráter público externo.

Boneti (2011) assinala que as políticas públicas devem buscar uma transformação na realidade dos cidadãos, nesse sentido segundo o autor, pode-se caracterizar as políticas públicas como um conjunto de programas, ações, objetivos e planos que a gestão de Governo elabora para auferir o interesse público e “atendimento/alívio” das necessidades da sociedade (ou de parte dela). Para o autor,

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou

o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

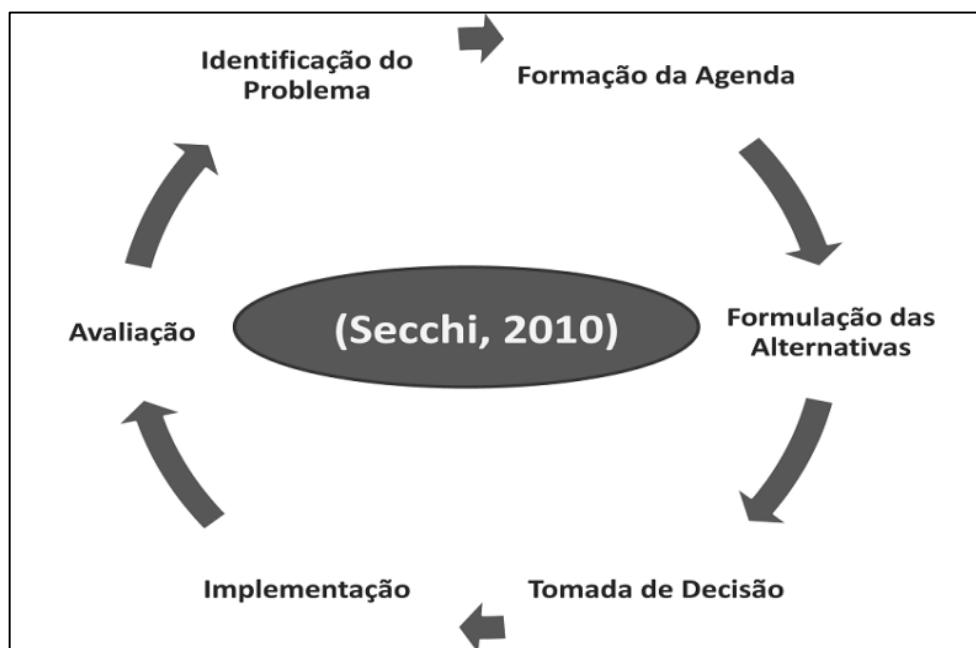
Cohen e Franco (1994), ao discorrerem acerca do conceito de política pública assinalam que, as políticas públicas são implementadas para modificar uma situação problema e por isso devem ser entendidas como ações do governo que produzem algum tipo de efeito social, ou seja, a política pública deve envolver um conjunto de ações e decisões que visem manter uma estreita relação, com a resolução de problemas presenciados pela sociedade. Nesse ínterim, a cientista política Celina Souza (2006, p. 25) problematiza que,

[...] definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade [...].

Assim, diante dos argumentos de Souza (2006), entende-se que as políticas públicas têm diversos objetivos e inúmeras características e formatos, por isso, para muitos teóricos desse tema como é o caso de Cavalcanti (2007) a análise das políticas públicas, só pode ser realizada por meio do modelo de “ciclo de políticas”.

O modelo “ciclo de políticas”, conforme representa a figura 3, expõe a política como sendo um ciclo deliberativo, um processo dinâmico de aprendizagem, o qual frequentemente acompanha as etapas de formulação, implementação e avaliação. Coveney (2010) defende que essa abordagem possibilita uma instrumentalização que permite analisar as diferentes fases de andamento de um programa.

Figura 3 – Ciclo de formação de uma Política Pública



Fonte: Secchi (2010, p. 49).

No modelo da figura 3, percebemos que a primeira fase do ciclo de políticas públicas corresponde à formulação (que compreende diversas fases como a compreensão e definição de problemas, formação da agenda, e criação de programas e por fim a tomada de decisões). A implementação que é a fase seguinte da formulação se caracteriza na conversão dos projetos em ações concretas. E a última, porém não menos importante, etapa é a avaliação que constitui-se na mensuração e análises dos efeitos/impactos gerado pelos programas e políticas na sociedade.

É nesse sentido que segundo Mainardes (2006, p. 47), o método ciclo de políticas “constitui num referencial analítico útil e que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde a formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos”. Para o teórico

A abordagem do “ciclo de políticas”, que adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, como será brevemente apresentado a seguir (MAINARDES, 2006, p. 49).

Como descrito por Mainardes (2006), por meio desse modelo podemos compreender melhor as ações do governo, no caso específico desse trabalho as ações do governo para a Educação Superior.

5.3 Políticas Públicas Educacionais de Acesso à Educação Superior Brasileira

Como já compreendido nas análises elaboradas até o presente momento, as políticas educacionais vão se delineando conforme as especificações econômicas mundiais principalmente do Banco Mundial que para Gisi (*in* Zainko; Gisi, 2013, p. 99) “defende explicitamente a vinculação entre educação e produtividade, estabelecendo diretrizes para a educação na América Latina em que prioriza a melhoria da eficiência interna, qualidade, equidade, descentralização e privatização”.

Essas demandas e exigências econômicas, impactam profundamente na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais para o acesso à educação superior brasileira e é nesse sentido que cabe neste item discorrermos acerca dessas políticas.

Apesar de existirem um número significativo de políticas públicas educacionais de acesso à educação superior, optou-se na presente pesquisa pela escolha dos seguintes programas: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a Lei n.º 12.711/2012 e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Foram definidos os programas supracitados, pois observou-se durante o planejamento da pesquisa que os mesmos possuíam uma abrangência nacional e beneficiava ao maior número de cidadãos brasileiros.

5.3.1 PROUNI (Programa Universidade para Todos Lei n.º 11.096)

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), foi criado pela Medida Provisória (MP) n.º 213 de 2004 e convertido na Lei n.º 11.096 em 13 de janeiro de 2005 que destina-se,

[...] à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, o PROUNI, juntamente com outras políticas públicas educacionais, integra as estratégias do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) instituído em 2007, pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

Em conjunto com as demais metas do compromisso de Todos pela Educação e como estratégia da meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) o objetivo principal do PROUNI é ampliar e oportunizar o ingresso da população de baixa renda na educação superior, por meio de bolsas de estudos parciais ou integrais.

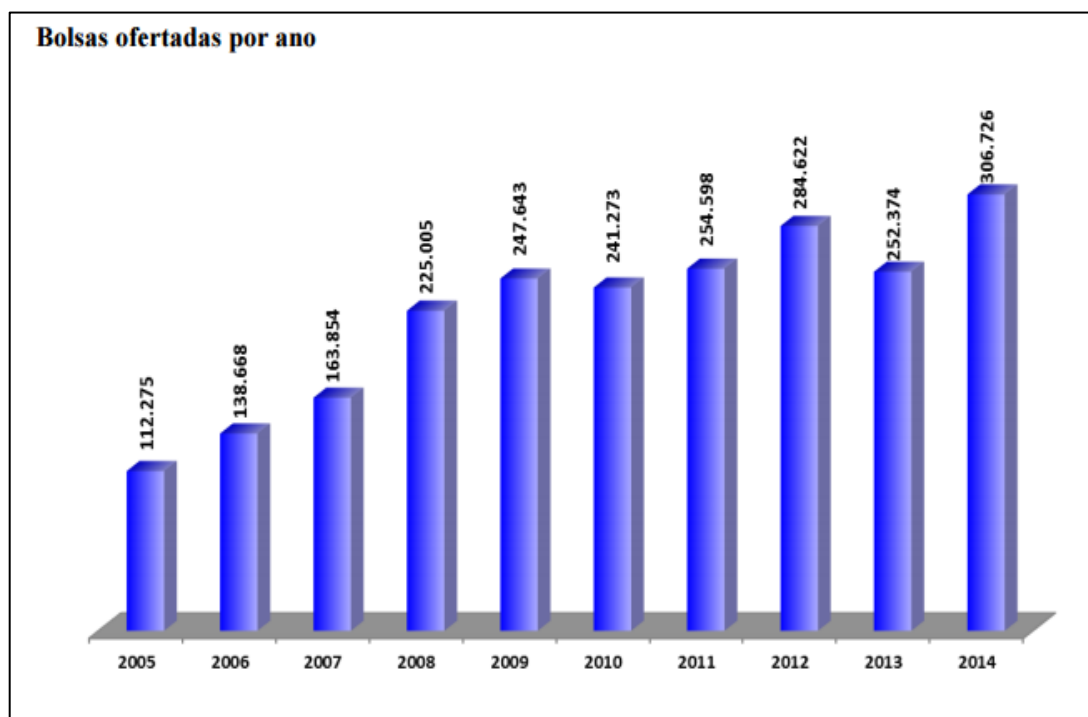
Essas bolsas podem ser tanto para cursos de graduação ou para cursos sequenciais de formação específica tanto nas modalidades presenciais como na modalidade a distância. As instituições de educação superior (IES) que aderirem ao programa,

[...] ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar no 70, de 30 de dezembro de 1991; IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar no 7, de 7 de setembro de 1970 (BRASIL, 2005).

Motivadas pela isenção tributária de impostos (BRASIL, 2005) os números de vagas reservadas para alunos PROUNI nos cursos de graduação das instituições privadas teve um enorme crescimento, esse aumento para Basconi e Costa (2016, p. 34) “se converteu num instrumento de expansão do ensino superior privado, garantindo lucratividade às mantenedoras, pela renúncia fiscal e maior atratividade de candidatos nas instituições privadas”.

Podemos acompanhar essa evolução numérica descrita por Basconi e Costa (2016) de quantidade de bolsas ofertadas pelo programa no gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de bolsas PROUNI ofertadas por ano



Fonte: Portal PROUNI (2015).

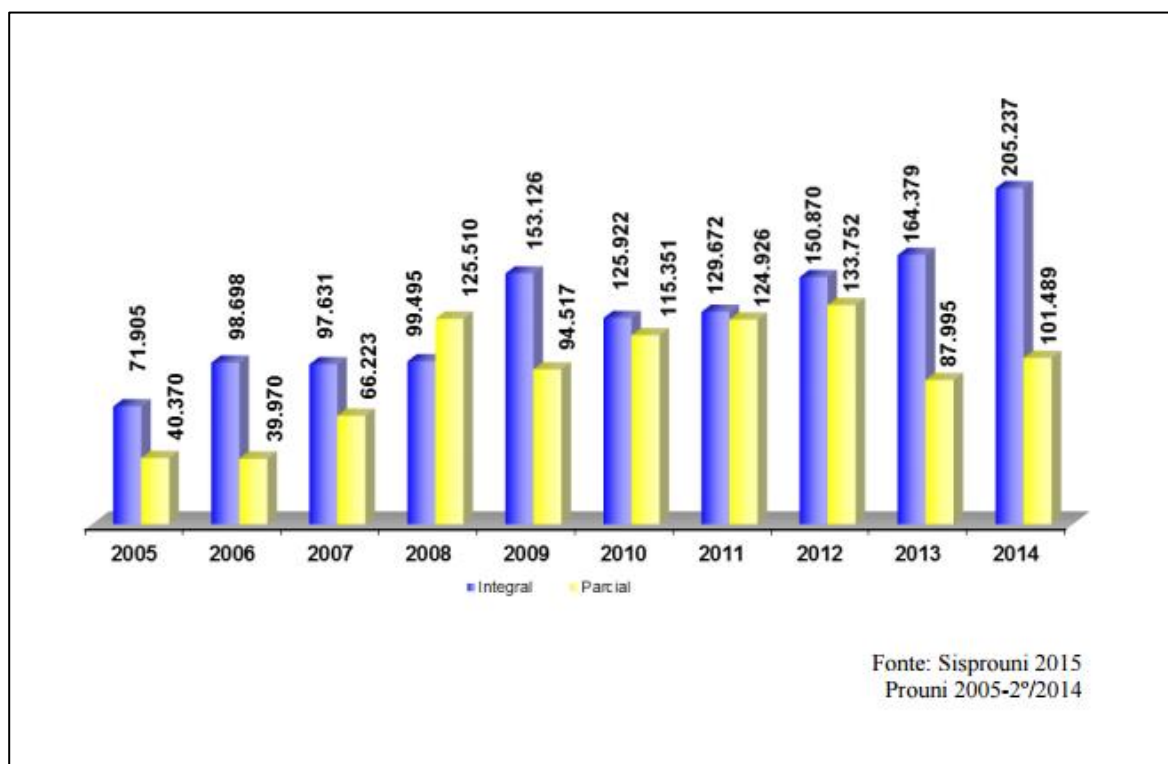
Os dados apresentados no gráfico 2, revelam que em 2005, o primeiro ano efetivo de vigência da lei n.º 11.096, foram ofertadas 112.275 bolsas de estudos em universidades privadas de educação superior, desse número total 71.905 bolsas eram integrais e 40.370 parciais (SISPROUNI, 2015).

Quase dez anos após a vigência do PROUNI esse número quase triplicou de proporções atingindo em 2014 o total de 306.726 bolsas de estudos, 205.237 integrais e 101.489 bolsas parciais. Além disso outra importante informação que temos que analisar que em 2014 das 306.726 matrículas de estudantes que foram contemplados com bolsas PROUNI 162.147 efetivamente ingressaram na educação superior e apenas 62.029 concluíram seus estudos (SEMESP, 2016).

Esse total de bolsas refere-se a duas categorias que o programa contempla as bolsas integrais, que cobrem 100% (cem por cento) do valor da mensalidade do curso, e as bolsas parciais, que cobrem 50% (cinquenta por cento) ou 25% (vinte e cinco por cento), do valor da mensalidade do curso escolhido.

O número de bolsas anuais ofertadas pelo PROUNI, que referem-se as modalidades integrais e parciais podem ser observadas no gráfico 3.

Gráfico 3 – Modalidade de bolsas ofertadas pelo PROUNI anualmente



Fonte: Portal PROUNI (2015).

Como observa-se no gráfico 3, gradualmente o número de bolsas concedidas foi aumentando, de tal maneira, que uma década depois da criação do PROUNI esse número passou de 112.275 bolsas para 306.726 ou seja, as proporções de bolsas ofertadas pelo PROUNI, dez anos depois da implementação do programa foi mais que o dobro.

Essas bolsas, tanto as integrais como as parciais, podem ser ofertadas para os cursos de graduação (bacharelado, licenciatura ou tecnólogo) tanto em instituições privadas que ofereça os cursos na modalidade presencial, quanto para instituições privadas de educação a distância.

Outra análise interessante que temos que realizar na presente pesquisa é acerca das regiões que mais contemplam bolsistas PROUNI no Brasil. Essas informações podem ser observadas no quadro 3 onde podemos visualizar os números de bolsas ofertadas, por estado, pelo Programa Universidade para Todos no primeiro semestre de 2017.

Quadro 3 – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro semestre de 2017

Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	463	386	849	Pará	2.606	2.293	4.899
Alagoas	927	289	1.216	Paraíba	1.131	1.258	2.389
Amazonas	1.486	1.358	2.844	Pernambuco	2.421	5.844	8.265
Amapá	437	143	580	Piauí	874	1.084	1.958
Bahia	5.483	7.566	13.049	Paraná	7.372	13.872	21.244
Ceará	2.363	4.458	6.821	Rio de Janeiro	6.819	1.164	7.983
Distrito Federal	2.351	8.761	11.112	Rio Grande do Norte	1.481	780	2.261
Espírito Santo	1.580	2.074	3.654	Rondônia	1.113	1.445	2.558
Goiás	2.522	3.843	6.365	Roraima	134	71	205
Maranhão	1.428	6.481	7.909	Rio Grande do Sul	6.072	2.864	8.936
Minas Gerais	8.784	8.011	16.795	Santa Catarina	10.099	4.094	14.193
Mato Grosso do Sul	1.706	423	2.129	Sergipe	1.338	487	1.825
Mato Grosso	1.572	633	2.205	São Paulo	30.379	30.533	60.912
				Tocantins	778	176	954
				Total	103.719	110.391	214.110

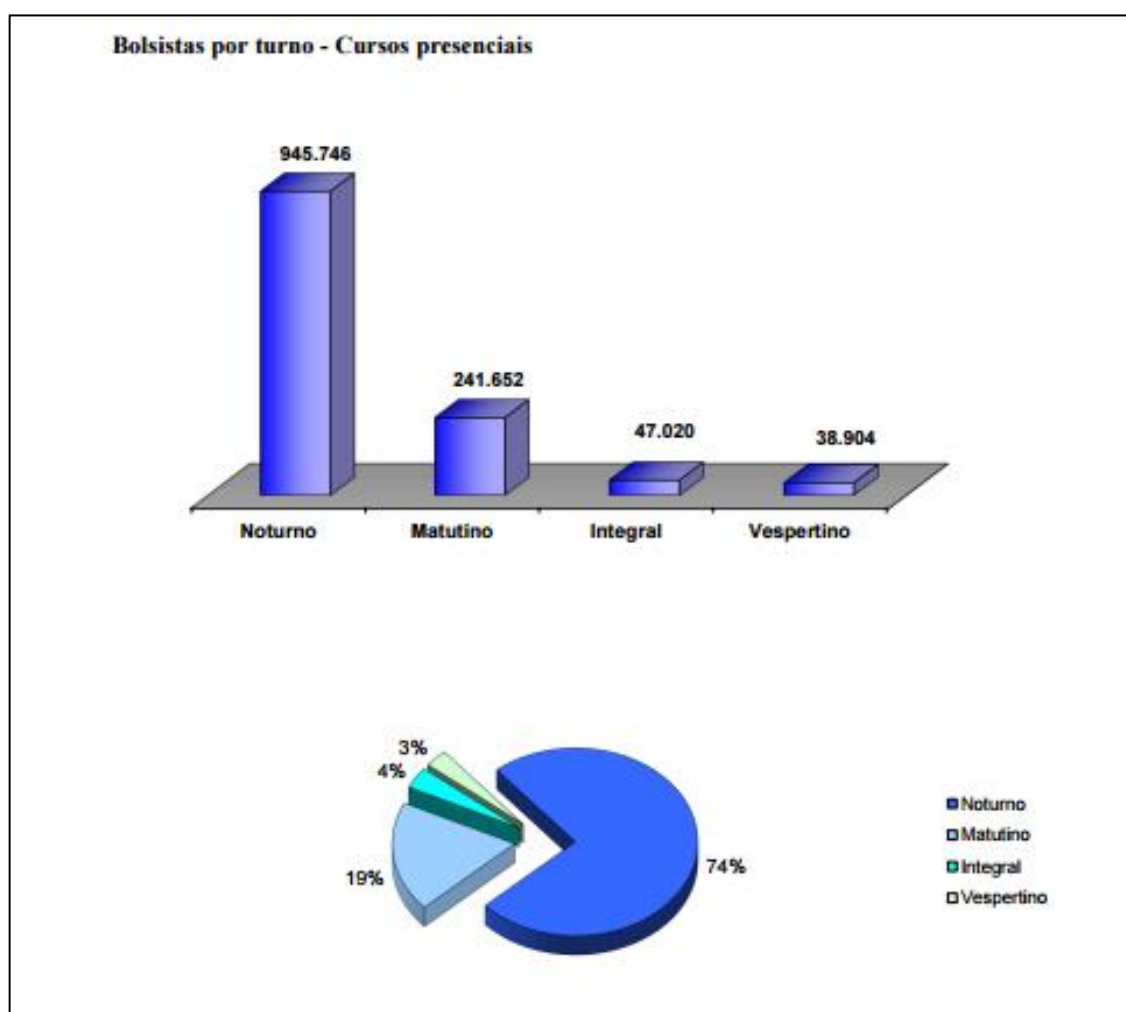
Fonte: Portal PROUNI (2017).

