

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS,
CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: O QUE NOS DIZ O
CASO DE SANTANA DE MANGUEIRA – PB?

EFRAIM LEITE DE LIMA

Orientadora: Profa. Dra. Suelidia Maria Calaça

Linha de pesquisa 2 – Políticas Públicas em Educação em Direitos Humanos

JOÃO PESSOA – PB

SETEMBRO – 2019

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: O QUE NOS DIZ O
CASO DE SANTANA DE MANGUEIRA – PB?**

EFRAIM LEITE DE LIMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Área de Concentração em Políticas Públicas em Direitos Humanos.

Orientadora: Suelidia Maria Calaça

Orientadora: Profa. Dra. Suelidia Maria Calaça

Linha de pesquisa: Políticas Públicas em Educação em Direitos Humanos

JOÃO PESSOA – PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732d Lima, Efraim Leite de.

Democratização do ensino superior: o que nos diz o caso de Santana de Mangueira - PB? / Efraim Leite de Lima. - João Pessoa, 2019.

121 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Direito à educação. 2. Igualdade distributiva das oportunidades. 3. Democratização do acesso ao ensino superior. I. Título

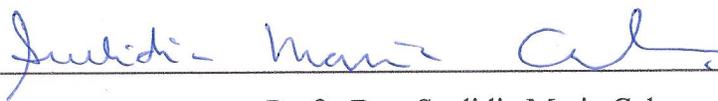
UFPB/CCJ

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: O QUE NOS DIZ O CASO DE
SANTANA DE MANGUEIRA – PB?**

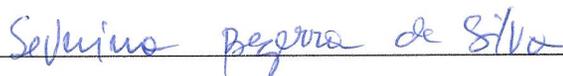
EFRAIM LEITE DE LIMA

Dissertação de Mestrado avaliada em 31/07/2019 com conceito Aprovado

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Suelidia Maria Calaça
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas
Orientadora



Prof. Dr. Severino Bezerra da Silva
Vínculo institucional: Universidade Federal da Paraíba
Examinador externo



Profa. Dra. Rita de Cassia Cavalcanti Porto
Vínculo institucional: Universidade Federal da Paraíba
Examinador interno

Prof. Dr. Charliton José dos Santos Machado
Vínculo institucional: Universidade Federal da Paraíba
Suplente Externo

Profa. Dra. Maria de Nazaré Tavares Zenaide
Vínculo institucional: Universidade Federal da Paraíba
Suplente interno

RESUMO

Este trabalho aborda o fenômeno da expansão/democratização do ensino superior brasileiro entre 2003 e 2010. Objetiva-se compreender quais os desdobramentos desse fenômeno no município de Santana de Mangueira – PB. Trata-se de uma pesquisa eminentemente qualitativa, com utilização simultânea de recursos quantitativos. Aplicou-se os preceitos do estudo de caso para aprofundar a compreensão do acesso à educação na região pesquisada. Considera-se democrático o ensino superior cujas oportunidades de acesso são iguais para todos e a população universitária retrata adequadamente a diversidade da sociedade. Fez-se uma análise do contexto atual do ensino superior, das razões para democratiza-lo, de suas origens e caráter elitista, da Reforma Universitária de 1968 e dos desdobramentos das políticas públicas de democratização do acesso, principalmente do REUNI, do PROUNI e do FIES. Para responder ao problema da pesquisa, discutiu-se os dados educacionais do município de Santana de Mangueira – PB a partir dos dois últimos Censos Demográficos, de 2000 e 2010. Embora num contexto desfavorável, marcado pela pobreza, pela desigualdade social e por baixos índices de escolaridade, as políticas de democratização ampliaram significativamente o acesso à educação superior. Em relação às pessoas com 25 anos ou mais de idade, o nível de instrução da população progrediu de apenas 3 pessoas com mais de 15 anos de estudos, no ano 2000, para expressivas 101 pessoas com superior completo, em 2010.

Palavras-chaves: Direito à educação. Igualdade distributiva das oportunidades. Democratização do acesso ao ensino superior.

ABSTRACT

This paper discusses the phenomenon of expansion/democratization of Brazilian higher education between 2003 and 2010. The objective is to understand the consequences of this phenomenon in the municipality of Santana de Mangueira-PB. This is an eminently qualitative research, with simultaneous use of quantitative resources. The precepts of the case study were applied to deepen the understanding of access to education in the researched region. Higher education is considered democratic, whose access opportunities are equal for all and the university population adequately portrays the diversity of society. An analysis of the current context of higher education, the reasons for democratizing it, its origins and elitist character, the university reform of 1968 and the consequences of public policies for democratization of access, mainly of the REUNI, of the PROUNI and the FIES. To answer the research problem, we discussed the educational data of the municipality of Santana de Mangueira-PB from the last two demographic censuses, 2000 and 2010. Although in an unfavorable context, marked by poverty, social inequality and low levels of schooling, democratisation policies have significantly increased access to higher education. In relation to people aged 25 years or over, the level of education of the population progressed from only 3 people with more than 15 years of study, in the year 2000, for expressive 101 people with complete superior, in 2010.

Key words: Right to education. Distributive equality of opportunities. Democratization of access to higher education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES – SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CFE – CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CONED – CONGRESSOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

DIPES – DIRETORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GRADUAÇÃO

DUDH – DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

ENADE – ENXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DE ESTUDANTES

ENC – EXAME NACIONAL DE CURSOS

FHC – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

FIES – FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

FNDEP – FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA

FONAPRACE – FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS

FUNDEB – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

FUNDEF – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IDEB – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

IES – INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

IFES – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

IFPB – INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MD – MOVIMENTO DOCENTE

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PDE – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PIDESC – PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

PJ – PROJETO DE LEI

PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS

PNAES – PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

PNE – PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO

PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

QSE – QUESTIONÁRIO SOCIOECONÔMICO

REUNI – PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

SEEC – SISTEMA ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO

SESU – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

SINAES – SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

UDF – UNIVERSIDADE DO DISTRITO FEDERAL

UERJ – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

UEPB – UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

UFCG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

UFPB – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

UNE – UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

URJ – UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO

USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de contratos FIES por ano.....	74
Gráfico 2 – Distribuição percentual de estudantes da rede particular no ensino superior, por quintos do rendimento domiciliar mensal per capita – Brasil – 2005-2015.....	75
Gráfico 3 – Renda familiar em cursos selecionados mais de 10 salários mínimos ENADE (3 ciclos).....	77
Gráfico 4 – Renda familiar em cursos selecionados (%) 3º ciclo.....	79
Gráfico 5 – Origem na escola em cursos selecionados – 3 ciclos do ENADE (%).....	81
Gráfico 6 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de anos de estudo.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privados 1960 – 1980.....	33
Quadro 2 – Evolução do número de vagas não preenchidas em vestibular e outros processos seletivos na educação superior de graduação presencial, por categoria administrativa (Brasil – 1980/2002).....	40
Quadro 3 – Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e regiões – Nível Superior 1998.....	59
Quadro 4 – Comparação entre a redação original do PROUNI e a versão final aprovada.....	70
Quadro 5 – Mudanças do FIES a partir da lei n. 12.202/2010.....	73
Quadro 6 – Frequência à escola.....	95
Quadro 7 – Distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade.....	108
Quadro 8 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade.....	110

