

# **O papel dos programas governamentais nos processos de expansão e democratização das universidades brasileiras**

Juliana Alvarenga Silvas\*

---

\*Graduada em Serviço Social pela PUC Minas em 2006, e Pós- Graduada pela UFMG em 2010 no curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

**RESUMO:** Este artigo sintetiza uma reflexão crítica acerca da contribuição das políticas e dos programas governamentais de inclusão e expansão do sistema de ensino superior brasileiro, nos últimos vinte anos. O estudo avalia a dinâmica das principais políticas implementadas pelo Ministério da Educação na atualidade (ProUni, Reuni e Pnaes), assim como seus efeitos para a inclusão de grupos e segmentos societários historicamente privados desse direito, na construção de um arranjo institucional educacional mais democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** educação superior, expansão, inclusão

**ABSTRACT:** The present article summarizes a critical reflection on the contribution of government policies and programs for inclusion of some population groups and expansion of the Brazilian higher education system over the last twenty years. The study evaluates the dynamics of the major current policies implemented by the Ministry of Education (ProUni, Reuni and Pnaes), as well as their effects on the inclusion of society groups and segments historically deprived of that right, in the construction of a more democratic institutional education system.

**KEYWORDS:** higher education, expansion, inclusion

## 1. INTRODUÇÃO

No final da década de 1990, as transformações nos campos das diversas políticas públicas e o surgimento de espaços participativos institucionalizados e legitimados evidenciam um contexto de ampliação e afirmação de direitos, respaldado por princípios de inclusão e pluralismo, igualdade e autonomia. A união de forças entre lideranças comunitárias, ONGs, organizações sociais e acadêmicas, empresas, cidadãos e cidadãs aponta para o comprometimento da sociedade e do Estado com uma agenda conjunta de metas que tenha como foco o desenvolvimento social sustentável. Nesse sentido, a esfera pública passa a ser considerada como um espaço de construção de novas identidades, onde indivíduos e grupos sociais subalternizados precisam se auto-organizar, em espaços que permitam inventar e difundir contra discursos, definindo o significado de suas ações e construindo interesses e necessidades comuns.

A desigualdade social não é um fenômeno circunstancial, mas estruturalmente reproduzida por meio da negação de direitos e políticas sociais imposta historicamente pelo modelo predominante e excludente de desenvolvimento neoliberal. Este poder econômico patrimonialista e assimétrico do ponto de vista dos direitos e deveres remonta a exclusão social como herança histórica do período colonial e, posteriormente, ditatorial.

A educação é atualmente reconhecida como uma das bases do desenvolvimento político, social e econômico das sociedades. O aumento da escolaridade média da população, assim como a melhoria da qualidade do ensino ofertado, constituem desafios a serem superados e, em grande medida, são afetados por desigualdades de várias ordens. No caso brasileiro, a situação educacional da população é profundamente afetada pela ação do Estado, mediante políticas e programas governamentais.

Empreender uma avaliação, mesmo que preliminar, sobre a gestão e a organização das políticas educacionais brasileiras nestes últimos 20 anos, constitui complexa tarefa, não apenas devido à profundidade das mudanças, mas também pelo fato destas ainda estarem em curso. A educação superior enfrenta no país uma série de desafios, dentre os quais se destaca a produção de conhecimento enquanto fator potencial de transformação social e de novos

horizontes para a redução das desigualdades, com o objetivo de projetar melhoria na qualidade de vida da sociedade brasileira. Numa conjuntura globalizada em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior é cada vez maior.

A legislação brasileira preceitua que nenhum país pode aspirar ao desenvolvimento, independentemente de um forte sistema de educação superior e, dessa forma, as universidades constituem o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. A Constituição afirma que o dever do Estado com a educação efetiva-se mediante a garantia de, entre outros fatores, acesso aos níveis mais elevados do ensino, pesquisa e criação artística, segundo a capacidade de cada um. Na prática, impõe-se o desafio de reformular o rígido sistema de controles burocráticos educacionais por meio de uma expansão planejada e de qualidade.

Este artigo sintetiza uma reflexão crítica a respeito da contribuição das políticas e dos programas governamentais de inclusão e expansão do ensino superior no Brasil, nos últimos vinte anos, tendo como marco histórico referencial a Constituição Federal de 1988. Qual a contribuição dos programas governamentais voltados à expansão, à ampliação do acesso às universidades e à promoção da assistência estudantil, em especial, o ProUni, o Reuni e o Pnaes, para a inclusão de grupos e segmentos societários historicamente privados desse direito? Ou seja, em que proporção eles democratizam a educação superior, reduzindo a seletividade social dos seus instrumentos de acesso e favorecendo a igualdade de oportunidades de formação qualificada? Qual a efetividade da atuação governamental, por meio destes programas, na construção de um arranjo institucional educacional mais democrático?

A partir da investigação documental a respeito da gênese, expansão e consolidação do sistema de políticas educacionais no Brasil, e de um levantamento de fatos e eventos históricos significativos neste contexto, analisamos a dinâmica das principais políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), na atualidade, relacionadas à educação superior. O objetivo do estudo consiste em mapear as relações construídas historicamente entre o processo de implementação dos programas governamentais de inclusão e permanência no ensino superior e sua conjuntura institucional, política e social.

## 2. O CENÁRIO EDUCACIONAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS E DESAFIOS

Desde a regulamentação das políticas sociais na Constituição de 1988, a implantação das conquistas estabelecidas ainda vem se desenvolvendo, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso. Neste capítulo, pretende-se apresentar as transformações na situação educacional da população brasileira a partir da Constituição – enquanto marco jurídico-legal – para, em seguida, analisar os desdobramentos legais e institucionais pós-Constituição. Mais especificamente serão analisadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A história das políticas sociais está intimamente ligada, em sua origem, à história da moderna sociedade capitalista e à consolidação dos modernos estados nacionais. A *nova ordem* liberal e capitalista produziu a necessidade de erradicar a pobreza, vista como fonte de instabilidade política e social. Entretanto, esse processo deveria ser impulsionado sem intervir nos direitos recém-constituídos desses sujeitos, que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade.

A gênese, a expansão e a consolidação de um sistema de políticas sociais no Brasil, sob os princípios conservadores meritocráticos no período anterior à Constituição, não explicitavam entre seus objetivos principais a erradicação da pobreza e a diminuição forte e sustentada da desigualdade. Draibe, Castro e Azevedo (2001, p.83) afirmam que “(...) parece ter sido reduzida no Brasil a capacidade das políticas sociais alterarem a estrutura de oportunidades, contribuindo assim para diminuir os graus de desigualdades nas condições básicas de vida e nas probabilidades com que os indivíduos e as famílias acessam e se beneficiam dos próprios programas sociais”.