Analisando os dados apresentados no quadro 3, percebemos as seguintes características: A região Sudeste brasileira foi a região que mais ofertou bolsas PROUNI somando o número de 89.254 mil bolsas com 60.912 apenas no estado de São Paulo; O Centro Oeste brasileiro teve 21.811 bolsas ofertadas no primeiro semestre de 2017 o que significa 15.388 a mais que no segundo semestre de 2016 que foi de 6.423; A região nordeste recebeu menos bolsas que o estado de São Paulo contabilizando 45.693 bolsas; Os bolsistas PROUNI da região Norte somam o número de 12.889; E a região Sul possui 44.373 bolsas ofertadas pelo PROUNI no primeiro semestre de 2017 o que representa 24.330 bolsas a mais que no segundo semestre de 2016 que foram ofertas 20.043 bolsas para a região.

Além disso, dados coletados no portal do Ministério da Educação (MEC) apontam que no segundo semestre de 2016 foram contemplados 125.578 alunos pelo programa, deste número total 57.141 bolsas eram integrais e 68.437 bolsas parciais e no primeiro semestre de 2017 (como aponta o quadro 3) foram ofertadas 110.391 bolsas parciais e 103.719 mil bolsas integrais (PORTAL PROUNI, 2017) 88.532 mil bolsas a mais. Desse total de bolsas 57% foram destinados recursos públicos para instituições de educação superior com fins lucrativos, 26% para instituições com características beneficentes e de assistência social e 17% para IES sem fins lucrativos não beneficentes (SISPROUNI, 2017).

Outra importante informação que temos que levar em conta é que a grande maioria das bolsas do programa (74%) contemplam os cursos de graduação no turno noturno. No gráfico 4 pode-se visualizar a procura e a oferta de bolsas nos respectivos turnos dos cursos de graduação presenciais.

Gráfico 4 – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI por turno em cursos



Fonte: Portal PROUNI (2015).

Os dados divulgados pelo portal do programa e apresentados no gráfico 4 revelam que das 1.273.322 bolsas ofertadas pelo PROUNI, 945.746 são para cursos noturnos, o que possivelmente indica que os alunos que são contemplados pelas bolsas do Programa Universidade Para Todos, necessitam trabalhar no período diurno para custear as demais despesas cotidianas e isso faz com que se questione a eficiência do programa que permite o acesso, mas não garante o sucesso e a permanência do estudante na Universidade. Esses dados revelam, nas palavras de Oliveira e Bittar (2010, p. 12-13), que

A história do ensino noturno e, em particular, do ensino superior é bastante penosa no Brasil, sobretudo por duas razões: de um lado, está associada ao ideal de democratização do acesso dos estudantes trabalhadores e, de outro, está relacionada com as condições mais precárias de ensino e de aprendizagem, sobretudo em IES privadas que oferecem, em geral, cursos de qualidade bastante questionável. Além disso, essa história retrata a luta dos trabalhadores por oportunidades de estudar, mesmo trabalhando oito horas diárias ou mais. Os estudantes precisam, assim, conciliar trabalho e estudo, na maioria das vezes sem apoio financeiro do Estado, acreditando que o estudo poderá melhorar a sua condição de vida. Todavia, dado as condições objetivas, boa parte dos estudantes do ensino superior noturno, sobretudo privado, acaba se tornando inadimplentes, evadindo ou mesmo concluindo um curso em condições que não permitem agregar maior valor à formação e à qualificação para o mundo do trabalho, assim como para o desenvolvimento pessoal e preparo para o exercício da cidadania.

Ainda há necessidade de levar em conta que apesar dos números expressivos apresentados pelos quadros e gráficos, esses números indicam apenas o número de bolsas ofertadas pelo Programa, porém nem todas essas vagas são preenchidas por estudantes. Isso se deve ao fato, que por ser um Programa que possui uma dimensão nacional, muitos estudantes conseguem vaga em unidades federativas diferentes da que residem. Dessa maneira, por questões de distância, ou até mesmo, de questões financeiras, para sua permanência e manutenção longe de casa (pois o PROUNI cobre apenas os gastos com a mensalidade do curso escolhido, não prevê gastos com moradia, alimentação, transporte entre outros, e mesmo a bolsa PROUNI destinada aos estudantes matriculados em cursos de modalidade integral o valor não é suficiente) os estudantes optam por não mudarem de cidades, criando dessa maneira vagas e bolsas ociosas nas instituições de educação superior.

5.3.2 Critérios de Inclusão no PROUNI

O Programa Universidade para Todos possui uma abrangência nacional, porém a lei n.º 11.096 responsável pela criação do programa estabelece alguns critérios para a concessão de bolsas de estudos.

Segundo informações coletadas no portal do Ministério da Educação (MEC, 2017), os estudantes que desejarem concorrer bolsas de estudos integrais, devem possuir renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. As bolsas de estudos parciais de 50% são concedidas aos estudantes que comprovarem renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. O cálculo da renda familiar *per capita*, é obtido pela soma da renda bruta de todos os membros do grupo familiar e divide-se pelo número de pessoas que compõem esse grupo, esse resultado define se o

estudante está apto para pleitear uma bolsa integral ou parcial e se o resultado da renda for superior ao estabelecido pelo Programa, o candidato é reprovado no processo seletivo.

Os estudantes contemplados pelo programa devem ser oriundos de escolas de educação básica pública ou, de privadas na condição de bolsistas integrais e o programa também se estende

- II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;
- III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1o e 2o do art. 1o desta Lei (BRASIL, 2005).

Esses critérios estabelecidos pelo programa na visão de Almeida (*et al*, 2011), garantem que, um número maior de alunos, sejam beneficiados, se comparado a números de outros programas de acesso à educação superior, justamente por ser focado em critérios econômicos das famílias. E de acordo com os autores esses critérios delimitaram

[...] a parcela da população que pretendia atingir ao determinar que podem requerer o benefício da bolsa integral os alunos cuja renda familiar não ultrapasse um salário mínimo e meio. A bolsa parcial de 50% é concedida a estudantes com renda familiar de até três salários mínimos. Essa exigência demarcou os grupos beneficiados, trazendo ao âmbito das IES cerca de 150 mil afrodescendentes que, historicamente, tinham pouco ou nenhum acesso ao ensino superior (ALMEIDA *et al*, 2010 p. 75).

Além do critério econômico, a lei n.º 11.096 determina que para ser beneficiário do programa o candidato deve ter “participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2016, com no mínimo 450 pontos na média das notas e nota na redação que não seja zero” (MEC, 2017).

O processo de seleção do PROUNI conta com uma única etapa de inscrição, que é realizada gratuitamente pela internet, na página do programa. A inscrição é realizada por meio do número de inscrição e da senha do Exame Nacional do Ensino Médio e, “no momento da inscrição, o candidato faz, em ordem de preferência, até duas opções de instituição, curso e turno dentre as bolsas disponíveis, de acordo com seu perfil” (MEC, 2017).

Os candidatos com deficiência ou “que se autodeclarar indígena, preto ou pardo pode optar por concorrer a bolsas destinadas a políticas de ações afirmativas” (MEC, 2017) e, além disso, “durante o período de inscrição, o candidato pode alterar

as opções” (MEC, 2017), de instituição e curso selecionados, porém, apenas “será considerada válida a última inscrição confirmada” (MEC, 2017).

A classificação dos estudantes é realizada de acordo com “as opções e as notas obtidas no Enem”. Em seguida,

[...] os estudantes são pré-selecionados em apenas uma das opções de curso, observada a ordem escolhida no momento da inscrição e o limite de bolsas disponíveis. Serão realizadas duas chamadas. A cada chamada, os candidatos pré-selecionados têm um prazo para comparecer à instituição de ensino e apresentar os documentos que comprovem as informações prestadas na ficha de inscrição (MEC, 2017).

A lista completa dos documentos exigidos¹³ para a comprovação das informações declaradas consta no site do PROUNI, e devem ser apresentados pelo candidato ao coordenador do PROUNI na instituição.

Após a fase de comprovação da documentação apresentada pelo candidato, verifica-se a necessidade de se realizar uma visita domiciliar, para comprovar as reais condições econômicas dos beneficiários do Programa. Se além das comprovações documentais, restarem dúvidas das informações fornecidas pelo candidato, a equipe responsável pelo Programa na instituição pode recorrer além da visita domiciliar a consultas em redes sociais como o *facebook* entre outras.

A renovação do PROUNI é realizada ao final de cada semestre letivo. É elaborada uma atualização dos bolsistas que têm como principal objetivo a verificação do desempenho acadêmico do estudante.

O aluno contemplado pela bolsa PROUNI, deve comprovar aproveitamento acadêmico de pelo menos 75% das disciplinas cursadas no curso. Se eventualmente o estudante não comprovar esse desempenho acadêmico correrá o risco de perder a bolsa e passar a condição de aluno pagante.

¹³Os candidatos devem apresentar os seguintes documentos ao coordenador do PROUNI na instituição: Documentos de identificação do candidato e dos membros do grupo familiar, comprovantes de residência, comprovantes de rendimentos, comprovantes de ensino médio (comprovantes dos períodos letivos referentes ao ensino médio cursados em escola pública, quando for o caso. Comprovante de percepção de bolsa de estudos integral durante os períodos letivos referentes ao ensino médio cursados em instituição particular, emitido pela respectiva instituição, quando for o caso), comprovante de professor da educação básica, quando for o caso Comprovante de efetivo exercício do magistério na educação básica pública como integrante de quadro de pessoal permanente da instituição, comprovante de deficiência, quando for o caso Laudo médico que ateste a espécie e o grau da deficiência, nos termos do art. 4.º do Decreto n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999, com expressa referência ao código correspondente da Classificação Internacional de Doença (CID). Fonte: <http://siteprouni.mec.gov.br/documentacao.php>.

Essa avaliação e fiscalização do Programa é desenvolvida pela Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social (COLAP) que são os

[...] órgãos colegiados, de natureza consultiva instituídos em cada Instituição de Ensino Superior - IES participante do Prouni, com função preponderante de acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local do Programa Universidade para Todos – PROUNI nas IES, devendo promover também a articulação entre a CONAP e a comunidade acadêmica das IES participantes do programa, com vistas ao seu constante aperfeiçoamento (MEC, 2017).

A COLAP é composta por representantes bolsistas discente e docentes das instituições, por representantes diretivos das instituições e por representantes da sociedade cível (MEC, 2017). Essa comissão tem por finalidade

- I - exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação do Prouni nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do Programa;
- II - interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões para apresentação, se for o caso, à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni - CONAP;
- III - emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do Prouni; e
- IV - fornecer informações sobre o Prouni à CONAP (MEC,2017).

A COLAP também tem como objetivo a apuração das denúncias contra as irregularidades das informações declaradas pelo bolsista, devendo verificar tais denúncias e se confirmadas retirar o benefício. Segundo informações contidas no manual de orientação ao bolsista, a bolsa de estudo poderá ser encerrada nos seguintes casos:

[...] não realização de matrícula no período letivo correspondente ao primeiro semestre de usufruto da bolsa, ou seja, o bolsista é contemplado com a bolsa, mas não comparece à instituição para efetivar a sua matrícula; encerramento da matrícula do bolsista, com conseqüente encerramento dos vínculos acadêmicos com a instituição; matrícula, a qualquer tempo, em instituição pública gratuita de ensino superior; conclusão de curso no qual o bolsista está matriculado, ou qualquer outro curso superior, em qualquer instituição de ensino superior; não aprovação em, no mínimo, 75% do total das disciplinas cursadas em cada período letivo; inidoneidade de documento apresentado à instituição ou falsidade de informação prestada pelo bolsista, a qualquer momento; término do prazo máximo para conclusão do curso no qual o bolsista está matriculado; constatada mudança substancial da condição socioeconômica do estudante. Usufruto, simultâneo, em cursos ou instituições de ensino diferentes, da bolsa de estudo concedida pelo Prouni e do financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies; quando o estudante deixar de apresentar documentação pendente na fase de comprovação das informações, referente ao seu ingresso na instituição. Exemplificando: o estudante selecionado pelo Prouni que concluiu o ensino médio, mas ainda não possui do certificado; acúmulo

de bolsas do Prouni pelo estudante; solicitação do bolsista; decisão ou ordem judicial; evasão do bolsista; falecimento do bolsista (MEC, 2017).

Como observa-se nas informações do manual do bolsista PROUNI, o bolsista contemplado pelo programa deve comprovar no mínimo 75% de aproveitamento do total de disciplinas ofertadas no curso, porém o que o programa não avalia é se o estudante contemplado tem capacidade suficiente para demonstrar esse aproveitamento. Se analisarmos os currículos e projetos pedagógicos das instituições de educação superior perceberemos que poucas são as que se adaptaram as novas demandas dos ingressantes bolsistas, e que seus currículos ainda persistem em uma educação baseada na meritocracia.

5.3.3 Bolsa Permanência PROUNI

O programa de Bolsa Permanência do PROUNI,

[...] é um benefício com o valor máximo equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica, destinada exclusivamente ao custeio das despesas educacionais de beneficiário de bolsa integral do Programa Universidade para Todos – Prouni (MEC, 2017).

A Bolsa permanência PROUNI é destinada aos estudantes que possuam bolsa PROUNI integral, que estejam matriculados em cursos de modalidade presenciais “com no mínimo 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC” (MEC, 2017).

O valor da bolsa permanência, “é definido em edital publicado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação” (MEC, 2017). Atualmente o valor é de R\$ 400,00 e,

Para os estudantes indígenas e quilombolas, será garantido um valor diferenciado, igual a pelo menos o dobro da bolsa paga aos demais estudantes, em razão de suas especificidades com relação à organização social de suas comunidades, condição geográfica, costumes, línguas, crenças e tradições, amparadas pela Constituição Federal (MEC, 2017).

Os principais objetivos do Programa Bolsa Permanência PROUNI são:

- I – viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas;
- II – reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil;

III – promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico (MEC, 2017).

Como observado, os principais objetivos da bolsa permanência do programa universidade para todos é a viabilização da permanência dos estudantes na educação superior. A Bolsa Permanência pode ser encerrada nos seguintes casos:

[...] encerramento da bolsa do Prouni; transferência do usufruto da bolsa para curso que não se enquadre nos critérios de concessão da Bolsa Permanência; utilização dos recursos recebidos pelo estudante para outra destinação que não o custeio de suas despesas educacionais; constatação de inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informação prestada pelo estudante; solicitação do estudante beneficiado (MEC, 2017).

No trabalho elaborado por Bordini (2015), onde a autora realizou uma pesquisa de campo do tipo qualitativa juntos aos egressos de uma instituição de educação superior no período compreendido entre 2005 a 2013 do PROUNI, apenas os alunos do curso de Medicina eram contemplados com o benefício, segundo a autora, esse fato se deu devido às normativas exigidas pelo MEC.

5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação – MEC foi criado pela Medida Provisória (MP) n.º 1.827, de 27 de maio de 1999, posteriormente reeditada (MP 1.865-2, de 29 de junho de 1999; MP 1.972-8, de 10 de dezembro de 1999, MP 2.094-22, de 27 de dezembro de 2000)¹⁴ e convertida e regulamentada pela lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001. Além disso, assim como o PROUNI, o FIES

[...] está inserido no Plano Nacional de Educação (PNE), documento resultado de deliberação do Congresso Nacional e de discussão prévia democrática nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, com o objetivo de melhorar os índices educacionais do País em todos os níveis de educação. Nesse contexto, constitui-se em ação que objetiva ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior, contribuindo para o cumprimento da Meta nº 12 do PNE 2014-2024 (elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta) (MEC, 2017).