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 METODOLOGIA.....	13
2.1 O CAMPO DE ESTUDO.....	15
3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	18
3.1 POR QUE DEMOCRATIZAR?.....	24
3.2 ORIGENS E CARÁTER ELITISTA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....	26
3.3 A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968.....	29
3.4 O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	34
4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS.....	42
4.1 O GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E O PROJETO DE REFORMA UNIVERSITÁRIA.....	53
4.2 AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	59
4.2.1 O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).....	61
4.2.2 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI).....	65
4.2.3 O Programa de Financiamento Estudantil (FIES).....	70
4.3 O NOVO PERFIL DO CAMPUS BRASILEIRO.....	75
5 O MUNICÍPIO DE SANTANA DE MANGUEIRA.....	86
5.1 A IGUALDADE DE ACESSO.....	86
5.1.1 A igualdade de acesso em Santana de Mangueira.....	90
5.2 A IGUALDADE DISTRIBUTIVA DAS OPORTUNIDADES.....	95
5.2.1 A igualdade distributiva das oportunidades em Santana de Mangueira.....	107
5.3 A IGUALDADE INDIVIDUAL DAS OPORTUNIDADES.....	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

Ao longo deste trabalho, investigaremos um fenômeno em particular: a expansão e democratização do ensino superior no Brasil. O interesse não nasceu por acaso. É fruto de experiências pessoais que se acumularam ao longo dos anos. Antes mesmo dos primeiros passos no campo acadêmico, a matéria já nos chamava bastante atenção. Não de forma científica, mas uma curiosidade natural. Provavelmente por ter crescido num período importante para o fenômeno objeto de estudo, em que as portas das universidades começaram a se abrir para um número maior de pessoas. Um indício de democratização do acesso, ainda tímido, mas bastante significativo para centenas de estudantes brasileiros.

Sazonal ao longo do tempo, a expansão/democratização do ensino superior tomou impulso com a criação de programas governamentais. No espaço temporal desta pesquisa, destacaram-se três: o FIES (Programa de Financiamento Estudantil), o PROUNI (Programa Universidade Para Todos) e O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Com motes diferentes, contribuíram à sua maneira. Durante o período de vigência desses programas, o acesso ao ensino superior no Brasil cresceu.

Também participei desse processo. Fui bolsista do programa PROUNI durante toda a graduação. Considero importante essa informação. Sem esse estímulo, talvez o fenômeno escolhido fosse outro em vez da expansão/democratização do ensino superior. Pude observar algumas expectativas geradas pela abertura, lenta e gradual, das portas das universidades aos grupos antes alijados. Me perguntei, várias vezes, por que o ensino superior? O que os estudantes recém-chegados à universidade esperam desse nível de ensino? Qual sua função e significado? O que pode proporcionar a vida dos estudantes de Santana de Mangueira - PB e a realidade que os cerca? As perguntas eram muitas.

Senti a necessidade de investigar o fenômeno, buscar respostas. Daí o interesse pela pesquisa e sua importância. O fenômeno é recente, relevante e revela diversas implicações. Pode-se destacar o efeito gerado nos âmbitos social, econômico e cultural. Todos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos como fundamentais.

A pesquisa pode ofertar contribuições interessantes ao campo de estudo, teóricas e empíricas. A análise do processo de expansão/democratização do ensino superior brasileiro proporciona: numa primeira fase, o levantamento de informações acerca do histórico de abertura das universidades aos grupos populares; posteriormente, a caracterização, ainda que parcial, do processo de expansão/democratização na sociedade brasileira; e, por fim, a análise

dos desdobramentos da expansão/democratização no município de Santana de Mangueira. Logo, contribui tanto para o aperfeiçoamento teórico como para a compreensão empírica do fenômeno a ser investigado.

Mas, afinal de contas, o que é a democratização do acesso à educação superior? Ao diferenciá-la da simples expansão, Dubet (2015a) utiliza o critério da igualdade de oportunidades. Enquanto a expansão consiste na mera abertura das portas às categorias historicamente excluídas (ainda que seja uma abertura tímida, insuficiente e parcial), a democratização implica necessariamente as mesmas oportunidades de acesso, de modo que todos os grupos sociais, sobretudo os mais discriminados, possam ingressar em condição de igualdade. Nesse caso, considera-se democrático o sistema de ensino superior cuja população universitária retrata adequadamente a diversidade da sociedade, dissolvendo as desigualdades de acesso.

Quando se define a democratização com base no critério da igualdade de oportunidades oferecida a todos os indivíduos, de todos os grupos sociais, de ter acesso ao ensino superior, torna-se evidente que a massificação não é necessariamente uma democratização. De fato, sob esse prisma, a democratização exigiria que todas as classes sociais tivessem as mesmas possibilidades e que a população dos estudantes retratasse a sociedade. Ainda que a igualdade de oportunidades de ingressar no ensino superior varie bastante de acordo com os países (é maior na Suécia e no Japão do que na Argentina ou na África do Sul), ela não se concretiza em nenhuma sociedade. Para dizê-lo de forma mais simples, quanto mais elevada a origem social dos indivíduos, mais eles têm oportunidade de cursar o nível superior (DUBET, 2015a, p.257).

Da definição atribuída ao fenômeno, pinçamos quatro elementos essenciais para esta pesquisa: educação, ensino superior, democratização e equidade. Esses quatro elementos constituem a base do nosso marco teórico, cujas obras dos autores estão alinhadas à abordagem epistemológica que adotamos. Como princípio norteador, temos o respeito aos direitos humanos. A educação como direito. Nem individual, tampouco restrito. Mas, sim, a educação definida enquanto direito humano social universal.

Para compreensão do elemento educação, consideraremos as lições de Freire (1967; 2008); de ensino superior, as lições de Santos (1999; 2010); de democratização, Dubet (2015a); de igualdade, Dubet (2011); e a sociologia da educação, especialmente Bourdieu e Passeron (2014), permitirá a identificação e análise dos desdobramentos do processo de expansão/democratização do ensino superior.