O início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 visava a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com erradicação da pobreza e da marginalização; redução das

desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos.

É importante salientar que um dos grandes desafios colocados atualmente para as políticas sociais no Brasil consiste em combinar crescimento econômico com distribuição de renda. Para fazer frente aos atuais problemas sociais brasileiros, não se pode abrir mão de taxas de crescimento econômico mais elevadas e sustentáveis no tempo. Mesmo reconhecendo a enorme importância que teve a recente retomada do crescimento econômico para gerar empregos, elevar a formalização no mercado de trabalho e combater a pobreza, não se pode considerar que apenas o crescimento econômico será capaz de trazer o desenvolvimento social (DELGADO; THEODORO, 2009).

Desde o início dos anos de 1980 já estavam estruturados os serviços públicos de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação e serviços que se faziam acompanhar da distribuição de bens, como alimentação e livros/materiais didáticos para alunos de alguns níveis educacionais. Verifica-se que o leque de serviços disponibilizados na área de educação fica relativamente constante dos anos de 1980 até hoje, mas a oferta era muito mais restrita.

Na década supracitada, a taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25% (IPEA, 2007). Devido à expansão do ensino fundamental, nas décadas posteriores, houve uma queda da taxa de analfabetismo, mas, de acordo com a PNAD (2009), ainda se mantém em elevados 10% da população com mais de 15 anos. Ressalte-se também que este índice deve-se a um desempenho ainda insuficiente das políticas de educação de adultos.

A Constituição reafirmou o direito à educação, mas, além da obrigatoriedade do ensino fundamental, desta vez garante-se também sua gratuidade, sendo dever do Estado e direito de todos, o que representou considerável avanço em relação à lei anterior, que só considerava obrigação do Estado o fornecimento do ensino fundamental entre 7 e 14 anos. Além disso, firmou compromisso com a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio e com a garantia do acesso à educação infantil, incorporando uma nova estrutura de financiamento para as políticas de educação.

Além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas

decisões políticas, inscrevia-se na Constituição uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

A nova LDB – que deveria viabilizar a aplicação dos dispositivos da Constituição – começou a ser elaborada e discutida no Congresso Nacional durante o processo constituinte. No entanto, sua tramitação envolveu nove anos e, ao ser aprovada em 1996, não o foi em versão originada na Câmara, mas a partir do substitutivo de autoria do senador Darcy Ribeiro, apresentado ao Senado em maio de 1992. O contexto sociopolítico-econômico era distinto daquele vigente. Os anos de 1980 haviam sido marcados pelo ideário da redemocratização, do fortalecimento da cidadania e da participação social na construção de um novo projeto para o país. Já na década de 1990, em virtude do aprofundamento da crise econômica, o país vivenciava a necessidade de inserir-se no processo de globalização de maneira eficiente e competitiva. Essa perspectiva ganhou força e acabou norteador ações de reforma do Estado e de reestruturação produtiva. Muitas práticas clientelistas adotadas nesse cenário sociopolítico contribuíram para reforçar uma cultura de desigualdades sociais e econômicas (LIBÂNEO, 1999).

Frente a tal mudança conjuntural, a versão final do projeto de LDB apresentou diferenças marcantes em relação às primeiras propostas. As orientações, influenciadas pelos discursos internacionais, priorizavam o aumento da eficiência e da competitividade do país, não incorporando dispositivos que eram defendidos pelos setores organizados, tais como a constituição do sistema nacional de educação. A aprovação da LDB coincidiu com a Emenda Constitucional (EC) no 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>2</sup>, trazendo mudança significativa no texto constitucional.

A LDB estabeleceu um ano de prazo para o encaminhamento do Plano Nacional da Educação (PNE). Entre os méritos reconhecidos do PNE, aprovado em 2001, encontra-se a tentativa de considerar a educação como sistema, apresentando diagnóstico de cada nível e modalidade de ensino, propondo metas e objetivos na esfera da União e conferindo aos estados e aos municípios a tarefa de elaborar planos estaduais e municipais.

Por meio da Constituição Federal, da LDB e do PNE, ficou explicitado o

papel e as funções que as instituições de ensino superior brasileiras devem exercer para que elas participem ativamente da vida cultural e econômica brasileira. A LDB, em seu artigo nº 43, estabelece as **finalidades** da educação superior:

(a) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; (b) 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; (c) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao 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; (d) 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; (e) 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; (f) 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; (g) promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Ao estabelecer as diretrizes para a educação superior, o PNE ressalta que:

(a) nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido sem um forte sistema de educação superior; (b) a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais, a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais; (c) as instituições de ensino superior têm muito a fazer, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades; (d) o núcleo estratégico do ensino superior há que ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal: ensino, pesquisa e extensão, e têm como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos

marcos de um projeto nacional, mantendo uma estreita articulação com as instituições de ciência e tecnologia; (e) as universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.

Vê-se, portanto, que há um complexo de papéis e funções a serem cumpridas pelas instituições de ensino superior (IES) brasileiras, que percorrem um largo espectro de atividades – desde estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, como prevê a LDB, até encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana, abrindo um horizonte de um futuro melhor para a sociedade brasileira e reduzindo as desigualdades, como estabelece o PNE.

Para o setor público, o PNE atribui às responsabilidades de pesquisa, oferecimento de programas de pós-graduação e desenvolvimento de ações que permitam uma expansão que procure absorver alunos carentes e alunos trabalhadores em cursos noturnos.

Há necessidade de expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao país, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais – em sintonia com o papel constitucional a elas reservado; ressalte-se a importância da expansão de vagas no período noturno, considerando que as universidades, sobretudo as federais, possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito, nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno (PNE, 2001, p.87).

Ao setor privado especifica-se o papel de suportar uma grande expansão do número de vagas respeitando-se um parâmetro de qualidade, além do fato de que a instituição privada classificada como universidade precisaria, também, desenvolver pesquisa e oferecer pós-graduação *stricto sensu*.

Neste contexto, nasce o PDE – Plano de Desenvolvimento da Edu-

cação como estratégia governamental em resposta ao baixo desempenho persistente na educação básica, no âmbito das redes públicas, mas também com intuito de ampliar acesso aos níveis de ensino mais elevados. O PDE, criado em abril de 2007, consolida a concepção da educação como um sistema em seus diversos níveis e modalidades de ensino. Ao abarcar uma visão sistêmica, e não mais fragmentada da educação, o plano enfatiza as conexões entre educação básica, superior, profissional e alfabetização de jovens e adultos.