¹⁴ Segundo Cremonese (2009, p. 75), uma “marca do governo FHC foi o abuso da instituição de medidas provisórias (mais de 5 mil) [...] nem mesmo os militares (anos 64-85) interviam tanto na Constituição como FHC”.

O financiamento visa beneficiar os estudantes “matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, bem como em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos” (BRASIL, 2001).

O conceito de avaliação positiva estabelecido pela lei de que trata o financiamento refere-se aos cursos de graduação “que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004” (BRASIL, 2001). Já os programas de mestrados e doutorados atendidos pelo FIES devem obter avaliação positiva nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. (BRASIL, 2001)

Para Renée Coura Ivo Vituri (2014, p. 16),

Essa modalidade de financiamento pode ser caracterizada como um programa de acesso e inclusão ao ensino superior que atende, ao mesmo tempo, dois segmentos opostos da sociedade: às necessidades de apoio financeiro das instituições privadas, que durante décadas foram favorecidas por leis que possibilitavam a renúncia fiscal, desde, principalmente a década de 1970; e aos sujeitos-alunos, das camadas econômica, social e educacionalmente mais carentes da população, que não conseguem acesso às universidades públicas e têm dificuldades para pagar seus estudos na rede privada.

Como apontado por Vituri (2014), o FIES ao “incluir” a população que não teria condições de arcar com as mensalidades do curso escolhido, apoia financeiramente as instituições de educação superior privadas. A gestão do programa de financiamento caberá:

I - ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e II - ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN (BRASIL, 2001).

A partir do ano de 2010, na administração do então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o programa de financiamento estudantil adquiriu um novo formato, diferente do idealizado pela lei de criação em 2001. Segundo informações coletadas no portal eletrônico do FIES houve as seguintes mudanças:

[...]a taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4% a.a., o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso + 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador

do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano (MEC, 2017).

Com essas mudanças ocorridas o FIES “passou a operar em fluxo contínuo, ou seja, o estudante pode solicitar o financiamento em qualquer período do ano, de acordo com a sua necessidade” (MEC, 2017). Podem participar do programa de financiamento estudantes que tenham renda familiar mensal bruta, por pessoa, de até três salários mínimos; e tenha participado de alguma das edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) a partir de 2010 e obtida nota mínima de 450 pontos na média das provas e nota na redação superior a zero. Além de estudantes contemplados com bolsa parcial do PROUNI que podem financiar o restante do valor da mensalidade.

Alguns cursos de graduação são priorizados pelo FIES, tais como os cursos pertencentes “às áreas de saúde, de formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) e das engenharias” (MEC, 2017) e,

[...] os estudantes que se formarem em cursos de licenciatura e medicina e optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de 20h semanais) ou como médicos do Programa Saúde da Família (PSF) em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, poderão abater 1% da dívida a cada mês trabalhado. O estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica terá direito ao abatimento da dívida desde o início do curso (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2014, p. 57).

O percentual de financiamento do valor do curso é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar, per capita, mensal do estudante. O cálculo é realizado de acordo com a seguinte fórmula:

$$f = \left[1 - \left(\frac{[k_i^m \times R_i] - d_i}{m} \right) \right] \times 100$$

Onde:

f = percentual de financiamento do valor do curso

k_i^m = percentual de comprometimento marginal de renda

R_i = renda familiar mensal bruta per capita, em R\$

d_i = parcela a deduzir por faixa de renda familiar mensal bruta per capita

m = valor do encargo educacional cobrado pela instituição de ensino, em R\$

Para fins de aplicação da fórmula, o valor de participação do estudante não pode ser inferior ao valor mínimo de participação $([k_i^m \times R_i] - d_i)$, que é de R\$ 50 (MEC, 2017).

Como observa-se, a fórmula de cálculo leva em consideração o valor do curso e o comprometimento da renda do interessado e de sua família. Podemos compreender melhor os parâmetros para definição do percentual de financiamento na tabela 1.

Tabela 2 – Parâmetros para definição do percentual de financiamento

Faixas de renda bruta familiar mensal per capita (R_i)	Comprometimento marginal do aluno por faixas de renda bruta familiar mensal per capita (k_i^m)	Parcela a deduzir por faixas de renda bruta familiar mensal per capita em R\$ (d_i)	Valor Mínimo de Participação em R\$ (VMP)	Comprometimento efetivo do aluno por faixas de renda bruta familiar mensal per capita (k_i)
Até 0,5 salário mínimo	15,0%	0,00	50,00	15,00%
Mais de 0,5 até 1,0 salário mínimo	26,5%	50,60	50,00	20,75%
Mais de 1,0 até 1,5 salário mínimo	38,0%	151,80	50,00	26,50%
Mais de 1,5 até 2,0 salários mínimos	49,5%	303,60	50,00	32,25%
Mais de 2,0 até 2,5 salários mínimos	61,0%	506,00	50,00	38,00%
Mais de 2,5 até 3,0 salários Mínimos	72,5%	759,00	50,00	43,75%

Fonte (MEC, 2017).

A tabela 2 apresenta que o percentual de financiamento é calculado com base percentual de comprometimento marginal de renda multiplicado pela renda familiar mensal bruta *per capita*. Desse valor, é subtraída a parcela a deduzir por faixa de renda familiar mensal bruta per capita e o resultado é dividido pelo valor do encargo educacional cobrado pela instituição de ensino superior. Além disso, independentemente do comprometimento da renda bruta familiar, o estudante irá ter participação mínima no pagamento de juros do programa.

As inscrições dos alunos que desejarem participar do programa contam com quatro passos, e são realizadas pelo Sistema Informatizado do FIES (SisFIES). Em um primeiro momento o candidato deve efetuar sua inscrição no sistema de seleção do FIES e informar “o número de seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), sua data de

nascimento, um endereço de e-mail válido e cadastrará uma senha que será utilizada sempre que o estudante acessar o Sistema” (MEC, 2017).

Após ser pré-selecionado, pelo sistema, o candidato deve informar os dados de financiamento a ser contratado e após a conclusão do cadastramento, o estudante deve comprovar a veracidade das informações fornecida junto Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), em sua instituição de ensino.

Depois de verificada a autenticidade das informações prestadas

[...] o estudante, e se for o caso, seu(s) fiador(es) deverão comparecer a um agente financeiro do FIES em até 10 (dez) dias, contados a partir do terceiro dia útil imediatamente subsequente à data da validação da inscrição pela CPSA, para formalizar a contratação do financiamento. No ato da inscrição no SisFIES, o estudante escolherá a instituição bancária, assim como a agência de sua preferência, sendo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal os atuais Agentes Financeiros do Programa (MEC, 2017).

Dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2014 revelam que dos

[...] 4,6 milhões de estudantes matriculados em Cursos de Graduação Presenciais em instituição privada [...] e os aproximadamente 1,9 milhão de estudantes com contrato de financiamento pelo Fies, no período de 2010 a 2014, observa-se que o número de financiamento representa 41% desse contingente matriculado [...]. Se tomado o número total de matriculados em Cursos de Graduação Presenciais na educação superior em 2014, de aproximadamente 6,4 milhões, a representatividade de estudantes com contrato pelo Fies é ainda expressiva, na ordem de 29,7% (MEC, 2017).

Corcini (2007, p. 61-62) aponta que um dos principais problemas enfrentados pelos candidatos que recorrem ao FIES é a “obrigação de apresentar um fiador no contrato de abertura do crédito estabelecido”, pois de acordo com a autora o Brasil é “um país onde a possibilidade de comprovação de renda é cada vez menos” e a “[...] credibilidade financeira da população, [...] é considerada duvidosa”.

Contudo, como mencionado anteriormente, a meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 (que estabelece como uma de suas estratégias para o cumprimento da meta a expansão do FIES) prevê a constituição de um fundo que garanta o financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador. Porém, como o FIES era um programa existente antes mesmo da elaboração do PNE, e que não possui uma avaliação de seus resultados, não é possível afirmar que o FIES atenda e cumpra a estratégia a qual se relaciona.

Outro problema encontrado por Vituri (2014, p 17), em sua pesquisa é que

[...] o Fies configura-se mais como uma política educacional voltada aos interesses das IES privadas do que propriamente aos interesses e necessidades dos alunos beneficiados, em geral de baixa renda. Uma das consequências dessa política parece ser o endividamento dos alunos que aderem ao programa com a promessa de que a conclusão do ensino superior seja a garantia de uma melhor inserção no mercado de trabalho.

A problemática apontada por Vituri (2014) reflete a nítida posição do Governo em criar políticas públicas que favoreçam aos interesses do crescimento mercado econômico. Em sintonia com o apontamento de Vituri (2014), Ávila (*et al.*, 2012, p. 169) comenta que

[...] a expansão do setor privado mercantil do ensino superior foi reforçada pelas políticas educacionais ensejadas nos dois governos Lula e ampliadas no governo Dilma, como é o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e seus sucessivos reajustes, no sentido de ampliar a oferta e suprir as demandas do empresariado da educação superior; do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES); da abertura do setor educacional para a participação das empresas e grupos estrangeiros; e da utilização do ensino a distância (EaD) como via para a “democratização” do acesso à educação, dentre outros mecanismos.

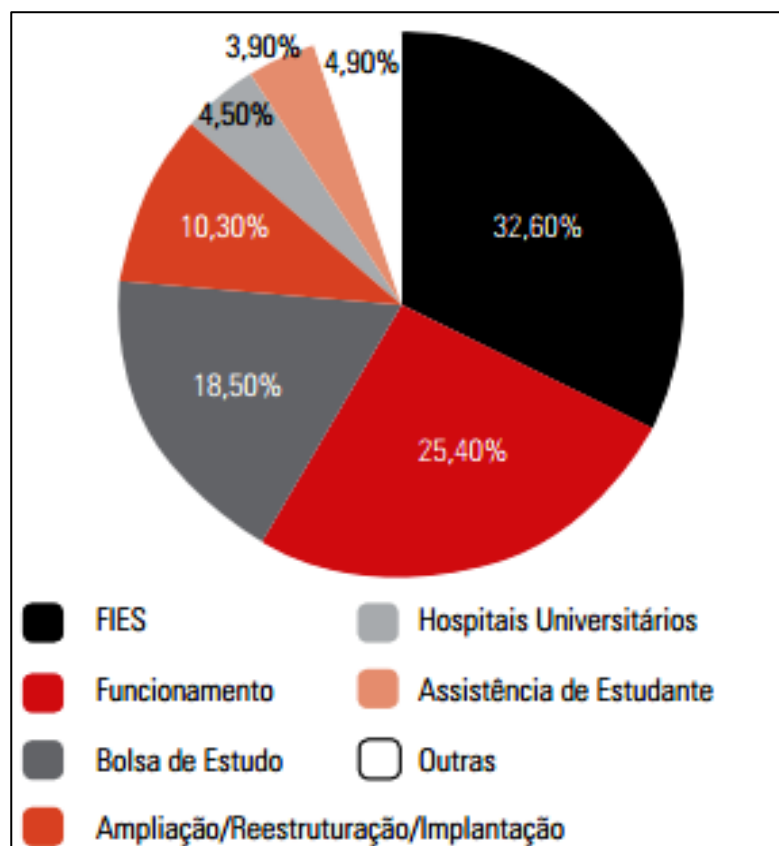
Essa expansão do setor privado mercantil¹⁵, do ensino superior apontado por Ávila (*et al.* 2012) também é reforçado no pensamento de Pinto (2004) que comentando acerca do FIES esclarece que,

[...] O FIES está longe de ser um auxílio aos estudantes, o ele é antes um subsídio ao setor privado da educação superior. Como dos atuais participantes do FIES boa parte não terá condições, quando formada, de saldar seus empréstimos com a CEF, o que o atual programa provoca é uma transferência de recursos públicos, a fundo perdido, para o setor privado (PINTO, 2004, p. 728).

Esse crescimento exacerbado, do setor privado da educação superior, apontado pelos autores pode ser confirmado nas informações coletadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União -TCU (2013, p. 9), observa-se que o gasto com o FIES (32,60%) e com recursos de funcionamento (25,40%) foram em 2012 as duas maiores despesas da educação superior brasileira, como destaca a figura 4.

¹⁵ “Mercantil porque consagra a visão da educação como uma mercadoria (VIERA TRÓPIA, 2007, 148, p. 5).

Figura 4 – Despesa na Educação Superior e Pós-Graduação, por agrupamento de ações semelhantes, exercício 2012



Fonte: Tabela elaborada pelo TCU no Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação -Fisc Educação (2013).

Como apresentado na figura 4, o FIES em 2012 representou o maior gasto do Governo Federal com a educação brasileira. Logicamente, sabemos que para inúmeros estudantes o FIES se apresenta como a única forma de cursar a educação superior, porém esse programa dispõe de recursos públicos que ao invés de serem destinados ao aumento de vagas nas instituições de educação superior públicas são injetados no capital privado e pago pelo estudante posteriormente com juros.

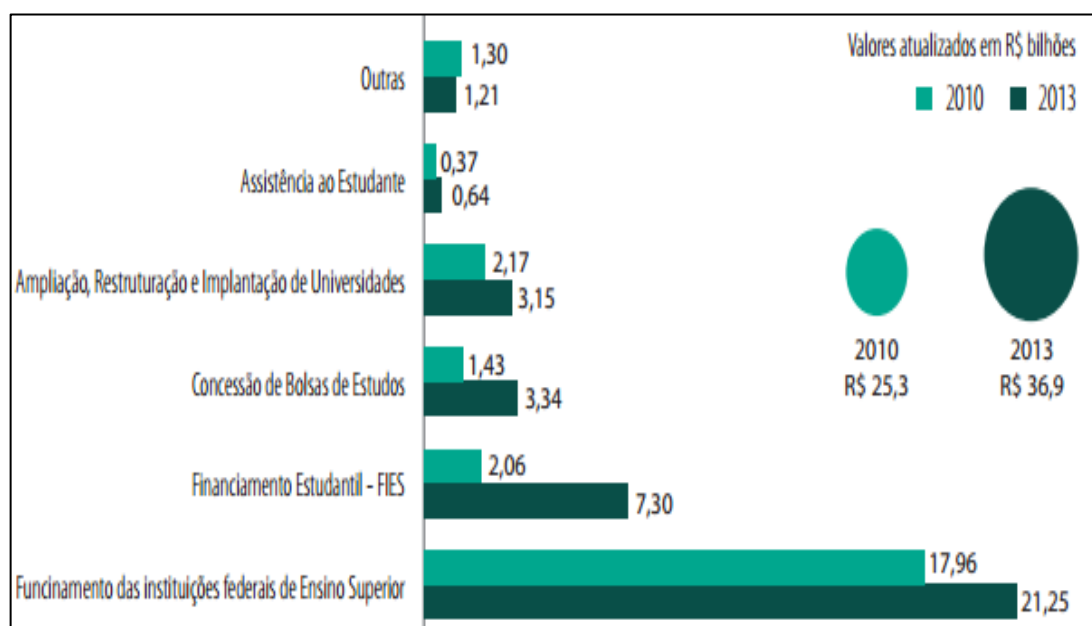
Uma análise acerca dessa problemática é apresentada por MINTO (2011, p. 276), na qual o autor destaca que,

não se pode perder de vista que o “fenômeno social” que temos visto hoje, cada vez com maior frequência no Brasil – e no mundo como um todo –, que leva os jovens a prolongarem o período de estudos, sobretudo no nível superior (um ou mais cursos de graduação, pós-graduação lato e stricto sensu, pós-doutorado etc.), sinaliza, não para uma mudança nos “valores” culturais sobre a educação, mas sim para uma necessidade estratégica do modo de reprodução do sistema global do capital. Dessa forma, ao invés de pensar que estaria se desenvolvendo uma preocupação com a formação e com a educação dos indivíduos, que contribuiria para gerar mais demanda pela educação, é indicado pensar que estamos diante de uma necessidade criada pelo capital: a produção de mais-valia se expande a tais níveis que

tornam necessárias novas e mais ampliadas inclusões de todas as formas de reprodução social na esfera de controle do capital. Nesse contexto, a educação também tem de ser subordinada ao crivo do capital, tem que ser imediatamente produtiva.

Esses recursos liberados pelo poder público para as instituições de educação superior privadas via FIES em 2013, foi, em termos reais, 250% superior aqueles disponibilizados em 2010 de tal maneira que de acordo com o Semesp (2016) “de 2010 a 2014, o número de contratos firmados no Programa de Financiamento Estudantil do Governo Federal – FIES cresceu 862% (eram 76 mil contratos em 2010 e passou a 732 mil em 2014)”. Podemos visualizar essa evolução percentual desses valores gastos pelo poder público para com o FIES na figura 5.

Figura 5 – Despesas empenhadas nos programas de Educação Superior, por ação orçamentária, de 2010 a 2013



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU. Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

Os dados da figura 5 demonstram que só no ano de 2013, dos 36,9 bilhões destinados às políticas públicas educacionais para a educação superior, 7,30% foram destinados para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, representando o segundo maior gasto da educação superior para o governo, fato esse que favorece diretamente aos grandes grupos educacionais de educação privada que se beneficiam com recursos públicos pagos posteriormente com juros pelos estudantes que aderem ao financiamento. De acordo com Viviane de Queiroz (2015, p. 53-54),

[...] esse processo de expansão da Educação Superior no setor privado ocorre historicamente em nosso país, sob a aparência de ampliação do acesso, atendendo aos interesses da burguesia brasileira e internacional. Acatando os interesses dos empresários da educação superior, o Estado brasileiro destina recursos públicos para a iniciativa privada, submetendo a educação aos interesses do mercado: promove a “criação do fetiche da ‘democratização’ e do aumento no índice de escolarização” (LIMA, 2009, p. 10) dos trabalhadores e dos filhos dos trabalhadores e torna a Educação Superior um campo lucrativo para atração do capital em crise.