Considerando essa definição, é possível presumir os efeitos resultantes da expansão/democratização do ensino superior. Durante décadas, constituiu um sistema de seleção social excludente. Desde os primeiros cursos, constata-se grande desigualdade de

acesso. Segundo Pinto (1986, p.20), é necessário questionar por que alguns alunos entram para a universidade e milhões de outros não entram.

Dos efeitos mencionados no parágrafo anterior, extraímos três âmbitos principais: social, cultural e econômico. Em relação ao campo social, Dubet (2015a, p. 256) afirma: “muitos especialistas pensam também que a massificação do ensino superior teria tido um efeito positivo sobre a modernização e a democratização dos valores na sociedade”. Quanto ao campo cultural, segue alinhavando: “o conhecimento acadêmico e as ‘culturas da elite’ ter-se-iam espalhado pela sociedade, o nível cultural médio da população também teria aumentado”. A respeito do campo econômico, diz que “tudo isso teria tido um efeito muito positivo no desenvolvimento econômico e no enriquecimento da sociedade”.

Cada âmbito está associado a uma categoria. Ao social, corresponde à democratização de valores, que significa a incorporação de pautas, reivindicações e conhecimentos associados às minorias sociais (DUBET, 2015a); ao cultural, corresponde a categoria origem social/capital cultural, que é capaz de influenciar nas expectativas, desempenho acadêmico e percurso dos estudantes (BOURDIEU; PARSSERON, 2014); ao econômico, corresponde a possibilidade de mobilidade social. Dubet (2015a) considera o diploma um bem acadêmico que repercute na dinâmica do mercado de trabalho.

Além da introdução e da metodologia, este trabalho é composto por três capítulos, em que se busca, na medida do possível, atender aos objetivos geral e específicos que orientaram a pesquisa. O primeiro capítulo contextualiza historicamente o processo de expansão do ensino superior brasileiro, para discutir o caráter elitista do acesso e a importância de democratizá-lo. O segundo aborda o ensino superior sob a perspectiva dos direitos humanos, analisando a relevância do REUNI, do PROUNI e do FIES para o acesso dos grupos socialmente desfavorecidos. No terceiro, enfim, discute-se a ampliação do acesso ao ensino superior no município de Santana de Mangueira com base nos dados educacionais do Censo Demográfico Brasileiro no período 2000-2010. Assim, pretende-se contribuir para o debate da democratização do ensino superior, tanto no plano teórico, com o referencial objeto da pesquisa, quanto no empírico, com a discussão de um caso concreto.

2 METODOLOGIA

Realizamos, tendo isso em mente, uma pesquisa social qualitativa, com aplicação de recursos quantitativos para compreender e detalhar os dados educacionais do município de Santana de Mangueira a partir dos dois últimos Censos Demográficos, de 2000 e 2010. Utilizou-se, ainda, os preceitos do estudo de caso para analisar a realidade local.

Mas por que qualitativa? Porque estamos falando de uma pesquisa cujo objetivo, diferentemente das quantitativas, é analisar os desdobramentos da expansão/democratização do ensino superior num contexto específico, com base num marco teórico particular. Se adotássemos o método quantitativo, dificilmente conseguiríamos compreender os efeitos desse fenômeno num contexto tão peculiar quanto o do município de Santana de Mangueira, onde estão presentes fatores como pobreza, desigualdade social, subdesenvolvimento, população majoritariamente rural e etc. Em sintonia com Chizzotti (2015, p.714), entendemos que uma das vantagens da pesquisa qualitativa é poder “investigar o porquê e o como das situações e não apenas o que, onde e quando os fenômenos acontecem”.

No decorrer do texto, buscamos expor como a pesquisa qualitativa gradativamente ganhou espaço no universo da pesquisa social. Pesquisadores qualitativos visam a uma compreensão aprofundada do comportamento humano e das razões que governam tal comportamento, o que não é possível com a utilização meramente quantitativa de dados (CHIZZOTTI, 2015, p.714).

No estudo de caso, por exemplo, procura-se reunir informações sistemáticas sobre um determinado fenômeno social, evento, processo, grupo ou comunidade. Num contexto temporal e espacialmente delimitado, busca-se ampliar o conhecimento de uma realidade social específica. Finalizado o estudo, as informações coletadas contribuem para a compreensão do fenômeno, servindo, inclusive, para apurar, ratificar e rechaçar hipóteses, bem como subsidiar futuros estudos/ações. Segundo Chizzotti (2005, p.137):

Os estudos de caso visam explorar, deste modo, um caso singular, situado na vida real contemporânea, bem delimitado e contextualizado em tempo e lugar para realizar uma busca circunstanciada de informações sobre um caso específico. O caso pode ser único e singular ou abranger uma coleção de casos, especificados por um aspecto ocorrente nos diversos casos individuais como, por exemplo, o estudo de particularidades ocorrentes em diversos casos individualizados. Pode haver, pois, um estudo de um aluno particular ou de uma dificuldade específica de um conjunto de alunos; pode deter-se em um coletivo de pessoas para analisar uma particularidade.

Portanto, os preceitos do estudo de caso parecem ser a opção metodológica mais adequada. Afinal, pretendemos aprofundar o conhecimento de um fenômeno social bem delimitado, numa realidade empírica particular, ou seja, num tempo e lugar específicos, onde observaremos a fluidez do marco teórico escolhido.

Como resultado, tem-se um questionamento de ordem científica: quais os desdobramentos do fenômeno da expansão/democratização do ensino superior brasileiro no município de Santana de Mangueira - PB?

Desse modo, o objetivo geral é:

- Analisar os desdobramentos da expansão/democratização do ensino superior (2003 – 2011) no município de Santana de Mangueira – PB.

Ao mesmo tempo em que os objetivos específicos são:

- Contextualizar historicamente o processo de expansão do ensino superior brasileiro;
- Discutir a expansão do acesso ao ensino superior brasileiro (2003 – 2011) no município de Santana de Mangueira – PB a partir dos dados educacionais do Censo Demográfico Brasileiro no período 2002-2010.