O PDE é uma ferramenta definida pelo MEC para o enfrentamento de problemas que historicamente têm comprometido o desempenho dos sistemas de ensino. Sua principal prioridade é a promoção de uma educação básica de qualidade, o que requer investimento na educação profissional e superior, afinal elas estão intimamente ligadas. A ampliação do acesso dos educadores ao ensino superior, além da reestruturação e expansão das universidades públicas, são ações do PDE que reafirmam a estratégia de consolidação de um sistema educacional articulado e sustentado nos seguintes pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; e mobilização social.

A regulamentação dos diversos dispositivos legais da educação foi objeto, ao longo desses 20 anos, de muitas discussões e embates entre Estado e sociedade civil. As políticas educacionais devem cooperar para a consolidação de um modelo de desenvolvimento que incorpore a busca pela igualdade – igualdade de oportunidades, igualdade de capacidades, igualdade de resultados. Reafirma-se que, para tal, é indispensável a promoção do acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Nesse sentido, torna-se premente reconhecer e incorporar, como um dos pilares do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento do sistema nacional de políticas sociais.

### **3. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

A defesa dos direitos sociais, a aspiração das famílias por mobilidade social por meio da educação, a demanda por maiores e melhores competências para en-

frentar o mercado de trabalho e as características da sociedade do conhecimento e de uma economia que demonstra a dependência crescente do conhecimento científico e tecnológico, dentre outros fatores, têm contribuído para a crescente valorização da educação. Veremos, neste capítulo, que tais circunstâncias e aspectos estão ligados à questão da ampliação do acesso à educação superior.

Apesar do baixo desempenho do sistema de educação brasileiro, caracterizado pela presença de uma pirâmide educacional profundamente perversa do ponto de vista do acesso, da inclusão e da permanência, a trajetória dos indicadores da educação superior no Brasil foi positiva no sentido de apresentar relevantes avanços em relação à situação vigente nos anos de 1980.

Temos, na atualidade, um sistema educacional ainda insuficiente para alcançar os estágios necessários para o nível de desenvolvimento almejado pelos brasileiros. Tal sistema se constituiu, historicamente, como público e privado. No público, o Estado garante o financiamento pleno dos estudos e no privado, as famílias ou os próprios estudantes precisam arcar com o pagamento das mensalidades. Percebe-se, para além desta dinâmica, o entrelaçamento entre poder público e o segmento privado pelo instituto da filantropia, por programas de crédito e subsídios estatais diretos ou indiretos.

A responsabilidade pela oferta do ensino superior era atribuída tanto ao poder público quanto ao setor privado. Todo o processo que se seguiu, nos anos pós-Constituição, inclusive o desenvolvimento dos dispositivos legais e institucionais na área da educação, deu margem ao setor privado para beneficiar-se de recursos públicos para sua manutenção e seu funcionamento.<sup>3</sup>

Em 1988, quase um quinto da população de 15 anos ou mais era constituída de analfabetos. O Brasil era, portanto, um país subescolarizado apesar da rápida, porém, desigual expansão das oportunidades educativas nos decênios anteriores, em quadro de acelerado crescimento demográfico (GUSSO, 1990).

Após baixo crescimento no número de vagas ao longo dos anos de 1980, observa-se a expansão das vagas na rede pública, em meados dos anos de 1990, liderada pelas instituições estaduais, que se expandem quase duas vezes mais rápido do que as federais. No entanto, sem dúvida, a grande mudança no período deveu-se à expansão acelerada das IES privadas, a partir de 1990. Neste período, o total de matrículas era de 1,54 milhão, o que correspondia a aumento de apenas 12% sobre o contingente de matriculados em 1980.

**Tabela 1** – Matrículas em cursos de graduação presenciais, por rede de ensino (1990 a 2005)

	1990	1994	1995	1998	2003	2005	2005/1990
Público	578.625	690.450	700.540	804.729	1.137.119	1.192.189	106,0
Federal	308.867	363.543	367.531	408.640	567.850	579.587	87,6
Estadual	194.417	231.936	239.215	274.934	442.706	477.349	145,5
Municipal	75.341	94.971	93.794	121.155	126.563	135.253	79,5
Privado	961.455	970.584	1.059.163	1.321.229	2.750.652	3.260.967	239,2
% Privado/Total	62,4	58,4	60,2	62,1	70,8	73,2	
<b>Total</b>	<b>1.540.080</b>	<b>1.661.034</b>	<b>1.759.703</b>	<b>2.125.958</b>	<b>3.887.771</b>	<b>4.453.156</b>	<b>189,2</b>

Fonte: IPEA, 2007

O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições. Tal facilitação, aliada a uma demanda crescente por vagas, resultou na perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. Nesse sentido, definir e fazer cumprir requisitos para a criação de instituições e cursos, assim como avaliar continuamente o desempenho destes, constituem iniciativas imprescindíveis para a melhoria da qualidade da formação educacional prestada por essa rede de instituições.

Observa-se que, apesar de consolidado o caráter universalizante, público e gratuito dos programas e das ações governamentais na área da educação por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência – muito mais que a cooperação/complementação – dos setores privados.

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período de 1995-2002, elevou as taxas de expansão da matrícula nesse nível do ensino. No entanto, tal modelo de crescimento, orientado pela via privada, apresentava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira.

Com base nos dados disponíveis, em 2007, verifica-se a existência de 4.880.381 matrículas no ensino de graduação, das quais 74,5% concentram-se no setor privado. O segmento público concentra 25,5% das matrículas nos cursos de graduação presencial oferecidos gratuitamente, independente da renda e capacidade econômica do estudante, àqueles que ultrapassam a barreira imposta pelos mecanismos de seleção nos estabelecimentos oficiais.

**Tabela 2** – Matrículas graduação presencial por Organização Acadêmica e Administrativa

Categoria Administrativa	Total	Universidades	Centros Univ.	Faculdades Integradas	Faculdades Isoladas	Centros Tecnol.
	4880381	2644187	680938	233147	1213971	108138
<b>Público</b>	<b>1240968</b>	<b>1082684</b>	<b>17617</b>	<b>10398</b>	<b>77236</b>	<b>53033</b>
Federal	615542	578536			1475	35531
Estadual	482814	439585			25727	17502
Municipal	142612	64563	17617	10398	50034	
<b>Privado</b>	<b>3639413</b>	<b>1561503</b>	<b>663321</b>	<b>222749</b>	<b>1136735</b>	<b>55105</b>
Empresarial	2257321	693313	353462	192376	963990	54240
Comunit./Confes./Filant	1382092	868190	309859	30373	172805	865

Fonte: IPEA, 2007

No ensino de pós-graduação estão registrados 141.664 estudantes, dos quais 91.996 no mestrado e 49.638 no doutorado (INEP, 2007). Ao contrário da graduação, a concentração das matrículas, no ensino de pós-graduação, dá-se em IES públicas federais e estaduais.