Desta maneira, o FIES representa três conceitos no espaço educacional que Ávila (*et al.*, 2012, p. 148), explicita como sendo a mercadorização, a privatização e o empresariamento da educação superior. A mercadorização refere-se

[...] ao processo que transforma a educação superior em um bem comercializável, ou seja, um objeto de lucro ou acumulação, segundo Sguissardi (2008). Privatização é o processo que se refere à predominância de interesses particulares sobre interesses públicos em suas inúmeras facetas e não se reduz, de modo algum, à simples extensão do setor privado, embora essa seja uma de suas muitas manifestações. Empresariamento corresponde à concepção de Neves (2002) do processo pelo qual se espraia uma concepção empresarial de instituição educacional.

Como apontado por Ávila (*et al.*, 2012) a privatização da educação superior ocorre de forma lenta e gradual revestida com o aval do Estado, que por meio de suas políticas incentivam a mercadorização da educação e o crescimento de grupos privados que encontram nos recursos públicos o capital necessário.

5.3.5 Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto presidencial n.º 6.096 em 24 de abril de 2007, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O REUNI tem como objetivo principal “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

Assim como o PROUNI e o FIES, o REUNI também integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), além de fazer parte das estratégias da meta 12 do PNE (2014-2024) que estabelece como prioridade a expansão da educação superior brasileira objetivando “[...] estimular a adesão a um novo modelo de universidade e uma nova relação de trabalho com os professores [...]” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 23).

O REUNI possui as seguintes diretrizes,

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

De acordo com o site do REUNI, as ações do programa contemplam “o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país” (REUNI, 2017).

Com o aumento da oferta de novas vagas, “as universidades federais passaram a receber um contingente significativo de novos estudantes, muitos oriundos de escolas públicas e em condições socioeconômicas desfavoráveis. Para minimizar as dificuldades desses estudantes” (SILVA; NUNES; MALMANN, 2011, p. 5), foi instituído em conjunto com o REUNI, pela Portaria Normativa MEC n.º 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que visava “contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (BRASIL, 2007). Em 2010 a Presidência da República editou o Decreto n.º 7.234, de 19 de julho que dispôs sobre o PNAES que reforçou o objetivo de “reduzir as taxas de retenção e evasão” (BRASIL, 2010). Para Gómez e Torres (2015, p. 73)

Ações previstas no Pnaes constituem-se em políticas de permanência estudantil. Essas políticas de permanência abarcam não somente o aporte financeiro, mas, também, outros fatores que estão direta ou indiretamente relacionados com a evasão, como por exemplo, a distância da família, a não adaptação ao curso, questões pessoais, dificuldades pedagógicas, problemas de saúde, entre outros.

Dessa maneira, o objetivo primordial do REUNI era ampliar o acesso e a permanência dos estudantes nas universidades públicas federais. As universidades que aderissem ao REUNI receberiam recursos adicionais que seriam repassados do

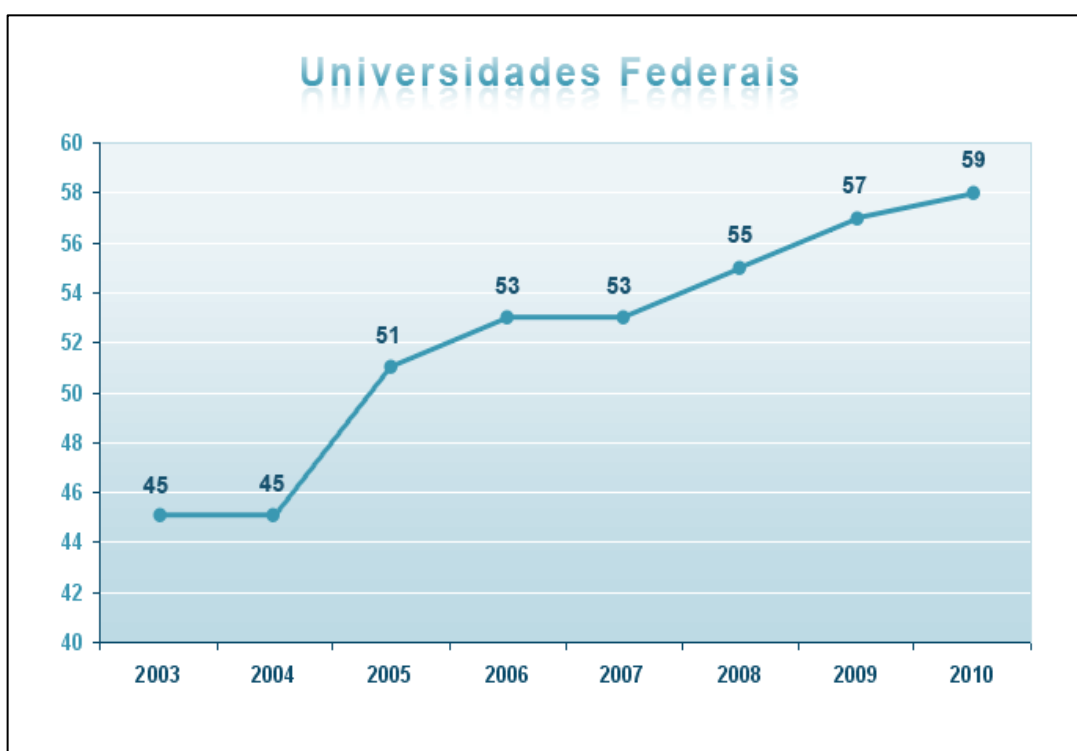
MEC. O REUNI também ampliou o número de universidades federais no Brasil, segundo as informações contidas no portal do MEC após a implementação do programa de reestruturação promovido pelo REUNI “a rede federal de educação superior passou, então, de 45 universidades em 2003 para 63 em 2014” (PORTAL MEC, 2017). Além disso o Reuni permitiu

[...] um processo de integração regional e de internacionalização da educação superior a partir da criação de instituições que integram:

- Os estados fronteiriços da região Sul do Brasil — Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).
- A região amazônica — Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra).
- Os países da América Latina — Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila).
- Os países de língua portuguesa, em continentes como África e Ásia — Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) (PORTAL MEC, 2017).

Ao longo de sua implementação o REUNI foi sendo aderido lentamente pelas universidades federais. Segundo o relatório estatístico do REUNI, houve uma considerável expansão da Rede Federal de Educação Superior que pode ser visualizada no gráfico 5.

Gráfico 5 – Expansão da Rede Federal de Educação Superior



Fonte: REUNI (2017).

Como observado no gráfico 5, a expansão da rede federal de educação superior teve início em 2003 com 45 universidades federais participando, e mantendo essa participação no ano seguinte, em 2005 houve a adesão de 6 novas universidades ao programa chegando ao número de 51 universidades federais, nos anos subsequentes a adesão foi aumentando e em 2010 o número de universidades participantes aumentou 23,7 % chegando a 59 universidades participantes. Segundo o relatório do primeiro ano do REUNI a adesão das universidades

[...] atesta o forte interesse despertado pelo Programa que preconiza, em seu conceito fundador, a idéia da expansão com reestruturação das instituições federais de ensino superior, abrindo espaço para oportunidades de inovação e de aumento da qualidade da educação superior pública (RELATÓRIO DO REUNI, 2007).

E segundo informações do portal eletrônico do REUNI,

[...] o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos campi que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação (REUNI, 2017).

Apesar de apresentar números expressivos, dados do censo da educação superior do ano de 2012, ano término do programa, revelam que o programa não cumpriu as metas de aumento de matrículas da graduação e nem a taxa de conclusão esperada. Na pesquisa realizada por Moura e Passos (2015, p.15391), os autores apontam que

[...] ao comparar-se os resultados de 2008, em relação aos alcançados no final do programa, em 2012, observa-se que o número de instituições que obtiveram resultados superiores a 90% na taxa de sucesso é de 5 instituições, no primeiro ano do programa e de apenas uma instituição, ao término. O mesmo acontece com o faixa de alcance de 67% a 90% da taxa de sucesso, que em 2008 era de 43%, com 23 IFES e vai para 18%, correspondendo a 9 instituições.

Outro ponto importante, sobre a expansão e as propostas da reforma universitária, levantado por Zainko (*et al.*, 2006, p.195) refere-se a necessidade da construção de um projeto político pedagógico inovador para atender as demandas contemporâneas. Segundo a autora

[...] tanto a expansão, sem um projeto pedagógico inovador, carece de qualidade e desperdiça a oportunidade de expandir o acesso com a garantia da permanência e da pertinência dos processos de formação do cidadão e do profissional demandado pela sociedade contemporânea.

Como apontado por Zainko (*et al.*, 2006) é necessário um planejamento adequado da expansão, e isso implica rever toda a estrutura da educação superior para que ela de conta das novas demandas e exigências da contemporaneidade essa expansão da educação superior

[...] deve estar associada a reestruturação acadêmicas e curriculares que proporcionem maior mobilidade estudantil, trajetórias de formação flexíveis, redução de taxas de evasão, utilização adequada de recursos humanos e materiais colocados à disposição das universidades federais (ZAINKO, 2008, p. 3).

Além dessa problemática apontada por Zainko (2008), Lugão, Abrantes e Brunozi Júnior (2015) comentam que apesar das universidades federais aderirem ao REUNI, uma das grandes dificuldades no aumento do número de alunos em seus campus era a infraestrutura, pois para os autores

Estas Instituições há muitos anos não recebiam recursos financeiros para investirem na construção de novas instalações e na manutenção das já existentes. Com a chegada de novos alunos, as Universidades tiveram que, em muitos casos, improvisar suas instalações para transformar em salas de aula, pois os recursos financeiros previstos no REUNI só começariam a ser repassados para as Universidades ao longo de 2008. Não só a infraestrutura física era precária como também os laboratórios de pesquisa e as bibliotecas, assim como outros setores, não recebiam investimentos federais suficientes para se equiparem. Além da falta de recursos financeiros para se investir em infraestrutura física, para comprar novos equipamentos e outros materiais permanentes, as Universidades Federais conviviam com sérias dificuldades para manter o funcionamento de suas atividades, principalmente na compra de material de consumo e no pagamento das despesas mensais (LUGÃO; ABRANTES; BRUNOZI JÚNIOR, 2015, p. 93).

Além dessa problemática de infraestrutura levantada por Lugão, Abrantes e Brunozi Júnior (2015), Ristoff (2008, p. 42), destaca que “[...] a expansão não pode ser confundida com democratização”, ampliar o número de vagas não significa que a educação superior vai estar ao alcance de todos os brasileiros, como sugere uma sociedade democrática. Além disso, não foram divulgados pelo Governo dados pertinentes que pudessem fornecer uma análise mais apurada sobre o desempenho do REUNI.

5.3.6 Lei n.º 12.711/2012

A Lei n.º 12.711 de agosto de 2012, dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e também se

caracteriza como uma política pública (de ação afirmativa¹⁶) educacional de acesso à educação superior no Brasil.

Para Faceira (2008) as políticas de ação afirmativa, como é o caso da Lei n.º 12.711, tem como objetivo reparar os efeitos da desigualdade presente no país. Para a autora elas tem por fim

[...] a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, como ensino e emprego [...]. Logo, existe na luta pelo reconhecimento da diferença, a luta pela igualdade, pela implementação de políticas universais, mas que caminhem lado a lado com políticas de ações afirmativas para a população negra. Nesse sentido, as políticas públicas deveriam sempre trabalhar no âmbito de garantir o acesso universal à educação e também respeitar as diferenças (FACEIRA, 2008, p. 4).

Após sua publicação a Lei determina que,

Art. 1.º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita* (BRASIL, 2012).

Como observado no artigo 1.º da Lei, as IES federais, ficam obrigadas a reservarem 50% de suas vagas para os estudantes advindos da escola pública. E ainda, de acordo com o artigo 3.º,

Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1.º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012).

¹⁶ Para Santos (2007, p. 55), inicialmente “as políticas de ações afirmativas se definiam como um mero “encorajamento”, por parte do Estado, a que as pessoas com poder decisório nas áreas pública e privada levassem em consideração, nas suas decisões relativas a temas sensíveis como o acesso à educação e ao mercado de trabalho, fatores até então tidos como formalmente irrelevantes pela grande maioria dos responsáveis políticos e empresariais, quais sejam: a raça, a cor, o sexo e a origem nacional das pessoas”.

Podemos visualizar melhor o procedimento de aplicação da Lei n.º 12.711/2012 sobre o ingresso nas instituições federais de ensino na figura 6.

Figura 6 – Cálculo do número mínimo das vagas reservadas



Fonte: MEC (2017).

Conforme percebemos na figura 6, 50% das vagas das instituições públicas de educação superior serão destinadas aos alunos advindos das escolas públicas, desse percentual, 50% será destinado aos estudantes que comprovarem renda per capita menor que 1,5 salários mínimos e 50% serão destinados aos estudantes que se declararem pretos, pardos e indígenas.

Dessa maneira, a Lei n.º 12.7122 caracteriza-se como uma política de ação afirmativa¹⁷ que visa à inclusão, na educação superior, para as populações afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência e os estudantes egressos da escola pública, populações socialmente excluídas historicamente desse nível de ensino.

As ações afirmativas para Dyane Brito Reis (2007, p. 50-51),

[...] constituem-se como medidas especiais e temporárias que buscam compensar um passado discriminatório, ao passo que objetivam acelerar o processo de igualdade com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis como as minorias étnicas e raciais. Assim sendo, pode se

¹⁷O ministério da Educação considera políticas afirmativas as “medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras – historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização” (GTI/População Negra, 1996, p.10).

afirmar com segurança que as ações afirmativas constituem-se como medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Vale salientar ainda que o princípio da ação afirmativa encontra seu fundamento, ao contrário do que se pensa ou prega, na reiteração do mérito individual e da igualdade de oportunidades como valores supremos. A desigualdade no acesso e tratamento justifica-se como forma de restituir a igualdade de oportunidades, daí deve ser temporária em sua utilização. Em linhas gerais, a ação afirmativa constitui-se em um mecanismo para promoção da equidade e da integração sociais.

A inclusão étnica racial também faz parte das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-24), no que concerne a igualdade da escolaridade média entre negros e não negros (declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE) e ainda como estratégia da meta 12 o plano prevê a ampliação das

[...] políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de Educação Superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, na Educação Superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na Educação Superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (BRASIL, 2014).

Segundo informações da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério Dos Direitos Humanos - SEPPIR

Entre 2013 e 2015, a política afirmativa de reserva de cotas garantiu o acesso a aproximadamente 150 mil estudantes negros em instituições de ensino superior em todo o país. Segundo dados do Ministério da Educação, em 1997 o percentual de jovens negros, entre 18 e 24 anos, que cursavam ou haviam concluído o ensino superior era de 1,8% e o de pardos, 2,2%. Em 2013 esses percentuais já haviam subido para 8,8% e 11%, respectivamente (SEPPIR, 2017).

E ainda, de acordo com o Ministério da Educação,

[...] a meta era atingir esse percentual de 50% gradualmente, chegando à metade de vagas reservadas até o final de 2016. Entretanto, números divulgados pelo MEC mostram que os objetivos estão sendo atingidos antes do previsto. Em 2013, o percentual de vagas para cotistas foi de 33%, índice que aumentou para 40% em 2014. A quantidade de jovens negros que ingressam no ensino superior também cresceu em proporção semelhante: em 2013 foram 50.937 preenchidas por negros, e em 2014, 60.731 (SEPPIR, 2017).

Além disso, graças a essas políticas afirmativas, “os negros são maioria nos financiamentos do FIES (50,07%) e nas bolsas do Prouni (52,10%)” (SEPPIR, 2017).

É importante lembrarmos que essa conquista está diretamente relacionada às mobilizações e reivindicações dos grupos sociais. Diante disso, as

[...] políticas de ação afirmativa para garantir uma maior presença de negros(as), indígenas e outros grupos populacionais nas escolas, nas universidades, na mídia, no mercado de trabalho, na burocracia estatal e, ao mesmo tempo, assegurar-lhes maiores oportunidades e uma renda melhor devem ser encaradas e empreendidas como medidas concretas voltadas a promover um melhoramento do quadro global de nossa sociedade, uma vez que visam fazer que todos os seus grupos passem a participar dela ativamente e contribuir, de maneira democrática, para sua transformação. Nesse sentido, vale insistir: a diversidade na universidade brasileira, buscada por meio de uma maior presença e uma permanência com qualidade de maiores contingentes negros (e outras minorias políticas), passa a ser vista como um poderoso fator de promoção de um considerável salto de qualidade nos padrões acadêmicos e científicos nacionais (UNESCO, 2007).

Porém, apesar de mostrar números expressivos as políticas afirmativas carregam em seu âmago inúmeros mitos de “favorecimentos”, segundo Roland (2002, p. 169),

O primeiro mito é supor-se que um programa de cotas elimina o processo competitivo. É falsa essa visão. O processo continua a ser competitivo entre os indivíduos que compõem o grupo discriminado. É como se tivéssemos duas portas de entrada para a universidade, um do grupo discriminado e a que sempre existiu. O vestibular é o mesmo, o processo é competitivo. Cada indivíduo vai estar competindo com os indivíduos do grupo que faz parte.

Esses mitos de favorecimento continuam existindo mesmo quando levamos em conta que a população negra e parda é a maioria no País. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2014), realizada pelo IBGE, aponta que 53% dos brasileiros se declararam pardos ou negros e 45,5% que se disseram brancos. Em 2004, 51,2% dos brasileiros se diziam brancos, 42% pardos e apenas 5,9% negros (totalizando 47,9% de negros e pardos).