2.1 O CAMPO DE ESTUDO

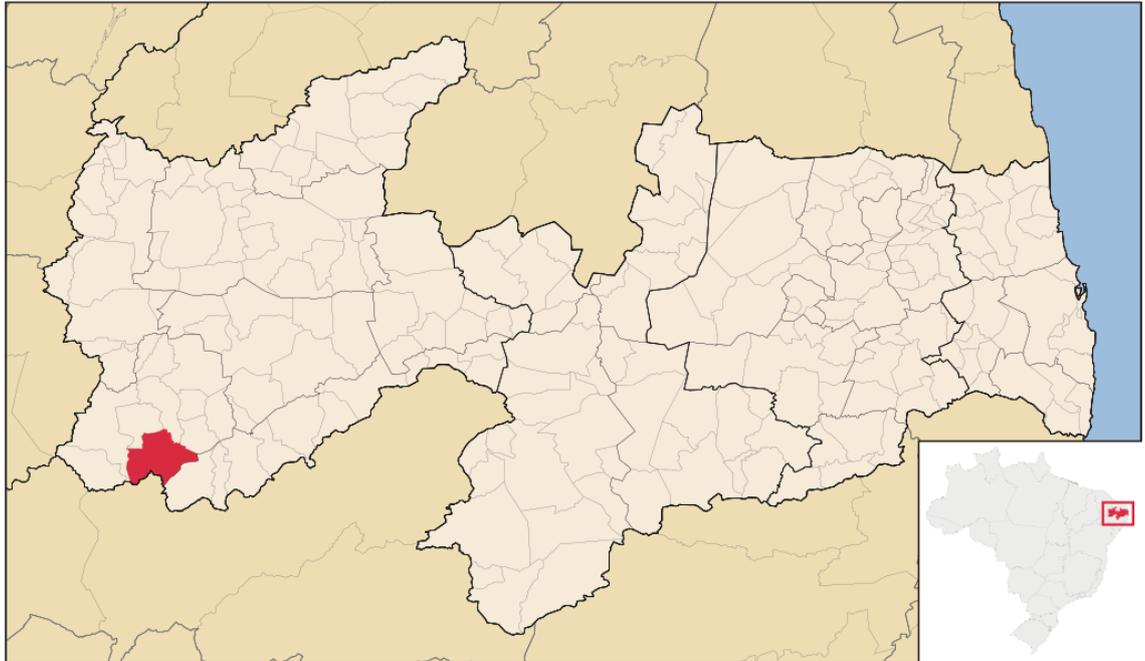
Antes de mais, afirmamos, entre tantas possibilidades, o campo escolhido: a cidade de Santana de Mangueira, localizada no sertão da Paraíba, na microrregião do Vale do Piancó, a cerca de 482 km da capital João Pessoa.

Por que? A experiência pessoal do pesquisador é uma das razões, mas não é a única. Nasci e cresci no município de Santana de Mangueira. Conheço-o muito bem. Trata-se de uma cidade pequena, de 402, 151 km², cuja estimativa de habitantes, em 2018, é de 5.198 pessoas, cerca de 13 hab/km².

Entretanto, o principal motivo está associado ao objetivo geral da pesquisa. Desde o início, quis discutir as desigualdades de acesso ao ensino superior e seus desdobramentos. Considerei importante definir como recorte espacial uma região periférica, onde essas iniquidades sempre se fizeram sentir. Na comunidade estudantil do município de Santana de Mangueira – PB, observei alguns dos efeitos das políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior. Daí surgiu a questão: quais os desdobramentos do fenômeno da massificação/democratização do ensino superior brasileiro no município de Santana de Mangueira - PB? No Brasil, país de dimensões continentais e profundamente desigual, o acesso ao ensino superior é de fato uma questão intrigante – seja em regiões mais desenvolvidas, seja

em regiões periféricas. Os desdobramentos, em qualquer dos dois casos, presumem-se distintos. Mas, pesquisas em regiões periféricas, sobretudo do sertão da Paraíba, costumam ser incomuns. Diante disso, julguei importante investigar.

Mapa 1 – Localização do município de Santana de Mangueira no mapa da Paraíba - PB



Fonte: IBGE, 2019.

Em 1884, Antônio de Sousa Mangueira estabeleceu residência na Fazenda Serrote, onde hoje se localiza o município de Santana de Mangueira. Alguns anos mais tarde, construiu no mesmo lugar uma capela em homenagem à Nossa Senhora Sant'Ana. Com o tempo, formou-se um pequeno povoado ao redor da Fazenda. Mais tarde, uma grande enchente destruiu o altar de Senhora Sant'Ana. A população, bastante devota, tratou de reconstruí-lo imediatamente. O pequeno povoado cresceu. Através de decreto, o estado da Paraíba elevou-o à condição de distrito do município de Ibiara – PB. Em cinco de novembro de 1963, declarou sua emancipação política, tornando-o, oficialmente, um município. Em homenagem aos primeiros habitantes, de sobrenome Mangueira, e à padroeira do pequeno povoado, Senhora Sant'Ana, o município foi denominado de Santana de Mangueira.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2016, o salário médio dos trabalhadores formais do município de Santana de Mangueira era de 1,5 salários mínimos. Entretanto, a proporção de trabalhadores formais em relação à população total era de apenas 7,2%, o que significa que 92,8% estava na informalidade. Quanto aos domicílios com

renda de até meio salário mínimo por pessoa, 60,4% da população estava nessas condições (2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0.535. No ranking nacional, entre 5570 municípios, aparece entre os 300 piores índices, na posição 5.353. À nível estadual, dos 223 municípios, figura na posição 209.

Figura 01 – Imagem panorâmica da zona urbana do município de Santana de Mangueira - PB



Fonte: ACERVO PARTICULAR, 2017.

O último Mapa da Pobreza e da Desigualdade, divulgado em 2013, apresenta números preocupantes. A incidência da pobreza na região é de 55,71%, enquanto a incidência da pobreza subjetiva alcança 67,08%. O Coeficiente GINI, índice de medida da desigualdade, é de 0,39, menor do que a média nacional de 0,515, que garante atualmente ao Brasil a 10º colocação no ranking dos países mais desiguais do mundo. Inferior à média nacional, o índice de 0,39 revela, na verdade, o nivelamento da pobreza na região.

Em matéria de educação, segundo os dados mais recentes do IBGE, a taxa de escolarização do município era de 94,5%, em 2010, entre alunos de 6 a 14 anos. Em 2017, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais do ensino fundamental foi de 4,9. Nos anos finais, permaneceu inferior à dos anos iniciais, alcançando 4,0 – abaixo da meta de 4,6. Nesse cenário, confirmou-se a queda de rendimento dos alunos à

medida em que progredem dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental e destes para o ensino médio, um dos principais gargalos da educação nacional. Para 2022, o Plano Nacional da Educação (PNE) objetiva alcançar a nota 6, índice similar aos dos países desenvolvidos.

De acordo com os dados do último Censo Educacional, de 2017, 849 alunos estavam matriculados no ensino fundamental, enquanto no ensino médio, apenas 163. A diferença de cerca de 70% insinua um alto índice de evasão. No município, são dezesseis estabelecimentos de ensino fundamental, com 85 docentes ao todo, e apenas um de ensino médio, a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Presidente Kennedy, com 16 docentes. Até 2007, o único estabelecimento de ensino médio disponível abria as portas sob responsabilidade municipal.

A Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Presidente Kennedy, única com ensino médio, localiza-se no centro, na zona urbana da cidade. Os alunos da zona rural percorrem quatro, cinco ou seis quilômetros diariamente para frequentar a escola. A distância provavelmente é uma das causas de evasão escolar, entre tantas possíveis. O estabelecimento funciona nos três turnos, conta com 34 funcionários e 7 salas de aula. Dispõe de biblioteca e laboratório de informática equipado com computadores e acesso à internet. Nenhuma quadra de esportes, sala de leitura ou auditório. Atualmente, a escola está em reforma.

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na qualidade de instituição autônoma, a universidade debate a realidade social, econômica e política dos diversos países e do mundo. Constitui um espaço social de discussão, em que pensamentos divergentes convergem para o bem comum da sociedade. Presta um serviço público, materializado nas grandes descobertas intelectuais e culturais da humanidade, com base nas quais preparam as futuras gerações para lidar com os desafios de uma democracia global. As discussões geram conhecimentos críticos, cujo único compromisso são os valores humanos mais importantes, como a democracia, a liberdade, a igualdade, a solidariedade e a justiça social. O objetivo não é gerar lucro, mas uma cultura democrática sólida e participativa. Contudo, a independência e o conhecimento crítico são artigos malquistos em regimes autoritários ou estritamente mercadológicos, em que se valoriza, sobretudo, o controle social e o potencial instrumental da educação. Por causa disso, as universidades no Brasil estão enfrentando, atualmente, um conjunto de desafios decorrentes de cortes orçamentários.

A crise do ensino superior tem diversas origens, mas uma das principais é o baixo financiamento. A escassez de recursos mina a autonomia das instituições de ensino, especialmente das públicas, fragilizando-as. Os mecanismos de mercado, que controlam os recursos, aproveitam-se dessa situação de vulnerabilidade. Financiam as pesquisas, a estrutura, os materiais e os docentes, mas, em troca, determinam o que estudar e com qual finalidade. Quase sempre, diga-se, visando o lucro, sacrificando a autonomia universitária. Prejudica-se o compromisso com a vida pública e o bem-estar geral da sociedade. As pesquisas que contrariam os interesses econômicos, mas atendem ao bem-comum, como as relativas a degradação ambiental, ao aquecimento global, a redução da pobreza e etc, são subfinanciadas ou abandonadas. Assim, quando a educação vira apenas um instrumento para atingir o lucro, discute-se, com razão, o fenômeno da mercantilização e instrumentalização do ensino superior.

As consequências desse fenômeno, estudadas por autores como Bosi (2007), vão desde a redução da qualidade do ensino e da reorientação curricular até a precarização do trabalho docente e a desestruturação da autonomia universitária. Os alunos são tratados como clientes e a aprendizagem é avaliada estritamente em termos instrumentais, de modo que o pensamento crítico e a formação de sujeitos conscientes e autônomos vive sob ameaça. Em regimes autoritários, o ensino superior, especialmente as universidades autônomas, são malquistas. Com receio do potencial questionador de uma formação cidadã – que valoriza os direitos humanos – esses regimes promovem atos de censura a fim de controlar e reprimir o pensamento crítico das

universidades. O Brasil representa um bom exemplo, pois em 1964, após o golpe civil-militar, as universidades públicas foram alvo de rígido controle social e político. Entretanto, o ensino superior, quando administrado com espírito público, garantindo-se a autonomia, representa uma reconfortante esfera de permanência, onde vigoram o debate público, a investigação crítica, a responsabilidade social e a formação cidadã.

A finalidade da universidade varia entre os países, mas existem elementos em comum. Ao longo do tempo, acumulou diversas atribuições. Segundo Wanderley (2017), consiste num lugar, adaptado a realidade nacional, com identidade própria, onde se cria e divulga o saber, a fim de promover a ciência e conhecer a cultura, e cujas finalidades básicas são o ensino, a pesquisa e a extensão. Um conceito denso e profundo, mas incapaz de abranger o complexo de atividades que a universidade exerce, tanto que o autor acrescenta mais duas finalidades: a formação sistemática de profissionais e a formulação de uma política científica e tecnológica, baseada na crítica das teorias que informam o desenvolvimento e no fornecimento de subsídios para a sua implementação e execução. No fim, reconhece que a autonomia universitária, sem a qual não existe pluralidade de ideias e liberdade de pensamento, é fundamental para a consecução de todas as funções da educação pós-secundária.

Nesse contexto, a crise mundial do ensino superior apresenta consequências políticas, sociais e éticas. Deteriora a capacidade da universidade atender suas finalidades sociais. A cultura de mercado coloniza agressivamente o cotidiano. O valor da educação é cada vez mais medido em termos instrumentais, ou seja, conforme sua capacidade de atrair investimentos e gerar lucro, reduzindo significativamente a importância dos referenciais éticos-políticos e das diversas formas sociais. Giroux adverte (2004, p.28) que “se a comercialização da universidade continuar ininterruptamente, o ensino superior não será mais uma das poucas instituições que fomentam a investigação crítica, o debate público, atos de justiça e deliberação comum”. Para atender aos interesses do mercado, a lógica instrumental filtra a produção de conhecimentos, menospreza componentes éticos e dissolve os espaços públicos, onde questões de dissidência, consciência pública e justiça social são valorizadas pedagogicamente e oferecem proteção contra eventuais tendências antidemocráticas. Assim, defende-se que:

Educar os jovens no espírito de uma democracia crítica proporcionando-lhes o conhecimento, a paixão, as capacidades cívicas e a responsabilidade social necessários para enfrentar os problemas da nação e do mundo, também significa desafiar a existência de fronteiras disciplinares rígidas, o culto da especialização ou de conhecimentos altamente especializados alheios à vida pública, e ideologias antidemocráticas que zombam do exercício da liberdade acadêmica. Essas tendências antidemocráticas e anti-intelectuais se intensificaram juntamente com o surgimento contemporâneo de diferentes fundamentalismos, incluindo um mercado baseado na

racionalidade neoliberal, que exhibe um profundo desprezo, se não uma total rejeição, pela democracia e pelo ensino público, assim como pela concessão de bolsas de estudos. Em tais circunstâncias, não é de estranhar que o ensino superior em várias partes do mundo seja refém de forças políticas e econômicas que desejam converter as instituições educativas em estabelecimentos empresariais, definidos por identidade, missão e fins lucrativos (GIROUX, 2004, p.28).