Analisando tais indicadores, verifica-se que o acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, não apenas quando comparado ao de países desenvolvidos, mas também em relação a diversos países latino-americanos (TEIXEIRA, 2002). Além disso, mostra-se bastante desigual quando se comparam segmentos populacionais segundo níveis de renda, raça/cor, localização regional e situação domiciliar (rural/urbana).

A baixa progressão e a evasão verificadas no ensino fundamental e médio têm impactos sobre os níveis de acesso e permanência na educação superior. De acordo com estimativas do Inep/MEC, apenas 57% das crianças que ingressam na primeira série do ensino fundamental conseguem concluí-lo. Esse processo de exclusão agrava-se quando se trata do ensino médio, cuja conclusão se torna realidade para somente 37% daqueles estudantes (IPEA, 2007).

Portanto, o universo de potenciais demandantes de educação superior, que dispõem do requisito mínimo para tal, restringe-se a pouco mais de um terço dos jovens brasileiros que tiveram acesso à educação básica. Isso não significa, no entanto, que todos eles seguirão a vida acadêmica. Vários fatores levam boa parte desses estudantes a interromper os estudos após a obtenção do diploma de nível médio, principalmente a necessidade de ingressar no mundo do

trabalho. Cabe ressaltar que mais da metade dos concluintes do ensino médio frequentava o ensino noturno e, provavelmente, essa opção esteja relacionada à necessidade de trabalhar no período diurno.

Conforme dados do Inep/MEC, cerca de 60% dos concluintes do ensino médio, em 2004, o fizeram com idade de 20 anos ou mais. Além disso, estes dados mostram que a disputa por vagas públicas e gratuitas também é bastante desigual entre os estudantes que frequentam o ensino médio privado e mesmo o público diurno, e aqueles matriculados no ensino público noturno. Nesse sentido, prosseguir nos estudos, para aqueles que se encontram nessa faixa etária, constitui desafio por vezes insuperável; sobretudo quando se torna necessário conciliar trabalho com os estudos em cursos noturnos e pagos. Tendo em vista tais fatores, verifica-se que as condições socioeconômicas da maioria dos concluintes do ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelas IES públicas, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior.

De acordo com os dados de 2008, as taxas de atendimento dos estudantes, por nível de ensino, segundo as correspondentes faixas etárias apropriadas – à exceção do Ensino Fundamental – são significativamente baixas. A taxa de atendimento da Educação Fundamental é de 95%, do Ensino Médio de 48%, e da Educação Superior de 13%.

A última análise do ensino superior no Brasil, realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, revela uma situação absolutamente desfavorável para o país. Sessenta e nove por cento dos jovens de 18 a 24 anos não estão estudando e a média de escolarização dos jovens nesta faixa etária é de 8,3 anos. No total dos que estão estudando, 4% ainda se encontram no nível fundamental; 13% se encontram no nível secundário; e 13% no nível superior.

Apesar de nos últimos dez anos as políticas governamentais na área educacional apresentarem avanços, no sentido da universalização da educação básica, e da expansão, reestruturação e melhoria do ensino público superior, a situação ainda é muito aquém do necessário.

Em 2001, o percentual de jovens de 18 a 24 anos no nível superior era de 10%. O PNE projetou para 2010 a meta de superação de dois grandes desafios relacionados à expansão das matrículas: a incorporação de 30% desta

faixa etária populacional matriculada nesse nível educacional e 40% das matrículas no sistema de educação superior alocadas nas IES públicas.

Tal projeção já se demonstrou inviável, visto que, no ano de 2008, apenas 13,9% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estavam matriculados na educação superior e apenas 26,7% dos estudantes nesse nível educacional estavam matriculados nas instituições públicas, uma das mais baixas do continente latino americano.

Os desafios da educação superior brasileira, explicitados neste capítulo, suscitam uma tentativa de transformação no sistema de ensino superior brasileiro no sentido de promover e oportunizar uma expansão em direção às classes populares, por meio da ampliação da rede pública e de subsídios estatais diretos ou indiretos ao segmento privado.

Ressalta-se a exigência, nos próximos anos, de ações concretas para que as instituições não se tornem puramente utilitaristas, com alguns poucos núcleos de excelência científica e intelectual. Para sobreviverem nesse patamar, teriam que angariar recursos no mercado, vinculando os seus trabalhos e projetos aos interesses dos financiadores, sejam estes governos ou empresas.

Como consequência, o Brasil perderia um complexo de instituições que além de “estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo”, como prevê a LDB (1998). Além disso, deveria ter condições para “encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades”, como estabelece o PNE (2001).

#### **4. OS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL E A AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA E DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR**

Após breve análise do panorama legal institucional da educação superior no Brasil e da sua trajetória histórica, ressaltando o desafio da promoção de uma expansão planejada e de qualidade, pretende-se neste capítulo refletir sobre a contribuição dos programas governamentais voltados à expansão, ampliação do acesso às universidades e promoção da assistência estudantil, neste contexto.

O PDE engloba sete ações e programas do MEC voltados especificamente para o ensino superior, no entanto, para o desenvolvimento do tema proposto neste estudo, aprofundaremos as discussões em torno de apenas três destes programas: o Programa Universidade para Todos (ProUni), que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais, em IES privadas, que aderem ao programa; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que objetiva garantir às instituições federais de ensino superior (IFES) condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior; e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que visa promover e apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das IFES, analisando suas contribuições e desafios impostos à potencialização das políticas de inclusão e democratização da educação superior.

O ProUni foi criado pelo Governo Federal em 2004, institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, e incorporado como ação integrante do PDE, em 2007. O programa insere-se no objetivo de ampliar o acesso à educação superior a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou particular na condição de bolsista integral, com renda *per capita* inferior a três salários mínimos que não seja portador de diploma de curso superior. A IES que aderir ao Programa deverá conceder, a cada dez estudantes regularmente matriculados, uma bolsa de estudo respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à sua unidade administrativa. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atentar para a composição étnica estadual considerada, na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados em sua proporção no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do ProUni ficam isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e sequenciais de formação específica). O ProUni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2009, cerca de 600 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais.

No primeiro ano de sua implantação, foram disponibilizadas mais de 112 mil bolsas de estudos. Desse total, 64% corresponderam a bolsas integrais,

destinadas a estudantes com renda de até 1,5 salário mínimo. Para o segundo semestre de 2009, foram ofertadas 91,2 mil bolsas, destas, 69% correspondem a bolsas integrais.