Estudos realizados pelo movimento Todos pela Educação, com base nos dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2014), revelam que a educação para brancos e negros é desigual no Brasil. Segundo os estudos a taxa de escolarização média da população branca é consideravelmente superior a população declarada parda e negra, para o movimento Todos pela Educação “as taxas de analfabetismo também demonstram a enorme desigualdade entre as raças em relação ao acesso à Educação de qualidade. Enquanto entre os brancos, a taxa de analfabetismo é de 5%, entre os pretos e pardos passa de 11%” (TPE, 2016).

Porém, como já mencionado, essa política de ação afirmativa não garante igualdade de acesso à educação superior as populações historicamente marginalizadas. A igualdade pressupõe que todos chegam a educação superior com as mesmas oportunidades e com a mesma bagagem cultural, que garanta seu sucesso e sua permanência nesse nível de ensino, o que como já demonstrado na presente dissertação, não acontece.

5.4 O Que Mostram Os Dados

Segundo os dados do Censo de Educação Superior elaborado pelo INEP, havia em 2015, no Brasil 2.364 instituições de educação superior, sendo que apenas 12,5% das Instituições de Educação Superior são públicas (BRASIL, 2015). Desses dados as Instituições Públicas Estaduais representam 40,7% (5,1% do total), as Federais 36,3% (4,5% do total) e as Municipais 23,0% (2,9% do total de IES públicas existentes no Brasil) (BRASIL, 2015).

As Instituições de Educação Superior privadas representam 87,5% do total de IES existentes no Brasil, sendo que a grande maioria são Faculdades isoladas e Faculdades Integradas seguidos dos Centros Universitários e das Universidades (BRASIL, 2015). Porém apesar de representarem apenas 8,2% do total de instituições, as Universidades detêm 53,2% das matrículas nos cursos de graduação (BRASIL, 2015), como podemos observar na tabela 2.

Tabela 3 – Número de IES e número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica

Organização Acadêmica	Instituições		Matrículas de Graduação	
	Total	%	Total	%
Total	2.364	100,0	8.027.297	100,0
Universidades	195	8,2	4.273.155	53,2
Centros Universitários	149	6,3	1.357.802	16,9
Faculdades	1.980	83,8	2.251.464	28,0
IFs e Cefets	40	1,7	144.876	1,8

Fonte: INEP (BRASIL, 2015).

Os dados da tabela 3 revelam que em 2015 o existiam 2.364 instituições de educação superior no Brasil, e isso representa 4 instituições a menos que em 2014. Segundo dados do mapa do ensino superior de 2016 elaborado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo,

Em 2014, no Brasil, havia 1.708 Instituições Mantenedoras de Ensino Superior, sendo 1.506 privadas e 202 públicas (e cada mantenedora pode possuir uma ou mais de uma Instituição de Ensino Superior). Destas, 67% são de pequeno porte (com até 2 mil alunos). Já o número de Instituições de Ensino Superior (IES) mantidas no país esteve em constante ascensão nos últimos 14 anos, com um crescimento total de 101%, sendo 106% nas IES privadas e 69% nas públicas. No entanto, em 2014, o setor da educação de nível superior decresceu cerca de 1% totalizando 2.368 instituições: 2.070 IES privadas e 298 públicas (SEMESP, 2016, p. 8).

Nessa mesma estatística elaborada pelo INEP em 2015, foi constatado que existiam 33.501 cursos de graduação (podendo esses cursos ser de Bacharelado, Licenciatura ou Tecnólogo), dentro desse algarismo constatamos ainda segundo o Quadro elaborado por Inep/Deed que nesses cursos tivemos o total de 8.027.297 de matrículas, representando um aumento de 2,5% em relação ao ano de 2014 e de, 75,7% de aumento entre 2005 e 2015. Porém, em comparação com o ano de 2014, o número de ingressos efetivos nos cursos, tanto presencial quanto a distância tiveram uma queda considerável, 4,6% nos cursos à distância e 6,6% nos presenciais (BRASIL, 2015).

Os cursos de bacharelados ainda mantêm significativa predominância na Educação Superior e em 2015 apresentou um crescimento de 3,9% em comparação ao ano anterior e correspondem a 68,7% do total de matrículas das IES. As Licenciaturas representam 18,3% do total de matrículas, obtendo um crescimento de 0,4% em relação a 2014 e de 51,7% em relação ao ano de 2005. Os cursos tecnológicos tiveram um crescimento de 2,1% em relação ao ano anterior, com um total de 43.410 matrículas e 62,6% dessas matrículas estão em cursos presenciais (BRASIL, 2015).

É interessante analisarmos, três importantes dados: 1) que entre os estudantes matriculados nas Instituições de Educação Superior, tanto na modalidade presencial, quanto na modalidade a distância, a predominância é do sexo feminino, 2) o turno noturno é o mais demandado nos cursos de graduação presencial, e 3) a idade mais

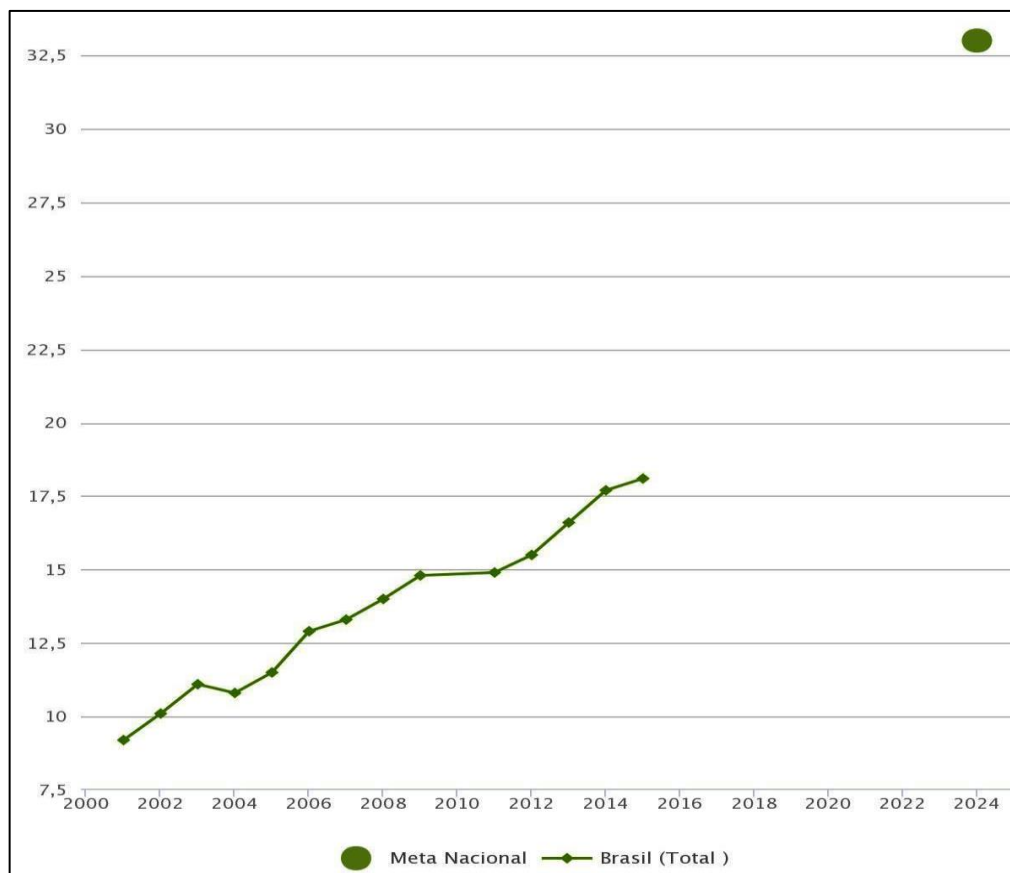
frequente dos estudantes matriculados é de 21 anos nos cursos de graduação presencial e de 33 anos, nos cursos a distância (BRASIL, 2015).

Todavia, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2013b), as matrículas na educação superior precisam dobrar até 2020, pois, segundo o site do observatório do PNE, a taxa líquida encontra-se em 18,1% (Fonte: IBGE/Pnad) o que tem implicações para o setor público, pois requer um forte investimento na educação básica e superior para aumentar esse percentual, principalmente na rede federal de educação superior. Segundo Corbucci (2007, p. 18),

[...] a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação, em grande medida devido ao processo de ajuste fiscal dos anos de 1990, fez com que não conseguisse atender plenamente à crescente demanda por educação superior. Esse processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições.

Como observado por Corcucci (2007), o poder público, por não investir recursos suficientes na educação superior pública, promoveu um esfacelamento da expansão das IES públicas, causando dessa maneira um número considerado baixo de matrículas, levando em consideração a população de 18 a 24 anos presente no País. Além disso o Brasil ainda apresenta um percentual relativamente baixo de matrículas na educação superior em relação a população de 18 a 24 anos, são apenas 34,6% em 2015 (OPNE, 2017). Para se ter uma ideia, em alguns países da comunidade europeia este percentual chega a ser de mais de 50%. Podemos acompanhar a evolução das matrículas no gráfico 6, elaborado pelo Observatório do Plano Nacional de Educação.

Gráfico 6 – Porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos na Educação Superior –Taxa Líquida de Matrícula



Fonte: Observatório do PNE, IBGE/Pnad. Elaboração: Todos Pela Educação.

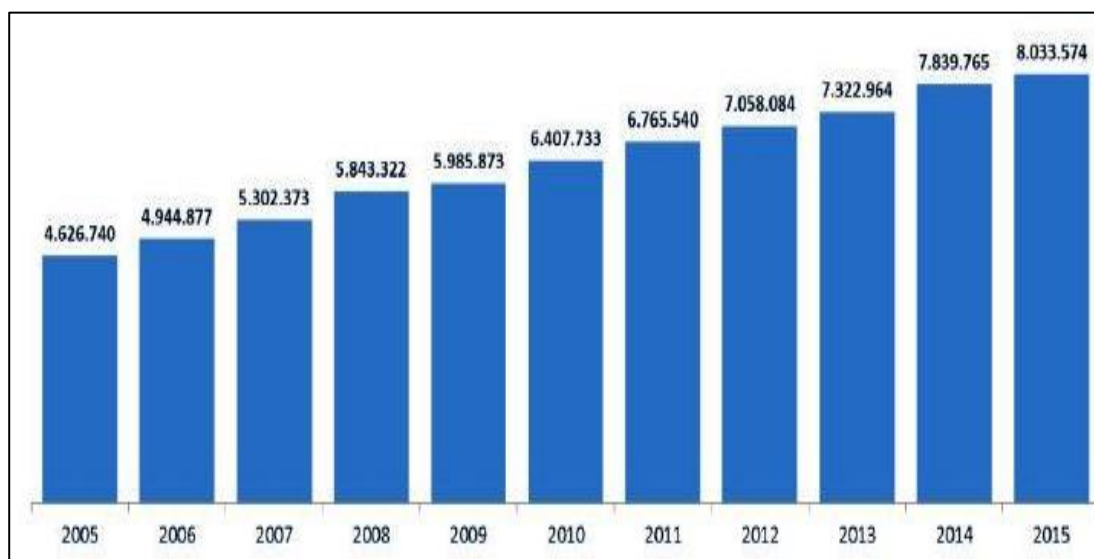
Como apresenta-se no gráfico 6, elaborado pelo Observatório do PNE¹⁸, as matrículas na educação superior alcançaram a marca de 18,1%, em 2015, e que

¹⁸ Segundo informações do sítio eletrônico do Observatório PNE “O Observatório do PNE é uma plataforma online que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. A ideia é que a ferramenta possa apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores, mas especialmente ser um instrumento à disposição da sociedade para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas. A iniciativa é de vinte e duas organizações ligadas à Educação especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO e Unicef. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID. Com a coordenação do Todos Pela Educação, o Observatório do PNE reúne análises e indicadores das metas e estratégias previstas no Plano e um extenso acervo de estudos, pesquisas e notícias relacionados aos temas educacionais por ele contemplados. Além disso, o leitor também terá acesso a informações sobre programas e políticas públicas já em vigor para cada etapa da Educação” (OPNE, 2017).

desde 2004 há um crescimento contínuo de matrículas na educação superior de jovens de 18 a 24 anos, porém esse crescimento é insuficiente para o cumprimento dos 50% da taxa bruta de matrículas e dos 33% da taxa líquida de matrículas na Educação Superior, até 2024, previstos na meta 12 do PNE. Além disso o indicador revela que desde 2004 houve um crescimento continuado na taxa líquida de matrículas. No entanto, nos últimos seis anos, de 2009 para 2015, o indicador avançou apenas 3,3 pontos percentuais, o que pode ser considerado um ritmo insuficiente para o cumprimento da meta em 2024 (OPNE, 2017).

Conforme os dados divulgados pelo censo da educação superior de 2015 entre 2005 e 2015, a matrícula na educação superior aumentou 75,7%. Essa evolução do número de matrículas pode ser visualizada no gráfico 7.

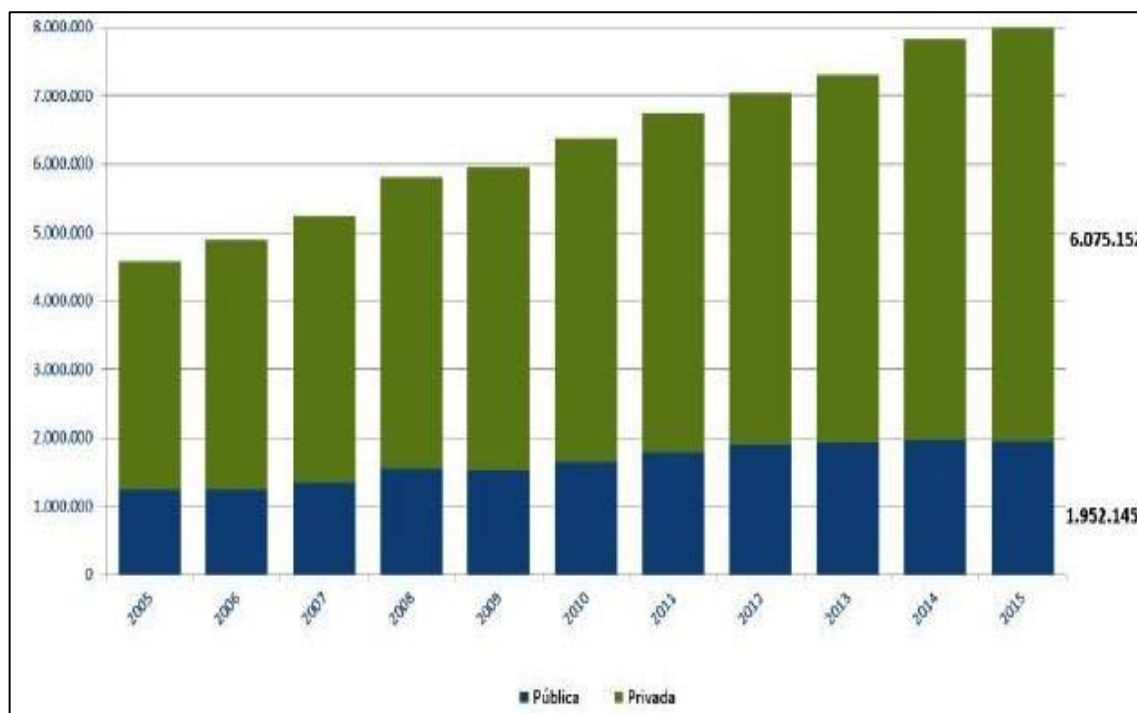
Gráfico 7 – Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) Brasil 2005-2015



Fonte: INEP (BRASIL, 2015).

Se analisarmos os dados presentes no gráfico 7, percebemos que entre os anos de 2014 e 2015, o crescimento dos números de matrículas foram de 2,5%, um dos menores no período de dez anos. Outro dado relevante é que houve uma considerável queda no número de matrículas na rede pública de educação superior. Observamos que de 2009 para 2010, o número de matrículas nos cursos de graduação na educação superior brasileira cresceu 7,1%, contabilizando um crescimento de 110,1% na última década. Esse crescimento se deu majoritariamente no setor privado do ensino superior, como demonstra o gráfico 8.

Gráfico 8 – Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) - Brasil – 2005-2015



Fonte: INEP (BRASIL, 2015).

De acordo com o gráfico 8, as IES privadas possuem 75,7% (6.075.152) no total de matrículas de graduação e, a rede pública, participa com 24,3% (1.952.145). Totalizando, dessa maneira, a queda de 3,5% na rede privada e uma queda de 0,5% na rede pública, de matrículas. A média brasileira em 2014 era de 2,5 estudantes na rede privada para cada estudante na rede pública. Na modalidade presencial, as IES privadas possuem 72,5% do total de matrículas na graduação em 2015 e na modalidade a distância¹⁹ esta participação é ainda maior, 90,8% (BRASIL, 2015) como resultado da necessidade de alinhar trabalho e flexibilidade de horário para estudar. Essa configuração majoritariamente privada da educação superior brasileira “dificulta o acesso e a permanência dos jovens na educação superior, mas a ampliação da oferta de vagas muitas vezes é utilizada para levar ao entendimento de que o acesso depende tão somente de esforço individual” (GISI; PEGORINI, 2016, p. 28).