Nem a educação nem o ensino superior podem ser reduzidos ao pensamento empresarial ou à cultura de mercado. A simplificação economicista do conhecimento mina a autonomia universitária, interferindo no seu corpo docente, no seu currículo, nas suas pesquisas e nos seus alunos. As Instituições de Ensino superior (IES) públicas devem promover formas de atuação críticas, fornecendo aos estudantes os elementos necessários para encarar os desafios e riscos de uma democracia global, como defende Giroux (2004, p.32):

“Retomar a universidade” é uma referência ética e uma chamada à ação para educadores, pais, alunos e outros para recuperar o ensino superior como uma esfera pública democrática, um lugar onde o ensino não seja confundido com treinamento, militarismo ou propaganda, um espaço seguro onde a razão, a compreensão, o diálogo, a crítica e o compromisso estejam disponíveis para todos os professores e alunos. O Ensino Superior, nesse sentido, tem de se tornar um *lugar* de luta permanente para preservar e ampliar as condições em que a autonomia de decisão e a liberdade de ação sejam informadas pelos imperativos democráticos de igualdade, liberdade e justiça.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 simbolizou, de fato, uma mudança de paradigma, pois reconheceu o direito social à educação e atribuiu ao Estado a obrigação de garanti-lo. Mas, entre a boa vontade da declaração e a realidade fática, há um abismo. Embora importante, a mera positivação é insuficiente. A efetiva realização depende, necessariamente, da superação das condições estruturais que perpetuam a exclusão. A pobreza, a desigualdade, a desinformação e a ausência de condições dignas de vida afetam profundamente todos os âmbitos da vida humana. Para conferir materialidade ao direito à educação, não basta agir de forma parcial, fraca ou precária. O processo de produção e reprodução da exclusão é fruto de uma multiplicidade de fatores. A expansão do acesso, por exemplo, quando apartada do combate às demais condições estruturais, como a pobreza e a desigualdade social, apenas recria, sob nova roupagem, o processo de produção e reprodução da exclusão, em vez de elimina-lo.

Até o século XIX, pobres, negros, mulheres e outras minorias sociais eram excluídas do âmbito escolar apenas por serem quem eram, sem nenhuma justificativa racional. O acesso à instrução era privilégio de um seleto grupo de nobres, aristocratas e burgueses. Ainda que à custa de grande esforço individual, o reconhecimento do direito à educação nas legislações

nacionais ampliou as oportunidades de acesso dos mais pobres e vulneráveis. Na segunda metade do século XX, os grupos populares conquistaram a prerrogativa de frequentar, em massa, à escola. Entretanto, mais do que apenas integrá-los ao sistema de ensino, deve-se oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Quando apenas uma minoria privilegiada goza dessas condições, enquanto a maioria padece os males da pobreza e da desigualdade, o que se faz é transferir para o interior do sistema escolar o processo de produção e reprodução da exclusão. A inclusão exige a superação efetiva das condições políticas, econômicas, sociais e culturais que produzem a exclusão. É prematuro considerar satisfeito o direito à educação pela superação parcial das condições excludentes do passado. Nesse cenário, o reconhecimento legal do direito à educação representou um avanço insuficiente, porque não atacou os mecanismos de exclusão mais profundos, mas importante, porque expandiu as oportunidades de acesso. Além disso, a declaração de 1948 reconheceu integralmente a perspectiva humanitária do direito à educação, enquanto um bem público e social. Segundo Gentili (2009, p.1072)

A Declaração de 1948 reconhecerá que a educação é um direito humano, um bem público e social, porque ela nos ajuda a nos comportarmos e a nos reconhecermos como seres humanos livres e iguais em direitos, a nos tratarmos de maneira fraternal, a lutar contra toda forma de escravidão e servidão, contra toda forma de discriminação, tortura e tormento, de aspiração colonial ou imperial; a educação protege-nos e é a defesa de nossa identidade, de nossa privacidade e de nossa honra, de nossa liberdade e da liberdade de todos, da dignidade, da felicidade (ela mesma, um bem comum), de toda liberdade de pensamento, do bem-estar, do acesso à riqueza acumulada, à saúde, à vivência plena de nossa sexualidade, nossa cultura e nossa moralidade.

Consagrada na declaração de 48, essa concepção mais humanista cedeu espaço significativo à medida que o economicismo educacional avançou, em meados do século XX, quando, coincidentemente, começou-se a investigar os efeitos econômicos da educação. De acordo com o economicismo, o valor da educação seria medido segundo os retornos financeiros obtidos, seja no aspecto macro, enquanto elemento capaz de impulsionar o desenvolvimento nacional, seja no aspecto micro, enquanto elemento capaz de elevar os rendimentos sociais e individuais. Nesse sentido, a educação seria, em linhas gerais, reduzida a um fator de produção. Os portadores dos bens educacionais poderiam, fazendo um uso racional desses bens, traçar melhores estratégias de competição e maximizar suas chances de lucro. Com melhores condições de competição pelos conhecimentos técnicos e disciplinares, as oportunidades educacionais garantiriam as posições mais avançadas e os benefícios econômicos mais

desejados. Como fundamento, vê-se a Teoria do Capital Humano, cujos preceitos endossaram o discurso político antes, durante e depois do período neoliberal.

A partir deste ponto de vista, o raciocínio sempre foi bastante simples e contundente: quanto mais educação, mais desenvolvimento; quanto mais educação, melhores empregos; quanto maior for o aumento dos bens educacionais, consequentemente maior será o aumento da renda pessoal. E tantas outras afirmações equivocadas. Dessa forma, se a educação “funciona” bem, a sociedade também o faz (pressupondo que as sociedades funcionam melhor quando a riqueza acumulada aumenta). Se a educação “funciona” mal, também funciona mal a sociedade e, em um contexto de pobreza, o desenvolvimento transforma-se em uma aspiração distante e tênue. Seria uma afirmação bonita, se não fosse parcialmente falsa e enganosa (GENTILI, 2009, p.1074).

Na verdade, ao reduzir o valor da educação às vantagens econômicas, distancia-se significativamente do entendimento consagrado na declaração de 64, associado a uma concepção cidadã, politizada e inspirada nos princípios da dignidade humana, da igualdade, da democracia e da justiça social. Na declaração da Organização da Nações Unidas (ONU), nenhum dos 30 artigos faz menção aos efeitos econômicos como forma de justificar a importância da educação. Trata-se de algo sintomático, na medida em que o fundamento desta é precisamente seu valor intrínseco – sua capacidade de abrir, potencializar e afirmar os demais direitos humanos, na busca de uma nova sociedade mais justa e igualitária. Proclamando-se o retorno financeiro como principal mérito da educação, “tem-se suposto nestes últimos 60 anos enfatizar os benefícios privados por ela gerados e, consequentemente, reduzir o papel do Estado a uma função subsidiária e periférica” (GENTILI, 2009, p.1075).