Todavia, apesar da absorção da demanda de grande número de vagas destinada ao Prouni, se faz necessário ressaltar que, das 2.641.099 vagas ofertadas em 2008, 1.442.593, o que representa 54,6%, ficaram ociosas. Tal fato nos reporta à reflexão a respeito da continuidade do crescimento do setor privado, em seus limites estruturais relativos à alta concentração e desigualdade na distribuição de renda na sociedade brasileira. O quadro abaixo demonstra a ampliação do número de matrículas nos cursos de graduação presencial, por categoria administrativa, no período compreendido entre 2002 e 2008.

**Tabela 4** – Evolução e número de matrículas, por Categoria Administrativa - 2002 a 2008

Ano	Pública		Privada		Total
	Total	%	Total	%	
2002	1051.655	30,22	2.428.258	69,78	3.479.913
2003	1.136.370	29,23	2.750.652	70,76	3.887.049
2004	1.178.328	28,30	2.985.405	71,70	4.163.724
2005	1.192.189	26,77	3.260.967	73,23	4.453.165
2006	1.209.304	25,86	3.467.342	74,14	4.676.645
2007	1.240.968	25,43	3.639.413	74,57	4.880.395
2008	1.273.965	25,08	3.806.091	74,92	5.080.056

Fonte: MEC (2008).

Destaca-se a significativa ampliação, passando-se de 3.479.913 para 5.080.056 alunos matriculados, equivalente a um aumento de 45,9%. Esse importante crescimento de matrículas ocorreu, contudo, com o crescimento constante do setor privado. Em 2002, o setor privado detinha 69,8% das matrículas e o setor público possuía 30,2%. Em 2008, em constante elevação, o setor privado atingiu 74,9% das matrículas, enquanto o setor público alcançou 25,1%. Houve ainda expressivo crescimento do número de cursos de graduação presencial, passando de 14.399 em 2002 para 24.719 (71,7%) em 2008,

decorrente da performance do setor privado, que praticamente dobrou o seu número de cursos (96,2%).

Entre as críticas endereçadas a essa ação de governo, figura o argumento de que os recursos que deixam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para a ampliação da oferta de vagas pelas IES públicas. Para alguns críticos do ProUni, o Estado estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, também se configura enquanto ação integrante do PDE, em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social. O Reuni foi implantado inicialmente em 2008 e tem sua conclusão prevista para 2012. Em sua formulação teve como principais objetivos: garantir as universidades condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior; assegurar a qualidade por meio de inovações acadêmicas; promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, a educação básica e a educação profissional e tecnológica; e otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e infraestruturais das IFES.

O acompanhamento da evolução do número de vagas nos cursos de graduação presenciais – no primeiro ano do Reuni nos períodos diurno e noturno – permite observar e avaliar a execução de algumas metas pactuadas pelas IFES. Em 2007, o número de vagas em cursos presenciais de graduação totalizava 132.451, os projetos institucionais das IFES, aderindo ao REUNI, pactuaram um aumento para 146.762, o que representa acréscimo de 11%. Em 2008, as universidades federais ofertaram um total de 147.277 vagas, superando essa meta, o que equivale a um aumento de 14.826 novas vagas, como pode ser observado na tabela a seguir:

**Tabela 5** – Número de vagas nos cursos presenciais de graduação das IFES em 2008

IFES	Projetadas			Executadas			Diferenças		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
Total	108553	38209	146762	109690	37587	147277	1137	-622	515

**Fonte:** *Coleta PingIFES (dados de execução) e Simulador REUni/SIMEC (dados de pactuação).*

Com o Reuni, a previsão para o período 2008-2012 é que as IFES vão mais do que duplicar a sua oferta de vagas para ingresso de alunos nos seus cursos de graduação. A sua parcela percentual no total de vagas ofertadas e ocupadas por todas as instituições públicas e privadas do país se elevará de 8,6 %, em 2005, para 14,0% em 2012. No entanto, verifica-se a dificuldade na execução de aumento da oferta de vagas em cursos noturnos, uma vez que o quadro demonstra uma diferença positiva no cumprimento da meta de vagas em cursos diurnos e negativa nos cursos noturnos. O mesmo ocorre em relação à criação de cursos presenciais de graduação. Embora os cursos de graduação efetivamente criados (2506) resultem num percentual de 98% da execução dos cursos projetados (2552), a diferença negativa consiste justamente na oferta de cursos noturnos.

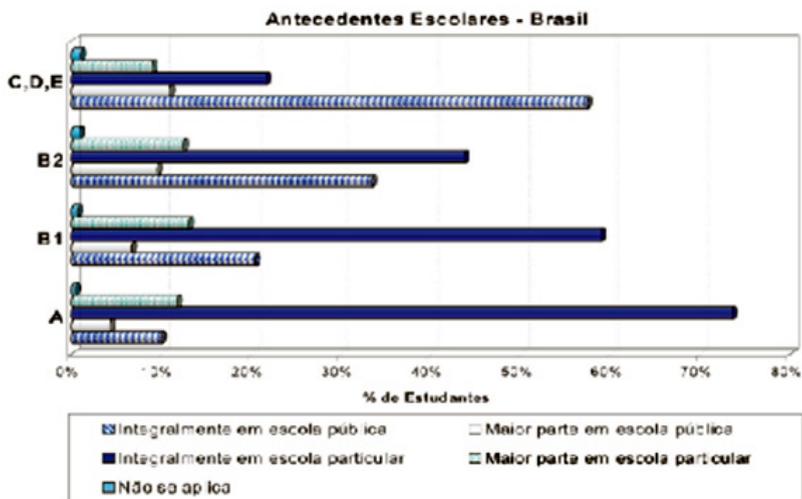
O sucesso do programa não pode ser medido apenas na criação de novos cursos e vagas. É fundamental o incremento na contratação de servidores docentes e técnicos administrativos em educação, além da garantia de condições de permanência para os estudantes de baixa renda. Com o aumento da oferta de novas vagas e cursos, as IFES passam a receber um contingente significativo de novos estudantes; muitos deles oriundos de escolas públicas e em condições socioeconômicas desfavoráveis. Para minimizar tais dificuldades e possibilitar a esses alunos condições menos desiguais para cursar uma universidade pública, foi instituído, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Este tem a finalidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão e, com isso, aumentar as taxas de diplomação; tais como assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Seja pela dificuldade de se conciliar trabalho e escola seja pela perda de atrativo social da escola no que diz respeito às possibilidades reais de ascensão social via estudos ou ainda, em razão de que as alterações na esfera da produção acabaram por deslocar certos processos de qualificação da mão de obra, através de conhecimentos e informações, da escola para as próprias unidades produtivas ou por todos os fatores combinados, o fato é que a escola vinha se esvaziando qualitativa e quantitativamente de forma cada vez mais acelerada. Daí o conjunto de ações assistenciais que foi tomado para mudar esse quadro, inclusive na esfera da educação superior, onde são extremamente elevados os índices de evasão, chegando a cerca de 50% (ALMEIDA, 2000, p.73).