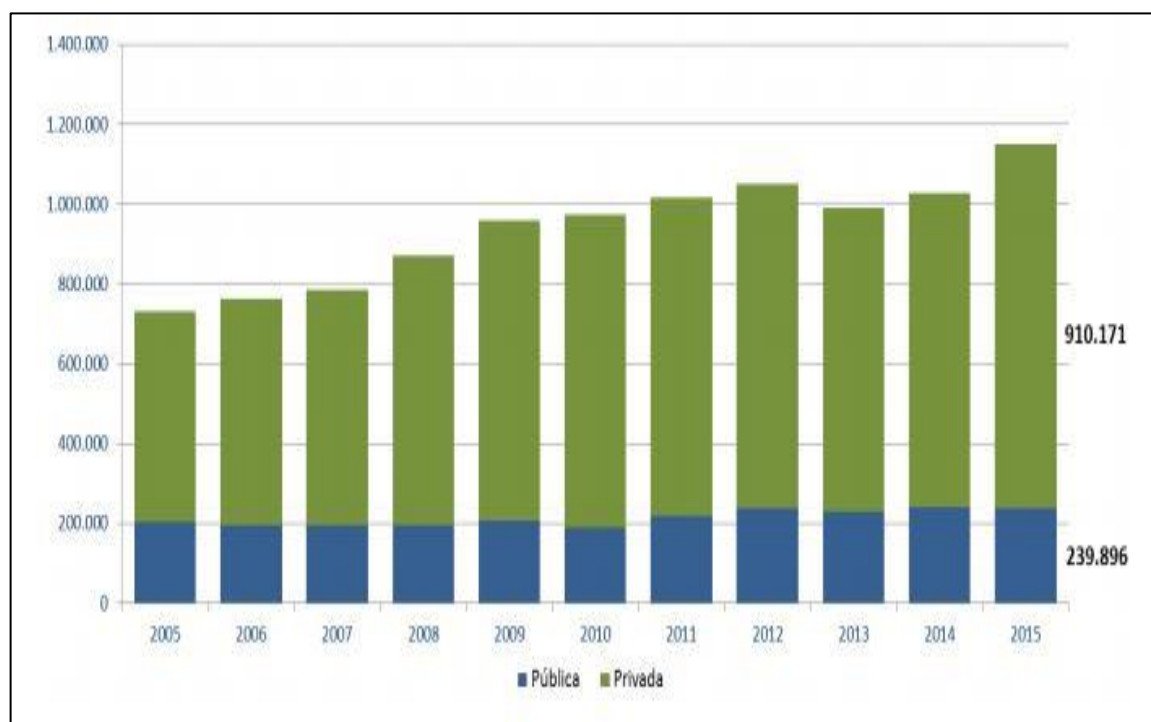
Contudo, mesmo com os números significativos, temos que levar em conta que apesar das matrículas na educação superior terem um crescimento expressivo no período de 2005 a 2015,

¹⁹ Para Lima (2004, p. 41) “desde o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso a educação à distância tem sido utilizada como mais uma estratégia de privatização das universidades públicas, ‘maquiada’ com o discurso da democratização do acesso a esse nível de ensino”.

[...] este aumento, no entanto, não ocorre sem problemas, vem acompanhado do aumento 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 que os alunos têm de trabalhar para se manter, uma vez que a expansão de vagas em cursos noturnos naquelas instituições ainda não é suficiente para a demanda existente (BONETTI; GISI, 2007, p. 75).

Conforme apontado por Bonetti e Gisi (2007) há uma enorme diferença entre o número de matrículas e o número de concluintes. Segundo dados do Censo da educação superior de 2015 (INEP, 2015), em 2015, mais de um milhão e cem mil estudantes concluíram a educação superior, ou seja, há uma diferença de 6.927.297 entre o número de matrículas e o número de concluintes, além disso segundo o portal do MEC “em 2010, 11,4% dos alunos abandonaram o curso para o qual foram admitidos” e “em 2014, esse número chegou a 49%” (PORTAL DO MEC, 2017). Podemos acompanhar a evolução do número de concluinte no gráfico 9.

Gráfico 9 - Número de concluintes em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 2005-2015



Fonte: INEP (BRASIL, 2015).

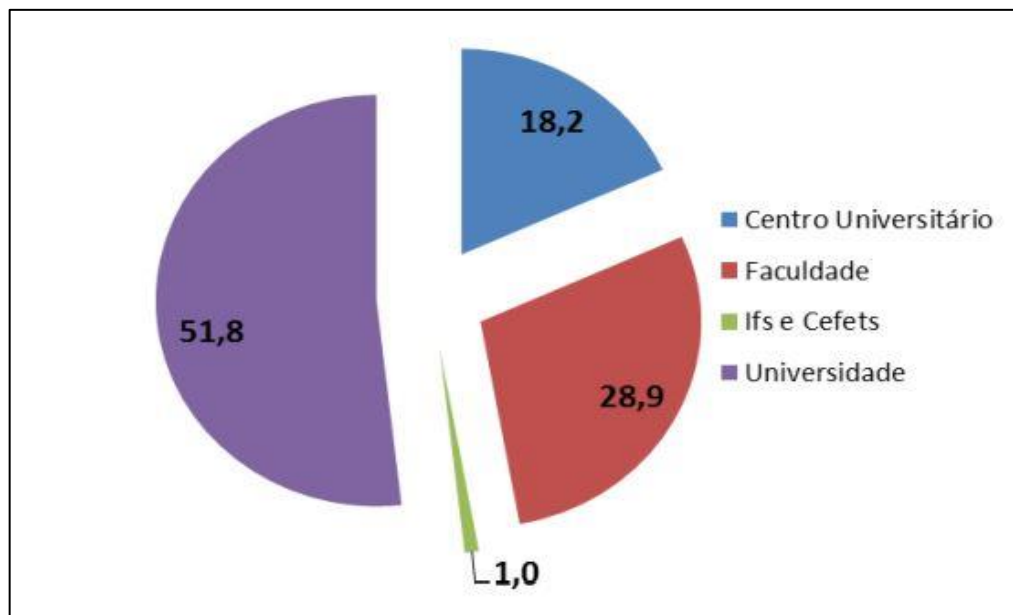
Como podemos observar no gráfico 9, entre 2014 e 2015, o número de concluintes na rede pública diminuiu 0,8%; já na rede privada a variação foi um aumento de 15,9%. No período de 2005 a 2015, o maior aumento percentual do número de concluintes em cursos de graduação se deu na rede privada com 72,8%,

enquanto na pública esse crescimento foi de 17,8% no mesmo período (INEP, 2015). Além disso, chama a atenção que em 2015, o número de concluintes em cursos de graduação presencial teve aumento de 9,4% em relação a 2014 e a modalidade a distância aumentou 23,1% no mesmo período (INEP, 2015). Além disso, segundo o mapa do ensino superior elaborado pelo sindicato das mantenedoras de ensino superior (SEMESP)

A taxa de permanência total em um curso no Brasil para o ingressante que entrou em 2010 e não se evadiu em cinco anos, chegou a 51,3% na rede pública e 40% na privada. Já a taxa de permanência nos cursos presenciais chegou a 51,6% na rede pública e 40,9% na privada. E nos cursos EAD a taxa de permanência ficou em 48,2% na rede pública e 36,2% na privada (SEMESP, 2016).

Outra interessante informação é que mais da metade dos concluintes dos cursos de graduação em 2015 estudou em universidades, seguido pelas faculdades isoladas, pelos centros universitários e pelos institutos federais de educação. Essa diferença percentual pode ser acompanhada no gráfico 10.

Gráfico 10 - Número de concluintes em cursos de graduação, por categoria administrativa



Fonte: INEP (BRASIL, 2015).

Como observa-se no gráfico 10, 28,9% é o percentual de concluintes que estudaram em faculdades e 18,2%, em centros universitários e apenas 1,1% dos concluintes de cursos de graduação estavam em institutos federais. E de acordo com as notas estatísticas do censo da educação superior de 2015, o “número de concluintes no grau bacharelado teve o maior aumento em 2015 (12,7%) quando

comparado a 2014. Licenciatura (9,6%) e tecnológico (12,3%) tiveram crescimento menor” (BRASIL, 2015).

Assim, percebe-se que diante do panorama apresentado e a partir dos dados estatísticos divulgados pelo INEP, PNAD e pelo IBGE, conclui-se que o proposto na legislação continua muito distante da realidade, e que a meta 12 do novo Plano Nacional de Educação que propõe “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público” (BRASIL, 2014), não está sendo atendida, repetindo a mesma situação do plano anterior.

Os dados demonstram a insuficiência do “avanço”, considerando o número de jovens matriculados na educação superior, além de uma queda das matrículas na rede pública da educação superior e uma monopolização de matrículas na rede privada, o que atende a interesses do capital privado e não interesses democráticos.

Outro fator que merece atenção é que número de matrículas não significa sucesso e conclusão acadêmica, e prova disso são os números de vagas ociosas e de evasão na educação superior. O censo da educação superior do Brasil (INEP, 2015), aponta que das 6,1 milhões de novas vagas em instituições públicas e privadas de educação superior, somente 42,1% estão preenchidas e 13,5% das vagas remanescentes foram ocupadas, além disso, há uma enorme taxa de desistência do curso de ingresso. Em 2010, 11,4% dos alunos abandonaram o curso para o qual foram admitidos. Em 2014, esse número chegou a 49% (INEP, 2015).

Os dados apresentados nos gráficos, tabelas e figuras revelam os seguintes aspectos da educação superior brasileira:

- Revelam que a educação superior desde seus primórdios teve um caráter desigual de acesso, permanência e êxito acadêmico para com os estudantes menos favorecidos economicamente;
- Que há um considerável crescimento do setor privado da educação superior. Crescimento tanto do número de matrículas de estudantes quanto um crescimento do número de instituições privadas de ensino, crescimento esse que foi influenciado e impulsionado pelas políticas afirmativas compensatórias como o PROUNI e o FIES, que investe capital econômico público em instituições privadas de ensino;
- Uma diminuição do número de estudantes matriculados no setor público da educação superior. O que indica uma forte tendência do governo de privatizar a

educação superior e isso vem ocorrendo por meio dos incentivos fiscais que o Governo oferece as instituições privadas e uma forte propaganda do não êxito da educação pública;

- Ainda os dados revelam que em ambos os setores, público e privado, há uma disparidade entre o número de ingressos e o número de concluintes e que as metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e os compromissos do Governo para com o movimento Todos pela Educação não estão sendo cumpridos;
- Há uma extrema necessidade de investir recursos pessoais e financeiros em uma educação básica²⁰ de qualidade, para que os jovens que ingressem na educação superior estejam capacitados e imbuídos de aspectos intelectuais e culturais necessários para um bom êxito acadêmico e profissional;
- E por fim os dados revelam que não bastam criar políticas públicas de acesso à educação superior aos estudantes sem levar em conta a permanência e o êxito acadêmico e profissional dos mesmos. É necessário criar mecanismos que propiciem aos estudantes (que ingressam na educação superior via políticas de acesso) elementos necessários para uma formação completa com relevância e qualidade social, e que contribuía para o crescimento do país diminuindo a diferença e as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira.

5.5 Permanência e Evasão na Educação Superior Brasileira

Como já analisados nos capítulos anteriores do presente trabalho, o grande desafio que se impõe a efetiva democratização da educação superior no Brasil não é apenas o desafio do ingresso dos estudantes a esse nível de ensino, mas sua permanência e êxito em sua jornada acadêmica rumo à formatura e a garantia de entrada no mercado de trabalho.

Permanência e evasão referem-se a dois aspectos diferentes da educação superior. A palavra evasão, é

[...] utilizada na área das ciências da educação para designar a saída de indivíduos matriculados em qualquer nível do sistema educacional requer,

²⁰ Segundo Muniz (2002, p. 234) para o acesso à educação superior seja de fato democrático e “para que as desigualdades sociais sejam de fato reduzidas, é necessário que todos tenham iguais oportunidades Ora, sabemos bem que, no âmbito educacional, as desigualdades são latentes. As escolas públicas de primeiro e segundo graus, na grande maioria, nem de longe se comparam com as escolas privadas. Os alunos que dali saem não estão preparados para enfrentar a concorrência no mundo hoje dito globalizado, sendo certo que, em razão de”.

assim, alguma precaução e exame prévio. Originalmente, a palavra é sinônimo de fuga, evitação e desvio. Seu contrário quer dizer continuar, ficar, estar cativo, aprisionado, prisioneiro. Coulon (2008) irá referir dois fenômenos diferentes: eliminação, quando os estudantes, em função de fracasso repetido ou não, interrompem o curso que fazem e abandono (autoeliminação), que ocorre por iniciativa do estudante, após um período, onde ele, sem ter atingido sua afiliação intelectual ou institucional, desiste tanto do curso como da universidade; o primeiro ano, para esse autor, é o mais crítico de todos (SANTOS; SILVA, 2011, p. 252-253).

Como apontado por Santos e Silva (2011) há uma tênue fronteira que separa a evasão e a exclusão, porém ambos os conceitos se referem a dificuldade que os estudantes ingressos enfrentam para permanecer na educação superior. Tinto (1996) discorrendo acerca dos motivos que levam ao aluno evadir a educação superior categorizou a desistência estudantil em sete causas, sendo elas:

- 1) Dificuldade acadêmica (desempenho insuficiente, habilidades acadêmicas precárias, problemas em gerenciar os estudos);
- 2) Dificuldades de ajustamento (dificuldade no período de transição do Ensino Médio para o universitário, por exemplo, exigências acadêmicas mais rígidas, maior concorrência na vida social, valores distintos e distanciamento da família e amigos);
- 3) Objetivos (incertos: pouco conhecimento de seu projeto profissional; estreitos: contatos com alguma área profissional ou utilização da entrada em algum curso de uma IES como meio de alcançar a transferência para outra, o que exprime a não-exigência do término do curso; novas: identificação de transformações nos planos iniciais no decorrer do curso);
- 4) Impedimento da continuidade dos estudos universitários em função de compromissos de caráter pessoais ou ligados ao trabalho. Pode-se dizer que esses estão mais ligados à suspensão provisória do curso, podendo, mais tarde, ocorrer o retorno desse aluno, devido ao aparecimento de oportunidades oriundas de situações externas;
- 5) Problemas financeiros (não estão diretamente relacionados, apenas, com o custo dos estudos, mas, na maioria das vezes, com questões pessoais, no modo como o aluno identifica a qualidade e o valor que obtém como resposta do seu investimento);
- 6) Incoerência entre o estudante e a instituição, como questões associadas aos resultados de aprendizagem e desenvolvimento, às expectativas e aos valores. Nessa situação, é comum que o aluno peça transferência para outra instituição; e
- 7) Falta de integração ao ambiente universitário e distanciamento dos contatos importantes (TINTO, 1996 *apud* ASSIS, 2013, p. 34-35).

Em um estudo elaborado por Estrada e Radaelli (2014), onde os autores realizam uma pesquisa junto aos estudantes que evadiram da educação superior, eles observaram que os principais fatores que influenciaram a evasão ou ao trancamento do curso foram:

[...] 65% por questão financeira [...], 10% em decorrência do tempo de conclusão do curso, 3% pelo período/turno do curso, 5% por não ser o curso que desejaria seguir carreira, 2% pela visibilidade econômica que o curso proporciona, 10% por não conseguir conciliar trabalho e estudo e 5% por não

conseguir auxílio da assistência estudantil (ESTRADA; RADAELLI, 2014, p. 43-44).

Em outro estudo elaborado por Morosini (et al., s/d) intitulado “A evasão na educação superior no Brasil: uma análise da produção de conhecimento nos periódicos Qualis entre 2000-2011” os autores identificaram oito principais motivos presentes nos trabalhos dos pesquisadores brasileiros que levam aos ingressos evadirem do ensino superior, sendo eles:

1. Aspectos financeiros relacionados à vida pessoal ou familiar do estudante;
2. Aspectos relacionados à escolha do curso, expectativas progressas ao ingresso, nível de satisfação com o curso e com a universidade;
3. Aspectos interpessoais – dificuldades de relacionamento com colegas e docentes;
4. Aspectos relacionados com o desempenho nas disciplinas e tarefas acadêmicas – índices de aprovação, reprovação e repetência;
5. Aspectos sociais, como baixo prestígio social do curso, da profissão e da universidade elegida;
6. Incompatibilidade entre os horários de estudos com as demais atividades, como, por exemplo, o trabalho;
7. Aspectos familiares como, por exemplo, responsabilidade com filhos e dependentes, apoio familiar quanto aos estudos etc.;
8. Baixo nível de motivação e compromisso com o curso (MOROSINI et al., s/d, p. 8).

Como observado pelos estudos elaborados por Tinto (1996), Estrada e Radaelli (2014) e Morosini (et al., s/d) são inúmeras as causas que levam aos ingressos evadirem da educação superior e isso demonstra a incapacidade do Governo em implantar medidas que garantam não apenas o acesso à educação superior, mas a permanência do estudante na mesma.

Por sua vez, a permanência na educação superior refere-se especificamente ao ato, estado, condição do estudante que ingressa na educação superior concluir essa etapa formativa. E no caso específico desse trabalho representa a condição que os estudantes que acessam a educação superior, via políticas afirmativas, tem de concluir seus estudos.

Nas análises elaboradas no presente trabalho compreendemos que as políticas públicas educacionais vêm contribuindo significativamente para o aumento do número de estudantes à educação superior. Para Gisi, Hanhart e Filipak (2015, p. 128)

A opção por políticas compensatórias e focalizadas, que buscam atender aos grupos sociais que historicamente não tiveram acesso à educação superior vem sendo uma medida de fundamental importância, por se constituir em uma possibilidade de contribuir com a diminuição das desigualdades sociais, mas, além dessas iniciativas, faz-se necessário uma política social que atenda às necessidades da população e, especificamente, uma política

educacional que priorize a educação em sua totalidade (básica e superior) no país. São poucos os jovens dos referidos grupos que chegam ao final do ensino médio e que conseguem ingressar na educação superior. A evasão é evidente quando analisados dados de ingresso e conclusão em todos os níveis da educação no país.