A educação é assim um direito de todos e a violação desse direito a um único indivíduo supõe o questionamento de tal direito a todos os indivíduos. A partir de uma perspectiva democrática, não há inclusão social que possa ser parcial, sendo esta mais que a soma dos fragmentos de espaços inconclusos nos quais se conquista um pedaço da promessa integradora. Um princípio semelhante aplica-se aos direitos humanos. Não há direitos pela metade e não é consistente a ideia de que os direitos coletivos estão garantidos quando boa parte dos indivíduos se beneficia destes. Em outras palavras, não há princípio de maioria que se aplique aos direitos humanos: não é porque um grande número de pessoas possui “direito à educação” que o direito à educação é um direito coletivo (GENTILI, 2009, p.1075).

É essencial reafirmar o potencial de uma educação cidadã, da qual, no Brasil, talvez no mundo, um dos principais representantes e formuladores é Paulo Freire. Uma educação crítica, construída e construtora, cujo objetivo, em vez do mero depósito de informações, em vez da simples reprodução acrítica e monótona, é, antes de mais nada, a libertação do homem. Uma educação cuja prática conduza necessariamente à humanização e à vocação de ser sempre mais.

No livro *Educação Como Prática da Liberdade*, Freire (1967) temia as limitações de uma educação puramente economicista, focada nos efeitos mercantis, considerando um dos desafios mais importantes da modernidade o desenvolvimento de uma educação “que oferecesse ao educando instrumentos com que resistisse aos poderes do “desenraizamento” de que a civilização industrial a que nos filiamos está amplamente armada” (FREIRE, 1967, p.89). Trata-se, a rigor, de alcançar um equilíbrio saudável e necessário entre a posição verdadeiramente humanista e a sociedade industrial – longe do que, equivocadamente, poderia ser compreendido como aversão ao desenvolvimento tecnológico.

Daí a necessidade que sentíamos e sentimos de uma indispensável visão harmônica entre a posição verdadeiramente humanista, mais e mais necessária ao homem de uma sociedade em transição como a nossa, e a tecnológica. Harmonia que implicasse na superação do falso dilema humanismo-tecnologia e em que, quando da preparação de técnicos para atender ao nosso desenvolvimento, sem o qual feneceremos, não fossem eles deixados, em sua formação, ingênua e acriticamente, postos diante de problemas outros, que não os de sua especialidade (FREIRE, 1967, p.97).

Cabe a educação, se quiser fazer valer o termo, proporcionar ao homem a discussão corajosa de sua própria problemática. Quanto mais alheia à realidade social, menos libertadora. Quanto mais alienada dos desafios de sua época, menos capaz de humanizar. Segundo Freire (1967, p.88), “necessitamos de uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política”. Na educação como prática da liberdade, a práxis exerce um papel fundamental, estimulando a inserção do homem na discussão de sua própria problemática através da reflexão e da ação.

Uma educação que possibilitasse ao homem a discussão corajosa de sua problemática. De sua inserção nesta problemática. Que o advertisse dos perigos de seu tempo, para que, consciente deles, ganhasse a força e a coragem de lutar, ao invés de ser levado e arrastado à perdição de seu próprio “eu”, submetido às prescrições alheias. Educação que o colocasse em diálogo constante com o outro. Que o predispusesse a constantes revisões. À análise crítica de seus “achados”. A uma certa rebeldia, no sentido mais humano da expressão. Que o identificasse com métodos e processos científicos (FREIRE, 1967, p.90).

Nesse sentido, a educação deve possibilitar aos educandos, no espaço e no tempo em que vivem, uma nova postura, mais crítica e consciente, diante de seus desafios, de suas situações-limites. Em vez da mera repetição acrítica e passiva de trechos e afirmações completamente desconectadas da realidade vivida, uma atitude verdadeiramente questionadora. Nos termos de Freire (1967, p.93), “a educação do ‘eu me maravilho’ e não apenas do ‘eu

fabrico”’. Logo, deve-se evitar a reprodução de ideias inertes, aquelas cuja mente se limita a receber, sem questioná-las ou recriá-las.

3.1 POR QUE DEMOCRATIZAR?

Qual o fundamento da legitimidade do ensino superior e, particularmente, da instituição universitária? Segundo Santos (1999), na conjuntura do pós-guerra, o grau de consenso das instituições é medido de acordo com o seu caráter democrático. Quanto maior sua conformação aos princípios filosófico-políticos da democracia melhor e maior será sua legitimidade ante a sociedade. Logo, para consolidar o seu caráter consensual, a universidade deve internalizar os princípios democráticos. O que inclui, necessariamente, o acesso dos grupos menos favorecidos. Nada jamais poderá ser considerado democrático se exclui amplos segmentos da população. No entanto, a universidade tem se revelado uma instituição restrita desde sua criação – o que vem mudando apenas recentemente.

Em função da centralidade da universidade, considerou-se a legitimidade do ensino superior bem fundamentada durante um longo tempo. Quando se pôs em xeque a hegemonia universitária, com a dualidade ‘alta cultura’ – cultura popular, educação – trabalho e teoria – responsabilidade social, a descentralização da produção do conhecimento contribuiu para minar essa legitimidade perante a sociedade. Segundo Santos (1999, p. 183), “a universidade moderna propunha-se produzir um conhecimento superior, elitista, para o ministrar a uma pequena minoria, igualmente superior e elitista, de jovens, num contexto institucional classista”. Nesse sentido, a articulação da instituição universitária com os setores populares – especialmente no que diz respeito à democratização do acesso – constitui um dos pilares da reivindicação de legitimidade social, o que é importante para que a universidade assuma um papel central na construção de um projeto de nação.

Na sociedade moderna o caráter consensual de uma dada condição social tende a ser medido pelo seu conteúdo democrático; o consenso a seu respeito será tanto maior quanto maior for a sua consonância com os princípios filosóficos políticos que regem a sociedade democrática. Há de ser este também o critério de legitimidade da universidade moderna. E à luz dele não admiraria que a legitimidade da universidade fosse, à partida, bastante precária (SANTOS, 1999, p. 183).