Na política de educação superior a assistência estudantil tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico. Para Almeida (2000), a crise estrutural do sistema educacional brasileiro não permite a universalização do acesso à educação escolarizada. Em razão das condições objetivas da luta pela sobrevivência, que obriga grande parte da população a optar pelo trabalho, a política educacional no Brasil mostra-se atualmente atravessada por um forte traço assistencial com programas focados nos diferentes segmentos e grupos subalternizados.

Visando conhecer o perfil dos estudantes matriculados nas IFES, o FONAPRACE<sup>4</sup> – ANDIFES – realizou e publicou, em 1997, e posteriormente em 2004, pesquisas amostrais sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação.

A pesquisa de 2004 contou com um percentual de participação de 88,6% das IFES e identificou uma demanda potencial por programas assistenciais de 42,7% dos alunos. Os resultados desta pesquisa demonstraram ainda os principais indicadores sociais de sobrevivência: moradia, alimentação, transporte, saúde, manutenção e trabalho. Um importante indicador da condição socioeconômica é o percentual de 47% de alunos egressos da escola pública do ensino médio.



**Gráfico 1** – Tipo de escola que cursou o ensino médio por classificação socioeconômica

*Fonte: FONAPRACE, 2004*

A variável local de moradia antes do ingresso do estudante na universidade também é outro importante indicador de sua qualidade e condições de vida. A pesquisa de 1997 apontou que 34,79% dos estudantes se deslocam de seu contexto familiar ao ingressarem na universidade, apresentando, portanto, necessidade de moradia e apoio efetivo. Em 2004, verificou-se a redução deste percentual para 22% residentes em casa de amigos, familiares, pensão, hotel, pensionato e/ou república particular. Do universo de estudantes, apenas 2,6% residem em moradia estudantil.

No que concerne à alimentação, o Restaurante Universitário (RU) constitui importante instrumento de satisfação de uma necessidade básica, educativa, de ação social e de convivência universitária de 27,7% dos estudantes pesquisados, ao passo que, em 1997, este percentual era de 19,10%. Ressalta-se que 25,5% das IFES pesquisadas, em 2004, ainda não possuíam restaurantes universitários. Dada a sua importância para a vida acadêmica, é fundamental que o restaurante universitário seja, também, um espaço gerador de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Conciliar trabalho (sustento próprio e/ou participação no sustento familiar) e estudos é outra situação constatada em todas as categorias socioeconômicas. Verificou-se que a inserção dos estudantes em atividades acadêmicas remuneradas é tímida, pois apenas 19,1% do universo pesquisado participavam desses programas. Deve-se, no entanto, considerar o número e a remuneração dos programas em questão. A tendência para a busca da automanutenção apresentada pelos estudantes, aliada à baixa oferta de programas acadêmicos remunerados, apontavam, em 2004, para a necessidade de sua ampliação, estimulando-se a inserção dos estudantes de baixa renda nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Ressalta-se que, no total, 44% dos estudantes participam na vida econômica do grupo familiar, destes, 21,3% participam, mas dependem da família; 14,3% participam e contribuem ou são arrimos de família; e 8,5% trabalham para o sustento próprio.

Os estudantes das categorias de maior vulnerabilidade social também são os que mais frequentam os serviços públicos de saúde e utilizam transporte coletivo para deslocamento até a universidade. Para o Fonprace (1997) “torna-se imperativo sensibilizar as autoridades, os legisladores e a Comunidade Universitária para a importância da assistência como parte de um projeto acadêmico que tem a função fundamental de formar cidadãos qualificados e competentes”. Nesse sentido, a assistência estudantil é compreendida como um investimento, com o relevante papel de mobilizar recursos de forma a garantir a permanência dos estudantes socialmente diferenciados no processo de formação profissional.

Considera-se que a busca por redução nas desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade, a partir da preocupação com a qualidade da expansão do ensino superior, para além da ampliação do número de vagas, mas atenta à criação de mecanismos que viabilizem a permanência e conclusão. Portanto, este estudo do perfil socioeconômico, realizado em 2004, reforça a necessidade de inclusão da assistência na matriz de alocação de recursos orçamentários das IFES para viabilizar a implementação do Pnaes.

Os programas governamentais Reuni e Pnaes têm como desafio não só a garantia de eficiência na alocação de recursos humanos, orçamentários e infraestruturais, mas que esta reestruturação física e acadêmica se concretize num contexto de avaliação dos seus aspectos qualitativos, ou seja, ampliar o acesso

assegurando a qualidade e contribuindo com a redução das desigualdades sociais.

A necessidade de estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de ofertas existentes nas diferentes regiões do país está atrelada à criação de políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação ao acesso à educação superior, por meio de programas de compensação que permitam uma maior igualdade de condições nos seus processos de seleção e admissão. Além disso, a garantia de programas de assistência estudantil nas universidades públicas – destinados a apoiar a permanência de estudantes com baixas condições socioeconômicas – são eixos fundamentais da política educacional para a gestão do ensino superior brasileiro.

## **5. OS DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: INCLUSÃO SOCIAL E EXPANSÃO DE DIREITOS**

No desenvolvimento deste estudo, observamos que, grande desafio posto para o ensino superior é a promoção e o controle da qualidade do ensino por parte das IES. A busca de equilíbrio entre um mínimo de qualidade do ensino, a sustentabilidade financeira das instituições e a capacidade de permanência dos estudantes constituem significativos desafios a serem transpostos, no intuito de colocar essa imensa rede de ensino superior a serviço do efetivo desenvolvimento societário. Neste último capítulo, pretende-se correlacionar algumas reflexões já desenvolvidas anteriormente aos desafios impostos à democratização da educação superior, principalmente em relação aos aspectos da inclusão social e da expansão de direitos.

A escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com a problemática social e a pouca efetividade dos mecanismos de controle social, são fatores problemáticos a ser superados. Os mecanismos participativos, como conferências, conselhos e fóruns, estabelecidos pela Constituição e regulamentados pela LDB (1996) e PNE (2001), possuem um papel fundamental e indispensável na composição da política educacional do país.