Todavia, apesar da existência de políticas públicas educacionais que garantam o acesso, a uma parcela da população historicamente excluída, mediante programas de bolsas e vagas na rede pública de educação superior, o número de vagas ociosas e de evasão é alarmante, e isso para Boneti, Gisi e Filipak (2013, p. 525) significa que

[...] nem mesmo a gratuidade é critério suficiente para o preenchimento das vagas. Existem dificuldades de aprendizagem para a aprovação em processo seletivo nos cursos ofertados, pois as questões relacionadas ao acesso têm relação direta com a Educação Básica, uma vez que esta consiste em um elemento explicativo das particularidades do acesso e as possibilidades de permanência. Observam-se também dificuldades econômico-financeiras, altos índices de desistência ocasionados por diferentes causas, sendo uma dessas os projetos pedagógicos, que não contemplam a diversidade cultural.

Outro fator que contribui para esses altos índices apontados por Boneti, Gisi e Filipak (2013) é devido ao fato que,

[...] o “aluno novo” consegue ter acesso ao ensino superior, mas tem inúmeras dificuldades para manter-se nesse segmento respondendo às expectativas de sucesso acadêmico. Torna-se, simbolicamente, “excluído” após ter sido “incluído”. Na esteira desses argumentos, pesquisas questionam, inclusive, a democratização no acesso visto que a escolha pelo curso, carreira ou profissão não é prerrogativa do estudante, sendo-lhe antes “circunstancializada” pelo seu perfil (ZAGO, 2006). Há, a despeito da massificação do ensino superior – ou em razão dela –, uma desigualdade de oportunidades ao acesso, construída histórica e socialmente: “Para a grande maioria não existe verdadeiramente uma escolha, mas uma adaptação, um ajuste às condições que o candidato julga condizentes com sua realidade e que representam menor risco de exclusão (ALMEIDA, et al., 2014, p. 907).

Além disso, para Boneti e Gisi (2007, p. 79), “a permanência na educação superior pressupõe condições preexistentes, em especial capital cultural, que é adquirido ao longo da trajetória de vida escolar e que não se obtêm de um momento para o outro”.

Não obstante, sabe-se por estudos recentes que a diferença de perfil socioeconômico dos estudantes da educação superior tem relação não somente com o tipo de instituição pública ou privada, mas inclusive com a distinção que é elaborada em relação a cursos de “maior prestígio” ou “menor prestígio” social e ao turno, diurno e noturno. E segundo Bonetti e Gisi (2007, p. 77)

Essa desigualdade se faz sentir desde o início da educação básica, quando os alunos já chegam em condições desiguais em decorrência das oportunidades que tiveram ou não. Quanto menores essas oportunidades, menor capital cultural possuem. Amplia-se a possibilidade de acesso à escola básica de alunos de diferentes condições sociais, o que aparentemente demonstra um esforço de propiciar oportunidades iguais a todos, mas que continua perpetuando a desigualdades, pois o acesso ao que é considerado capital cultural é restrito aos que possuem o código que possibilita a sua aquisição.

Sem esse capital cultural, mencionado por Bonetti e Gisi (2007) os estudantes chegam à educação superior, completamente despreparados. Para Zago (2006, p. 233)

[...] os efeitos dessa exclusão do conhecimento aparecem com toda a força na escolha do curso, e faz-se sentir igualmente quando o estudante ingressa no ensino superior, sobretudo nas primeiras fases do curso [...]. É a mesma coisa que pegar um filme pela metade, não tem como entender inteiro”.

De acordo com Ristoff (2014, p. 742-743), além dessa problemática apontada por Zago (2006), a origem social e a “situação econômica da família do estudante é, sem dúvida, um fator determinante na trajetória do jovem brasileiro pela educação superior e, por isso mesmo, deve estar na base das políticas públicas de inclusão dos grupos historicamente excluídos”.

Outro fator que tem contribuído para a desistência e evasão²¹ na educação superior segundo Silva (*et al.*, 2002, p. 276) é

[...] por conta da ideia utilitarista ou materialista ligada mais à retribuição financeira da profissão do que de algum ideal [...]. Diante da situação socioeconômica da população, a qual empobrece a cada ano que passa, e das pesadas anuidades cobradas em universidades particulares, é expressivo o número de jovens que abdicam do curso desejado por outro de custo mais baixo ou, simplesmente, abandonam seus estudos pelo emprego.

Além disso, segundo Baggi e Lopes (2011, p. 356) “são poucas as instituições que possuem um programa institucional regular de combate à evasão, com planejamento de ações, acompanhamento de resultados e coleta de experiências bem-sucedidas”.

²¹ Rosa (2014) identificou em sua pesquisa que existem três distintas modalidades de evasão, para a autora são elas: “a) evasão do curso: desligamento do curso superior em razão do abandono, o que pode ocorrer por não realização da matrícula, transferência de instituição de ensino, mudança de curso, trancamento ou exclusão por desatendimento a alguma norma institucional; b) evasão da instituição, que se caracteriza pelo desligamento da instituição na qual o aluno está matriculado; c) evasão do sistema, que configura o abandono, definitivo ou temporário, do sistema de educação superior” (ROSA, 2014, p. 247).

Diante dessa prerrogativa, acesso, permanência e expansão apesar de serem processos diferentes, eles devem estabelecer uma relação mútua. Para Silva e Veloso (2010, p. 222)

A permanência dá sentido ao acesso, configurando a continuidade da trajetória de formação; a expansão tem relação (e impacto) com o acesso na proporção do crescimento quantitativo [...] e das suas características (ensino público/gratuito, organização acadêmica, curso, avaliação/qualidade). De igual forma, poder-se-ia mencionar outros fenômenos distintos, mas a eles articulados, como financiamento e evasão. Tais afirmações convergem para a afirmação de que o acesso não comporta uma explicação isolada ou descontextualizada.

Para que ocorra de modo efetivo a democratização da educação superior no Brasil, não é suficiente garantir apenas o acesso gratuito ao estudante, as políticas públicas educacionais devem garantir sua permanência, pois além da mensalidade os estudantes possuem despesas com alimentação, transporte, moradia, materiais escolares, livros, fotocópias, impressões etc. ademais, muitos alunos, além de estudarem precisam trabalhar para manter essas despesas. Segundo os estudos elaborados por Bori e Durhan (2000, p. 35) “[...] existe quase uma unanimidade por parte dos estudiosos da área em considerar que o trabalho para o estudante universitário é prejudicial em termos pedagógicos”.

Outra questão que contribuí para a evasão dos cursos de graduação é a estrutura pedagógica que a educação superior brasileira ainda sustenta. Os currículos e avaliações ainda persistem na meritocracia individual não levando em conta a trajetória de vida do estudante. Carvalho (2004, p. 330), comentado acerca desse ponto, exprime que “para uns, a democratização se caracteriza por políticas públicas de abertura [...] para todos, para outros, ela decorre de práticas pedagógicas capazes de formar indivíduos livres”.

A respeito da estrutura pedagógica, que propicie a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes, Gisi (2006, p. 13) esclarece que

A permanência na educação superior, para os alunos mais pobres, é difícil não só 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 necessários gastos com livros e reprodução de material bibliográfico.

Com todos esses fatores mencionados,

[...] é no mínimo questionável se a expansão ocorrida no ensino superior se traduziu numa efetiva democratização do acesso, mais ainda quando se pretende estender essa democratização ao sucesso acadêmico dos estudantes (ALMEIDA et al., 2012, p. 907).

Deste modo, se pensarmos que o acesso, a permanência e o êxito acadêmico, são processos que estão intimamente relacionados, pode-se questionar se a democratização da educação superior realmente está ocorrendo no Brasil, ou se ainda é uma realidade distante, legada apenas a uma parcela da população. E se chegar a essa linha de raciocínio, entende-se que,

[...] igualdade de condições para o acesso e permanência [...]adquire o significado de uma verdadeira utopia. É necessário enfatizar que essa utópica igualdade de condições para o acesso à, e de permanência na, educação superior é, como nos demais níveis, condição básica da democratização desse nível de educação. Isto é, não se pode falar em processo de democratização sem que se verifique algum grau importante de igualdade de condições para todos os candidatos a uma vaga na educação superior (SGUISSARDI, 2015, p. 877).

Assim, como apontado por Sguissardi (2015), a permanência constitui-se como um dos fatores primordiais para a democratização da educação, não apenas a democratização da educação superior, mas de todos os níveis educacionais, pois como já mencionado o ingresso na educação superior não é suficiente, é necessário que as políticas públicas educacionais viabilizem as condições necessárias para que os estudantes possam ter igualdade de oportunidades, sucesso e êxito acadêmico e uma formação de qualidade social, cultural, acadêmica e intelectual desde a educação básica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da democratização do acesso à educação superior no Brasil é intrigante, pois percorrê-la significa perpassar por inúmeros vieses que nem sempre são claros e objetivos.

No intuito de responder à questão central da presente pesquisa, como as Políticas Públicas Educacionais contribuem para a democratização do acesso à educação superior, e analisar as características de um processo contraditório que é o direito ao acesso à educação superior e as dificuldades existentes em relação à esse direito, foi necessário voltar na história e analisar como foi o processo de construção da educação superior brasileira, e perceber que até os dias atuais ela caminha no limiar entre a garantia e a violação do direito ao acesso à educação, carregando consigo mecanismos de exclusão de uma população que ao contrário de ser minoria é a maioria dos brasileiros.

Além desse percurso histórico foi necessário: analisamos a estrutura e a organização da educação superior na atualidade destacando as características da graduação, pós-graduação, cursos de extensão, a tipologia das instituições e o processo de avaliação da educação superior brasileira. Nessa análise conclui-se que a educação superior foi motivada pelos embates econômicos e políticos e sua estrutura, funcionamento e organização se delinearam a partir desses embates.

A partir da análise histórica da educação superior, bem como sua estrutura e organização na contemporaneidade foi necessário analisar os discursos acerca da democratização do acesso à educação superior no Brasil. Nessa análise foram contempladas as formas de ingresso na educação superior, o conceito de democracia e investigado se o processo de democratização do acesso à educação superior no Brasil é um processo de democratização ou massificação e chegou-se à conclusão que nesse processo a tênue fronteira entre o público e o privado-mercantil deixa de existir e com isso a educação superior passa a ser considerada um bem público privado. Público, pois, o acesso da população, marginalizada socialmente e economicamente, ainda está condicionado a políticas focais (PROUNI e FIES) e privado porque os recursos, que são públicos, passam a ser investidos em empresas privadas que seguem a lógica mercantil da economia.

Em seguida, o trabalho contemplou o conceito de política, mais especificamente o conceito de políticas públicas e após explanarmos esses conceitos

adentramos nas políticas públicas educacionais que trazem em sua formulação e implantação o objetivo de democratizar o acesso à educação superior no Brasil. Nessa investigação foi constatado que gradualmente o número de matrículas na educação superior aumentou significativamente, porém esse aumento veio acompanhado de um aumento do número de evasão e de vagas ociosas o que está intimamente ligado ao fato que as políticas públicas contribuem para o acesso, porém não possuem um planejamento adequado para garantir a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes.

Dessa maneira, a construção da presente dissertação procurou evidenciar que o acesso à educação superior deve ser entendido como um importante instrumento de construção e consolidação de cidadania moderna em uma sociedade democrática e que, apesar de ter ocorrido mudanças significativas nos processos seletivos de ingresso, e o número de matrículas ter gradualmente aumentado o acesso ainda é um desafio, principalmente nas instituições públicas e nos cursos que gozam de melhores status sociais, o que significa que a democratização está longe, bem longe, da igualdade de acesso e isso reflete em todos os níveis da sociedade. Não a toa que a Declaração Mundial sobre a Educação Superior afirma, no seu preâmbulo, que:

[...] sem uma educação superior adequada e instituições de pesquisa que formem massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode garantir genuíno desenvolvimento endógeno e sustentável e, em particular, os países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo não poderão reduzir o hiato que os separa dos países desenvolvidos industrializados (BERNHEIM; CHAUI, 2008, p. 16).

Diante desse cenário e da análise das informações apresentadas na presente dissertação concluímos que, a educação superior está condenada a uma herança cultural de meritocracia, e [...] claramente, as soluções para iniquidade de acesso não estão no vestibular [...] o problema da iniquidade está sobretudo na falta de qualidade do ensino de primeiro e segundo grau (CASTRO, 2001, p. 112).

Como apontado por Castro (2001), as políticas públicas focais de acesso à educação superior contribuíram para um crescimento expressivo do número de matrículas nesse nível de ensino, porém esse crescimento não ocorreu de forma planejada. As estruturas das instituições de educação superior ainda carregam a herança da meritocracia excludente e não estão preparadas para as diferenças sociais, culturais e econômicas que “adentram” seus campus, e seus currículos e

avaliações ainda perpetuam essas práticas fazendo com que os alunos beneficiários de políticas de acesso se sintam deslocados e perdidos.

O Estado, como promotor de Políticas Públicas, investe recursos públicos em instituições privadas, sem um planejamento eficiente e uma avaliação adequada dos resultados, enquanto isso as instituições públicas carecem de infraestruturas adequadas, recursos humanos suficientes entre outros problemas que cotidianamente são apontados, ou como sugere Fernandes (1990, p. 143), o que ocorre é

[...] um fortalecimento generalizado e energético do privatismo escolar e do 'neoliberalismo' econômico, como propulsores da articulação de diversos tipos de empresa. As probabilidades de êxito são relativas. Mas é necessário avaliá-las à luz das agências de financiamento internacional e norte-americanas, que pretendem incrementar rapidamente a privatização e destruir um sistema de instituições públicas que opõem o Estado e a Nação à dominação imperialista e à internacionalização dos nossos recursos materiais e humanos.

Esse movimento privatista apontado por Fernandes (1990) e a forte propaganda do não êxito da educação pública aliada às recomendações dos organismos internacionais, reiteram as opções do Governo por políticas que favoreçam essa condição de Estado mínimo social com predominância de políticas neoliberais que desresponsabilizam o estado de sua obrigação.

O problema compreendido na não democratização e sim na massificação do acesso à educação superior, e as políticas públicas educacionais de “democratização” desse nível de ensino existentes, que garantem apenas o acesso e não a permanência do estudante demonstra uma assimetria entre o discurso e a prática do Governo. Se por um lado as políticas e programas contribuíram para o aumento do número de matrícula na educação superior, por outro direcionou esse processo sob as demandas do Estado capitalista neoliberal que viu no discurso de democratização a possibilidade de privatizar esse nível de ensino, se desresponsabilizando de sua função de prover educação pública e gratuita a todos os cidadãos.

É importante ressaltarmos que nossa intenção com o presente estudo não é advogarmos “o monopólio da educação pelo Estado, mas julgamos que todos têm direito à educação pública, e somente os que o quiserem é que poderão procurar a educação privada” (TEIXEIRA, 1957, p. 114).

Nossa intenção com a presente pesquisa, não é discutirmos “a educação dos poucos, a educação dos privilegiados, mas, a educação dos muitos, a educação de todos [...]” (TEIXEIRA, 1957, p. 75), queremos discutir uma educação verdadeiramente

inclusiva, como é de direito de todo cidadão em uma sociedade democrática. Pois de maneira alguma, podemos cair em um discurso

[...] sobre democracia e democratização, no qual corremos o risco de ficar apenas no discurso, como fazem as políticas neoliberais em que os burgueses discursam serem solidários aos menos favorecidos. Neste sentido, imprimem ações que só beneficiam a eles mesmos, através da exploração e exclusão da grande maioria dos proletariados (BRAGA, SEVERINO, 2013, p. 54).

Além disso, como observado na presente pesquisa, a educação básica está longe de alcançar a qualidade almejada²² e, apesar desse nível de ensino não ser objeto próprio do presente trabalho, ele afeta diretamente a educação superior, a grande maioria dos estudantes que acessam o ensino superior por meio de programas como o PROUNI e o FIES se sentem deslocados no ambiente “ritualístico” das instituições, pois não foram preparados adequadamente na educação básica. Essa questão, aliada ao fato de que as políticas não garantem a permanência do estudante faz com que um número não menos significativo abandone e evadam a educação superior. Quando não ficam traumatizados com esse histórico e desistem de vez de voltar.

²² Talvez seja exatamente essa a intenção ou como afirma Anísio Teixeira, grande defensor da educação pública, gratuita e de qualidade para todos “[...] se tomarmos o ponto de vista de que o processo educativo é um processo seletivo, destinado a retirar da massa alguns privilegiados para uma vida melhor, que se fará possível exatamente porque muitos ficarão na massa a serviço dos “educados”, então o sistema funciona, exatamente, porque não educa todos mas somente uma parte”. (TEIXEIRA, 1957, p. 29)

FONTES

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE/CES (2001): Parecer 436. **Diário Oficial da União** de 6/4/2001, Seção 1E, p. 67. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 [...]. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições da Câmara, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF., **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 16/4/1997, Página 7534 (Publicação Original).

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF., **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 20/8/1997, Página 17991 (Publicação Original).

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos no SFE. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. **Balanco da inscrição ENEM 2016**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41461-balanco-inscricao-enem-2016-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. **Resumo técnico: ENADE 2004**. Brasília: INEP, 2004b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. **Roteiro de Auto-avaliação Institucional**: Orientações Gerais. Brasília: INEP/MEC, 2004a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Apresentados resultados do Censo da Educação Superior 2015**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/centso-da-educacao-superior>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP. **Ministério da Educação**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.cpt.com.br/ldb/lei-de-diretrizes--e-bases-da-educacao-completa-interativa-e-atualizada>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei n.º 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm. Acesso em: 09 mar. 2017.