A necessidade de introdução de mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas – que promovam visibilidade aos resultados alcançados e

maior disseminação de instrumentos, disponibilizando mais informações sobre a satisfação do beneficiário com a qualidade dos serviços públicos na área da educação – também constitui outro grande desafio a um sistema educacional que se propõe democrático e universal.

A emergência de novas possibilidades na administração pública a partir da construção de novos modelos de gestão democráticos e participativos trouxe consigo a consolidação de uma organização política estatal mais horizontal. Esta deve agregar uma mobilização social mais efetiva em prol da universalização e expansão de direitos, em função de um paradigma de justiça social efetivamente inclusivo e embasado nos seguintes valores políticos: liberdade, autonomia, publicidade, paridade, participação política, controle público e *accountability*. A expansão e a reestruturação do ensino superior, com vistas ao esforço de resgate da dívida social e educacional, reconhecendo as graves consequências dos processos de globalização para a cidadania deve ser pensada de forma a consolidar os direitos originários dos segmentos subalternos, incluindo medidas reparadoras de suas condições históricas de sujeitos discriminados. Isto, sem que se utilizem políticas meramente assistencialistas ou clientelistas, mas recuperando a cultura, os projetos e desejos desses sujeitos, privilegiando os aspectos da inclusão e integração social.

O estabelecimento de estratégias que efetivem estas transformações perpassa a compreensão de que atualmente não é mais possível traçar uma política nacional sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. Nesse sentido, o ProUni e o Reuni são significativos exemplos de política pública que nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado. Não ignoramos, no entanto, seu caráter de ambiguidade: o Prouni não deixa de ser um investimento social na ampliação do acesso ao ensino superior.

Porém, destacamos que o grande desafio da democratização e ampliação do acesso à educação superior – que representa uma conquista básica dos direitos de cidadania – consiste no aumento da participação do setor público na oferta de vagas e nas matrículas do sistema universitário brasileiro, marcado pelo predomínio do setor privado.

Para Cury (2008) a educação é “um dos direitos mais importantes da cidadania”. O saber é considerado direito igualitário e universal, fruto da

conquista das lutas sociais para além da função instrumentalizadora (sujeito das relações contratuais de mercado). A exclusão é demarcada pela inclusão precária, instável e marginal daqueles alcançados pela desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas. O elemento contraditório presente na política de educação superior está no seu caráter ambíguo, inclusiva em alguns aspectos e seletiva em outros. Sua distribuição ainda não está efetivamente posta à disposição do conjunto dos cidadãos sob a égide da igualdade de oportunidades e de condições.

No entanto, a formulação de uma política de educação superior responsável e comprometida com interesse público deve compreender não só a existência de garantia de condições adequadas para o acesso de amplas camadas populacionais a este nível de ensino, como também, prever mecanismos destinados a proporcionar sua permanência, viabilizando sua conclusão. A democratização da universidade passa necessariamente pela discussão do seu compromisso social. Este compromisso não consiste no fato que ela deva estar sempre a serviço dos interesses e exigências socioeconômicos do sistema vigente; mas o compromisso social da universidade está intimamente relacionado ao contexto social mais amplo que envolve tanto a instituição de uma sociedade mais justa e igualitária quanto a realização integral do ser humano como indivíduo e cidadão.

Muitas IES, de fato, vêm atuando como pequenas, médias ou grandes empresas que atuam no campo da educação, regidas pelos preceitos do mercado, visando essencialmente o lucro, privilegiando interesses privados em detrimento da dimensão pedagógico-formativa, e provendo uma contribuição duvidosa para a transformação e melhoria do bem-estar social.

O PNE endossa esta crítica ao expressar a visão da educação superior brasileira com a missão estratégica e única voltada para a consolidação de uma nação soberana, democrática, inclusiva e capaz de gerar emancipação social. O sistema de ensino superior brasileiro tem como desafio premente promover uma expansão qualificada do acesso que gere democratização, rompendo com o sistema tradicional, excludente, catedrático, “às vezes, quase privado mesmo dentro do espaço público” (INEP, 2006). Para muitos o acesso a este nível educacional representa a própria oportunidade de mobilidade social.

A reestruturação e ampliação da estrutura das universidades federais, aliadas às políticas afirmativas – de cotas ou equivalentes para a rede pública –

devem efetivar o princípio da equidade produzindo resultados quantitativos que não comprometam a qualidade dos serviços prestados. Ou seja, cabe ao Estado a responsabilidade tanto pela oferta direta de educação por meio de instituições públicas quanto pelo monitoramento e controle da qualidade dos serviços prestados pelas instituições privadas. Ao longo das duas últimas décadas, a política de ensino superior no país vivenciou momentos ora promissores, ora decepcionantes. Promissores pela expansão quantitativa; decepcionantes pelo fato de tal expansão ter se dado, com base na privatização neoliberal da década de 1990, ditada por interesses econômicos, alheia aos requisitos de qualidade e responsabilidade social.

Os programas governamentais de expansão e as novas políticas de inclusão social no ensino superior ensejam um desafio, que vai além de introduzir inovações administrativas e gerenciais de análise, planejamento, avaliação e controle, integrando às atividades de pesquisa, inovação e transferência tecnológica. A atuação do Estado, como planejador, organizador e fomentador do desenvolvimento econômico nacional ambientalmente sustentável e socialmente inclusivo requer um paradigma de multidisciplinaridade e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso reporta à reflexão sobre a contribuição da formação teórica e prática atualizada dos estudantes, em relação à sua realidade social, política, econômica, artística e cultural.

No interior de muitas instituições públicas, também, encontra-se instalado um ambiente de grande mercantilização de serviços acadêmicos. Este é um ponto a ser seriamente debatido e analisado na esfera governamental, por trazer o risco de que tais instituições percam as condições para desempenharem o seu mais importante papel, estabelecido na LDB e no PNE: realizar pesquisa, oferecer programas de pós-graduação e desenvolver ações que permitam uma expansão que procure absorver alunos carentes e aluno-trabalhador em cursos noturnos. Os valores “solidariedade, cooperação, colegialidade, tolerância, paz, justiça e outros de mesma linha são substituídas por outros valores economicistas, como eficiência, produtividade, competitividade, utilidade, funcionalidade” (DIAS SOBRINHO, 2002, p.16).

Diante desse panorama, consideramos de fundamental importância apresentar algumas propostas como contribuição para o debate dos problemas estruturais da educação superior e o planejamento do seu desenvolvimento para as próximas décadas.

Para ampliar as matrículas e assegurar a qualidade nos cursos de graduação em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, é crucial manter e aperfeiçoar os programas governamentais de expansão e as novas políticas de inclusão social no ensino superior, como o ProUni, o Reuni e o Pnaes, corrigindo possíveis distorções por meio da adoção de mecanismos de avaliação e acompanhamento sistemáticos.

É imprescindível o reconhecimento do papel estratégico das IES para a formulação e a implementação de políticas públicas nas áreas sociais, tais como o sistema público de saúde e a formação de professores para a educação básica, e em áreas que propiciem o desenvolvimento científico e a inovação tecnológica. Por estas razões a educação superior representa um dos suportes estruturais para que a sociedade brasileira transforme em realidade todos os prognósticos positivos das atuais tendências. Estes, por sua vez, devem apontar para um desenvolvimento econômico e social que promova a distribuição de renda e da riqueza nacional e consolide a democracia através da universalização da cidadania e da justiça social para todos os brasileiros. A histórica “precariedade democrática de acesso à educação superior no país está enraizada num tecido social articulado por aguda desigualdade econômica” (TRIVINHO, 2009).

Para que haja a efetiva democratização do acesso à educação superior, não se pode desconsiderar a questão racial, sobretudo no que se refere à ampliação da presença de afrodescendentes nesse nível do ensino. Ainda que a menor incidência de grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, verifica-se que existem diferenças de acesso entre brancos e negros pertencentes à mesma faixa de renda, o que sugere a existência de um tipo de discriminação para além da condição econômica. Nesse sentido, a perspectiva de intensificação das políticas afirmativas de cotas ou equivalentes para a rede pública enquanto forma de incentivar e permitir aos alunos desta rede uma maior mobilidade social vem atuando no país em complementaridade com os programas do governo federal voltados para a educação superior. Embora não haja tempo para o aprofundamento desta discussão, que é complexa e longa, reafirma-se o reconhecimento da centralidade da questão da diversidade étnico-racial na discussão de uma política de educação superior amplamente democrática e inclusiva.

A educação não deve ser pensada como um campo autônomo e isolado das demais dimensões da vida social. A universidade ocupa um lugar

fundamental, pois a produção científica, tecnológica e cultural está articulada à disputa entre projetos de desenvolvimento nacional nas condições da globalização do mundo contemporâneo. Assim, ela é uma instituição que não deve apenas seguir e servir a tendências hegemônicas, mas deve ser capaz de construir cenários a partir de diagnósticos de seu tempo e sua conjuntura. Para transpor minimamente o *apartheid* social instaurado historicamente em nosso país, os processos de democratização educacional devem vir acompanhados de processos de democratização econômica e social.

## NOTAS

- 1 Assistente social da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculada à Coordenadoria de Assuntos Comunitários da Reitoria. Graduada em Serviço Social pela PUC-MG desde 2005.
- 2 O FUNDEF voltado para valorização do ensino fundamental e do magistério recebeu, em sua gênese, críticas por não abranger a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio. Foi substituído, posteriormente pelo FUNDEB, regulamentado pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, que estende tais recursos para a educação básica, como um todo.
- 3 A própria reforma do ensino superior (Lei nº 5.540 sancionada em 1968 conhecida como Reforma Universitária), além de reiterar a liberdade de ensino à iniciativa privada, respeitadas as disposições legais, introduziu a possibilidade de os poderes públicos concederem amparo técnico e financeiro ao setor privado, inclusive sob modalidade de concessão de bolsas de estudo.
- 4 O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE, órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES foi criado em 1987 com a finalidade de promover a integração regional e nacional das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas visando fortalecer as políticas de assistência ao estudante. O FONAPRACE objetiva: garantir a igualdade de oportunidades aos estudantes das IES públicas na perspectiva do direito social; proporcionar aos alunos as condições básicas para sua permanência na instituição; assegurar aos estudantes os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico; e contribuir na melhoria do sistema universitário, prevenindo e erradicando a retenção e a evasão escolar decorrentes de dificuldades socioeconômicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, N. L. T. O Serviço Social na Educação. **Revista Inscrita**, Brasília, CFESS, ano III, n.6, jul. 2000.

ALVES, J. **A Assistência Estudantil no Âmbito da Política de Educação Superior Pública**. Disponível em: <[http://www.ssevista.uel.br/c\\_v5n1\\_Jo.htm](http://www.ssevista.uel.br/c_v5n1_Jo.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2009.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal/Unesco, 2001. 186 p.

CURY, C. R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. In: **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, n.48, 2008.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Política Social: universalização ou focalização-subsídios para o debate. In: **IPEA: Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, Brasília, v.2, n.17,2009.

DEMO, P. LDB: Ranços e avanços. In: **As políticas educacionais no contexto da globalização**.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

DRAIBE, S. M.; CASTRO, M. H. G.; AZEVEDO, B. O sistema de Proteção Social no Brasil. Campinas: NEPP, 2001.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Primeira Pesquisa do Perfil Social, Cultural e Econômico dos Estudantes das IFES**. Belo Horizonte: FONAPRACE, 1997.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior: Relatório Final da Pesquisa**. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Brasília: FONAPRACE, 2004.

GOMES, A. M. R. **Sobre o projeto e o processo de pesquisa na elaboração**

**de monografias.** Disponível em: <<http://www.ufmg.br/conselheirosnacionais>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

GUSSO, D. A. **Educação e cultura – 1987:** situação e políticas governamentais. Brasília: Ipea, 1990.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **PNE:** Subsídios para elaboração dos planos estaduais e municipais. Brasília, 2001.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Educação superior em debate:** Universidade e compromisso social. Brasília, v.4, 2006.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Boletim de Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, v.2, n.17, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas **Boletim de Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília. Edição especial, n.13, 2007

LDB – Lei de diretrizes e bases da educação Lei 9394/96. **Apresentação Ester Grossi.** Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

LIBANEO, J. C. **Democratização da escola pública:** a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 15. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

MEC. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **REUNI 2008 – relatório de primeiro ano.** Disponível em:<<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

MEC. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **Revista ProUni.** Brasília. Ministério da Educação, 2008. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/prouni>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

MEC. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **PDE -Plano de Desenvolvimento da Educação.** Ministério

da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

PILETTI, N. **História da educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PINHEIRO, M. F. S. **O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)**. UnB, Brasília, 1996.

PNAD-IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

PNAES – **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Ministério da Educação. 2007. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

PROUNI-MEC. **Programa Universidade para Todos**. Ministério da Educação. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/prouni>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

TEIXEIRA, T. C. Las políticas educacionales y los desafíos para la mejoría de la educación superior en los países de la UE y América del Sur. Enfoque del caso Español y Brasileño. In: **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, n.11, 2002.