BRASIL. Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005c. Disponível em: <http://goo.gl/jBkn0e> Acesso em: 05 jun. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2010. In: **Processo de Contas Anuais – Fies**, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1166>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO- MEC. **O que é o Fies**. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 09 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO- MEC. **Legislação**. Sisfies, 2017. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/faq.html>. Acesso em: 09. Mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO- MEC. **PROUNI**. Disponível em: http://siteprouni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#conhecendo. Acesso em: 03 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO- MEC. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2015**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em 09. Mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO -MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Manual do ENADE 2014**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014. Disponível em: Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO- MEC. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH). **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial População Negra - GTI**. Brasília, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir**. Em 3 anos, 150 mil negros ingressaram em universidades por meio de cota. Mar. 2016. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/03-marco/em-3-anos-150-mil-negros-ingressaram-em-universidades-por-meio-de-cotas>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. PORTAL BRASIL. **Saiba como funciona sistema de ensino superior no Brasil**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2009/11/ensino-superior>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. PORTAL DO MEC. **MEC defende reformas para reduzir evasão em faculdades**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/10/mec-defende-reformas-para-reduzir-evasao-em-faculdades>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 3**, de 13 de janeiro de 2014. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 15, de 8 de julho de 2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. MEC. FNDE, 2014. Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_3_13012014.pdf. Acesso em: 09 mar. 2017.

BRASIL. **Portaria n.º 388**, de 23 de março de 2017. Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24032017-PORTARIA-No-389-DE-23-DE-MARCO-DE-2017.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. **Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998**. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Prestação De Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão Do Exercício De 2013. In: **Processo de Contas Anuais** – FIES, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1166>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. **Relatório de auditoria operacional**: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao estudante do ensino Superior (FIES) / Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. Resolução CNE/ CES nº 1, de 8 de junho de 2007. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 04 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório de Levantamento (Fiscalização nº 696/2013)**/ Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.6362013-9%20-%20FiscEducacao.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

CONAES. Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: INEP, 2004. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO-OPNE. **Metas do PNE**. Disponível em: <<http://www.observatoriopne.org.br/metas-pne>>. Acesso em: 24 ago. 2016

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO-OPNE. **Censo Escolar (Todos pela Educação)**. Disponível em: <<http://www.observatoriopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores>>. Acesso: 12 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E À CULTURA-OEI. **Estrutura Geral Do Sistema Educacional**. Sistema Educativo Nacional de Brasil. s/d, p. 35-41. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/brasil/estructura.pdf> >. Acesso em: 20 fev. 2016.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo, Mestre Jou, 1962.

ABRUC. **Jornal das Universidades Comunitárias**. Brasília, ano 1, abril/maio 98, p.11.

ADORNO, Theodor. **Educação e Emancipação**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ALMEIDA, Cleide; DIAS, Elaine. T. Dal Mas; PETRAGLIA, Izabel; RISSO, Lupércio Aparecido. Programa Universidade para Todos (PROUNI): Políticas públicas e inclusão social. **Educação e Linguagem**: Revista do programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Humanidades e Direito da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, v.13, n. 21, p. 67-88, jan/jun. 2010.

ALMEIDA, Leandro et al. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 899-920, Nov. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772012000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 mar. 2017.

ANTUNES, Marco António. **O Público e o Privado em Hannah Arendt**. Mar. 2000. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/antunesmarcopublicoprivado.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2017.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo. Ícone Editora: 2007, 272 p.

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. Brasília: Ed. UnB, 1985.

ASSIS, Cristiano Ferreira de. **Estudo dos fatores que influenciam a evasão dos alunos nos Cursos Superiores de Tecnologia de uma Instituição de Ensino Superior Privada**. Dissertação Mestrado Profissional em Administração. Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo, 2013.

ÁVILA, Sueli de Fatima Ourique de; LÉDA, Denise Bessa; VALE, Andréa Araújo. Configurações do setor privado-mercantil na expansão da educação superior privada: notas para a análise do trabalho docente. Mancebo, Deise e Silva Júnior, João dos Reis (org) – **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ,2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BAGGI, Cristiane Aparecida dos Santos; LOPES, Doraci Alves. Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. In: **Avaliação (RAIES – Revista da Avaliação da Educação Superior)**, Campinas/Sorocaba, v. 16, n. 2, p. 355-374, jul. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772011000200007. Acesso em: 26 abr. 2017.

BALL, Stephen James. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n.2, p. 99-116, Jul./Dez. 2001.

BASCONI, Tatiane Cristina Fernandes; COSTA, A. C. **UMA DÉCADA DE PROUNI**: um balanço de seu alcance e efetividade. *Org & Demo (Unesp. Marília)*. v. 17, p. 1-23, 2016.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; Chauí, Marilena de Souza. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior. Brasília: UNESCO, 2008. 44p. Ed.2004/WS/11.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2011.

BONETI, Lindomar Wessler; Gisi Maria Lourdes. As desigualdades sociais e as políticas de acesso à educação superior no Brasil In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes (Org.). **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2007.

BONETI, Lindomar Wessler; Gisi, Maria Lourdes; FILIPAK, Sirley Terezinha. Do Direito à Educação Superior ao Desafio do Acesso para todos. **Revista Diálogo Educacional** (PUCPR. Impresso), v. 13, p. 517-536, 2013.

BORDINI, Ana Silvia Juliatto; RENK, Valquiria Elita. **PROUNI**: Programa Universidade para todos: avaliação dos 10 anos de uma política de educação e a redução da vulnerabilidade social. 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tede_busca/arquivo.php?codArquivo=3219>. Acesso em: 17 nov. 2016.

BORI, Carolina Martuscelli; DURHAM, Eunice Ribeiro. **Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

BRAGA, Lélío Favacho; Severino, Antonio Joaquim. Projeto político-pedagógico: saberes na intencionalidade político democrática dos sujeitos dialógicos. In: **Revista Estação Científica (UNIFAP)**, v. 3, n. 2. Macapá, jul-dez, 2013, p. 51-61. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/1296/leliov3n2.pdf>>.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, Out. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198177462010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Jan. 2017.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca. "Democratização do ensino" revisitado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 327-334, maio/ago. 2004.

CARTAXO, Ernani. "Histórico da Universidade do Paraná". In: **Anuário da Universidade do Paraná**, Curitiba, Imprensa da Universidade do Paraná, 1946.

CASTRO, Claudio de Moura. Educação superior e equidade: inocente ou culpada? In: **Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação**. V. 9, n.º 30, Rio de Janeiro, 2001.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. 289 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes 1994. 312p.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Dimensões estratégicas e limites do papel da educação para o desenvolvimento brasileiro**. IPEA, Brasília, julho de 2007, p. 7-32.

CORCINI, Milena Maria; BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil**. 2007. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, Democracia e Educação. In: **Escola**: espaço de construção da cidadania. Série IDÉIAS, no. 24. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), 1994, p. 13-26.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COVENEY, John. Analyzing public health policy: three approaches. **Health Promotion Practice**, Chicago, v. 11, n. 4, p. 513-521, July 2010. Disponível em: <http://hpp.sagepub.com/content/111515>. Acesso em: 11 de maio 2016.

CREMONESE, Dejalma. **Teoria do estado contemporâneo**. Ijuí, RS: Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: da colônia à era de Vargas**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1986.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Santos Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luis Carlos de. (Org). **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis/SC: Insular Ed., 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESTRADA, Adrian Alvarez; RADAELLI, Andressa. A política de assistência estudantil em uma universidade pública: a perspectiva estudantil. **Revista Eletrônica de Política e Gestão Educacional**. UNESP, n. 16, 1º semestre de 2014. P. 32-47.

EYNG, Ana Maria. Currículo e avaliação: duas faces da mesma moeda na garantia do direito à educação de qualidade social. **Diálogo Educacional**, v. 15, n. 44, p. 133- 155, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=15034&dd99=view&dd98=pb>. Acesso em: 03 nov. 2016.

FACEIRA, Lobelia da Silva. Programa Universidade para Todos (PROUNI): política de inclusão acadêmica ou social? **Novo Enfoque**, v. 7, p. 1-18, 2008.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis: Vozes, 1977. 102 p.

FERNANDES, Florestan. Diretrizes e bases: conciliação aberta. **Educação e Sociedade**, Campinas, a. XI, n. 36, p. 142-147, ago. 1990.

FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) **Neoliberalismo y sectores dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GATTI, Bernadete Angelina.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza. Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; NASCIMENTO, Lenilton Batista do. O Estado-avaliador e a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna (orgs.). **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília: Líber Livro, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GISI, Maria Lourdes. A Educação Superior no Brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 17, p. 97-112, 2006.

GISI, Maria Lourdes; HANHART, Siegfried; FILIPAK, Sirley Terezinha. As Políticas de Educação Superior e as Possibilidades da Democratização do Acesso. In: Maria Elisabeth Blanck Miguel e Jacques de Lima Ferreira. (Org.). **Formação de Professores: História, Políticas Educacionais e Práticas Pedagógicas**. 1ªed. Curitiba: Editora Appris, 2015, v., p. 105-128.

GISI, Maria Lourdes. A educação superior no Brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 17, p. 97-112, jan./abr. 2006.

GISI, Maria Lourdes. **Acesso e permanência na educação superior**: as políticas educacionais em questão. 2004. vii, 66 f. Tese (Professor titular) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

GISI, Maria Lourdes. Políticas Públicas, Educação e Cidadania. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. 266 p. (Coleção educação. Gestão e política; 2)

GISI, Maria Lourdes. Políticas educacionais para a educação superior: acesso, permanência e formação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n.11, p. 43-52, jan./abr. 2004.

GISI, Maria Lourdes; PEGORINI, Diana Gurgel. As Políticas de Acesso e Permanência na Educação Superior: A Busca da Igualdade de Resultados. **Política e Gestão Educacional (Online)**, v. 20, p. 21-37, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GÓMEZ, Magela Reny Fonticiella; TORRES, Julio Cesar. Discutindo o Acesso e a Permanência no Ensino Superior no Contexto do SiSU (Sistema de Seleção Unificada). In: **Org & Demo**, Marília/SP, v. 16, n. 1, p. 69-88, jan./jul. 2015. Disponível em: file:///C:/Users/P_8038/Downloads/5162-16829-1-PB.pdf. Acesso em: 26 abr. 2017.

HINTZ, Susana; EYNG, Ana Maria. **Políticas de avaliação da educação superior e profissional docente**. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tede_busca/arquivo.php?codArquivo=2885>. Acesso em: 30 set. 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 495 p. (Os pensadores).

LIMA, Licínio Carlos; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e Algumas Considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

LIMA, Kátia. Reforma da universidade no governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: Lucia Neves. (Org.). **A reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004, v., p. 23-46.

LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Acesso e permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: UNESCO, 2007.

LUGÃO, Ricardo Gandini; ABRANTES, Luiz Antônio; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. **Consequências, limites e potencialidades na implementação do REUNI**: Estudo multicaso em IFES de MG (ISBN 9783639744248). 1. ed. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. v. 1, 116p.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da “miséria”**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. Tese de doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

MOROSINI, Marília Costa. O ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara. **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2004-2011.

MOROSINI, Marília Costa; CASARTELLI, Alam de Oliveira; SILVA, Ana Cristina Benso; SANTOS, Betina Steren; SCHMITT, Rafael Eduardo; GESSINGER, Rossana Maria. **A evasão na educação superior no Brasil**: uma análise da produção de conhecimento nos periódicos Qualis entre 2000-2011. Disponível em: <<http://www.alfaguia.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

MOURA, Mara Águida Porfirio; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Avaliação Do Alcance Da Meta Global Do Reuni Pelas Universidades Federais Medida Pelos Indicador. In: **EDUCERE - XII Congresso Nacional de Educação**, 2015, Curitiba - PR. EDUCERE - XII Congresso Nacional de Educação - ISSN 2176-1396. Curitiba - PR, 2015.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à Educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. **A educação superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002.

OLIVE, Arabela Campos. “Histórico da educação superior no Brasil”. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (org.). **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002.

OLIVEIRA, João Ferreira. Acesso à educação superior no Brasil: entre o elitismo e as perspectivas de democratização. In: José Vieira de Sousa. (Org.). **Educação superior: cenários, impasses e propostas**. 1ªed. Campinas: Autores Associados, 2013, v., p. 1-27.

OLIVEIRA, João Ferreira de; BITTAR, Mariluce. Ensino Superior noturno no Brasil: democratização do acesso, da permanência e da qualidade. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1., CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 6., CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., Portugal/Espanha, **Anais...** São Paulo: Anpae, 2010. Disponível em: <www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/52.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. São Paulo: Papirus, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - Out. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 23 jul. 2017.

QUEIROZ, Viviane. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. In: **Universidade e Sociedade**. Ano XXIV, nº 55 (fev. 2015) Brasília: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

REIS, Dayane Brito. Acesso e Permanência de Negros (as) no Ensino Superior: o caso da UFBA In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Acesso e permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: UNESCO, 2007.

RIBEIRO NETTO, Adolpho. **Pesquisa para o Planejamento Educacional**. São Paulo: fundação Carlos Chagas, 1980.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In: BITTAR, M; OLIVEIRA, J.F; MOROSINI, M. (Org.). **Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008, p. 39-50.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Perfil socioeconômico do estudante de graduação. Uma análise de dois ciclos completos do Enade (2004 a 2009). **Cadernos GEA**, Brasília, n. 4, jul./dez. 2013.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Ago. 2012.

ROLAND, Edna. **Garantias e Violações dos Direitos Humanos no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 2002.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Limites da democratização da educação superior: entraves na permanência e a evasão na Universidade Federal de Goiás. In: **Póiesis Pedagógica**, Catalão (GO), v. 12, n. 1, p. 240-257, jan/jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufg.emnuvens.com.br/poiesis/article/download/31219/16813>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec, 2000.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 4. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SANTOS, Sales Augusto Dos (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília, Edição Eletrônica, 2007.

SANTOS, Georgina Gonçalves dos; SILVA, Lélia Custódio da. A evasão na educação superior: entre debate social e objeto de pesquisa. In: SAMPAIO, Sônia Maria Rocha (org). **Observatório da vida estudantil: primeiros estudos** [online]. Salvador: EDUFBA, 2011, pp. 249-262. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/n656x/pdf/sampaio-9788523212117.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SINDICATO DAS MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR – SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil 2016**. Disponível em:

http://convergiacom.net/pdf/mapa_ensino_superior_2016.pdf. Acesso em: 17 jul. 2017.

SERMÕES. **Padre Antônio Vieira**, Erechim: Edelbra, 1998.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades. In: **Revista Avaliação**, v. 14, n. 2. Campinas, 2009, p. 253-266, jul. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2.pdf>>.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, dez. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302015000400867&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 dez. 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas/ SP, v. 27, n. 96, p. 1.021-1.056, out. 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA Jr., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: Reforma do Estado e mudança na produção. São Paulo: Cortez, USF/Ifan, 2001.

SILVA, Lauraci Dondé da; ZORZO, Cacilda Maria; SERAFIM, Márcia Ladeia. Evasão: Diagnóstico e Prevenção. In: GARRIDO, Susane Lopes; CUNHA, Maria Isabel da; MARTINI, Jussara Gue. **Os rumos da educação superior**. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2002.

SILVA, Maria das Graças Martins da; VELOSO, Tereza Christina M. A. **Acesso à educação superior**: significados e tendências em curso. Série Estudos, Campo Grande, n. 30, p. 221-235, jul./dez. 2010.

SILVA, Rudiclai da Costa; NUNES, Rogério da Silva; MALLMANN, Ana Aparecida Gomes. O REUNI na Universidade Federal do Rio Grande: uma avaliação da expansão dos cursos de graduação. XI Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária / II Congresso Internacional IGLU2. **Anais...** Florianópolis: IGLU, 2011. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/25982/2.22.pdf?sequence=>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPOSATI, Aldaiza. Globalização da Economia e Processos de Exclusão Social. In: Sposati, Aldaiza. (Org.). **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Capacitação social em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD/UnB, 1999, v., p. 59-76.

TEDESCO, Juan Carlo. Presentación. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. **Políticas educativas y territorios**: modelos de articulación entre niveles de gobierno. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, 2010. P. 19-26.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1957.

TIRADO, C.B. Formación de profesionales y política educativa em La década de los noventa. **Perfiles educativos**, v.27, n.108, México 2005, p.44-69.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo. **Políticas Públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010. v. 1. 144p

UNESCO. **Repensar a educação: rumo a um bem comum mundial?**. Brasília: UNESCO Brasil, 2016.

VIEIRA TRÓPIA, P. A Política para o Ensino Superior do Governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia** – Ano I – Vol. 2- agosto a dezembro de 2007.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições**. 2014. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries – An exploration of policy options**. Washington, DC: The World Bank, 1986.

WORLD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Washington, DC: The World Bank Group, 1994. (Series Development in Practice).

WORLD BANK. **Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries: peril and promise**. Washington, DC: The World Bank, 2000. Disponível em: <<http://www.tfhe.net>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

WORLD BANK. **The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms**. Elaborado por D. Bruce Johnstone, com colaboração de AlkaArora e William Experton. Washington, DC: The World Bank, 1998.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 226-237, ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141324782006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jan. 2017.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão e os desafios da educação superior no Brasil. **Cadernos de Professor**, UFPR/PROGRAD, Curitiba, 2008.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rubia Helena. A. A política de expansão da Educação Superior e a proposta de reforma Universitária do Governo Lula. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 28, p. 75-91, 2006.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Educação superior, democracia e desenvolvimento humano sustentável. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. 266 p. (Coleção educação. Gestão e política; 2).