Em meio ao capitalismo liberal, a crise de legitimidade da universidade permaneceu latente, oculta e invisível. O Estado liberal não se coadunou com os princípios democráticos, o que levou a uma discussão superficial sobre as instituições públicas e a condições social do

proletariado. Não obstante, as lutas dos trabalhadores impulsionaram alterações profundas na sociedade, quando conquistaram o direito ao sufrágio universal, às liberdades individuais e coletivas, o poder de auto-organização e etc. No encaço das conquistas dos trabalhadores, após o êxito relativo das reivindicações pelos direitos sociais (o que inclui o direito à educação e à democratização da universidade), nasceu a crise de legitimidade da universidade. Nos países desenvolvidos do ocidente, o capitalismo liberal alcançou um novo estágio: o do capitalismo organizado. Com objetivo de conciliar o desenvolvimento capitalista com os ideais democráticos de igualdade e solidariedade, o Estado assumiu, a partir dos finais do século XIX, o modelo de Estado providência (ou Estado social). Segundo Santos (1999, p. 183):

Compreende-se, pois, que a legitimidade da universidade moderna, apesar de sempre precária, só tenha entrado em crise no período do capitalismo organizado e de resto, tal como a crise da hegemonia, só no final do período, na década de sessenta. A crise da legitimidade é em grande medida o resultado do êxito das lutas pelos direitos sociais e econômicos, os direitos humanos de segunda geração, entre os quais pontifica o direito à educação.

A instituição universitária no Brasil sempre representou um privilégio exclusivo da elite econômica. A crise de legitimidade da universidade nasceu no contexto das mobilizações dos trabalhadores pelos direitos econômicos-sociais, no período do capitalismo organizado, entre o final do século XIX e início do XX. Antes uma reivindicação utópica, o direito à educação assumiu status de aspiração legítima. Abalada pelos protestos dos grupos oprimidos, apenas a democratização ampla e irrestrita poderia reestabelecer a legitimidade social da educação superior. No Estado liberal, cabia a universidade “produzir conhecimentos a um grupo social restrito e homogêneo”; no Estado providência, reconhece-se a obrigação social de “produzir conhecimentos a camadas sociais muito amplas e heterogêneas e com vistas a promover sua ascensão social” (SANTOS, 1999, p. 183).

Pressionado pela insatisfação popular com a desigualdade educacional, o ensino superior optou, nos países desenvolvidos da Europa capitalista, a partir de 1960, por soluções de compromisso. Ao mesmo tempo em que cultivava a noção de justiça social, ampliou o acesso sem considerar as ideias de democratização e igualdade. A abertura da educação superior aos grupos sociais menos favorecidos implicou tão somente uma igualdade mitigada. Ampliou-se o número de vagas e matrículas, mas a diferenciação e estratificação das instituições segundo o tipo de conhecimento produzido e a origem social do corpo estudantil impediram maiores progressos. Separaram as instituições em universidades de elite e universidades de massa;

permitiram o acesso a cursos de menor prestígio social e econômico, enquanto os mais concorridos permaneceram privilégios da elite.

Posta perante tais questões, a universidade mais uma vez se prestou a soluções de compromisso que lhe permitiram a reclamar a sua legitimidade sem abrir mão, no essencial, do seu elitismo. Em resumo, pode dizer-se que se procurou desvincular na prática, e à revelia do discurso ideológico, a procura da universidade da procura de democratização e de igualdade, de tal modo que a satisfação razoável da primeira não acarretasse a satisfação exagerada da segunda. Isto foi possível sobrepondo o tipo de conhecimentos produzidos e a diferenciação e estratificação segundo a origem social do corpo estudantil. Os múltiplos dualismos referidos, entre ensino universitário e não universitário, entre universidades de elite e universidades de massas, entre cursos de grande prestígio e cursos desvalorizados, entre estudos sérios e cultura geral, definiram-se, entre outras coisas, segundo a composição social da população escolar (SANTOS, 1999, p. 184).

Finalmente, põe-se a questão: como o estado brasileiro tem lidado com a questão da democratização do ensino superior, representado, em sua forma ideal, pela universidade? Quais os avanços ocorridos? Onde é preciso melhorar? Nos tópicos seguintes, buscaremos compreender o processo de expansão do acesso ao ensino superior.

3.2 ORIGENS E CARÁTER ELITISTA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Apenas no ano de 1920 o Brasil instituiu sua primeira Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Trata-se da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), sediada na capital Rio de Janeiro. Apesar da implantação tardia, o caráter elitista do ensino superior brasileiro já se manifestou muito antes. Suas raízes datam do período colonial. Somente os filhos da aristocracia brasileira conseguiam alcançar esse nível de ensino, distanciado geográfica e economicamente dos grupos menos abastados (CARVALHO, 2011; FÁVERO, 2006).

Na Colônia, quem desejasse ingressar na universidade enfrentava grandes desafios. Era necessário viajar à Metrópole. Segundo Carvalho (2011, p.23, grifo nosso), “os brasileiros que quisessem, e **pudessem**, seguir curso superior tinham que viajar à Portugal, sobretudo Coimbra”. Além de distantes, as universidades da época custavam caro. Mais do que apenas desejar, era necessário ter uma condição econômica privilegiada. Até a chegada da corte, em 1808, sequer escolas superiores isoladas eram admitidas no Brasil.

Portugal sempre resistiu à ideia de criar universidades na Colônia, o que demonstra, certamente, uma intensa estratégia de controle, tanto cultural quanto político. Baseado na exploração das riquezas do novo mundo, não convinha ao modelo de colonização estimular a independência nacional. Nem as elites da época, únicas capazes de arcar com os custos, tinham

esse interesse. A ideia de gozar os ares europeus da Metrópole sempre lhes pareceu mais encantadora do que permanecer na colônia. Durante um longo período, Portugal exerceu grande influência na formação das elites brasileiras.

Apenas em 1920, no transcorrer da Primeira República, quando o Brasil já tinha se tornado independente, o então Presidente Epitácio Pessoa instituiu a URJ. Justificou a medida pela necessidade de fornecer mão de obra ao Estado, que carecia de muitos profissionais. Faltavam professores, médicos, advogados e engenheiros no Brasil. Segundo Boaventura (2009, p. 91), “o governo federal, quando achasse oportuno, poderia reunir em universidade as Faculdades de Medicina, Politécnica e de Direito, existentes no Rio de Janeiro. Assim o fez o ministro da justiça, Alfredo Pinto, pelo decreto 13.343”, em setembro de 1920. Apesar disso, ainda há grande controvérsia em relação a este marco histórico, pois autores importantes discordam dessa afirmação.

Entre avanços e retrocessos, surgiram algumas boas iniciativas, como a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e a da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935. Ambas destoavam do espírito da época pela ênfase na pesquisa científica, especialmente a segunda. De fato, a UDF representou um verdadeiro marco no ensino superior brasileiro pela maneira inovadora com a qual articulava ensino e pesquisa. Caracterizada como um esforço que procurou levantar “a bandeira de criação da universidade como um lugar da atividade científica livre e da produção cultural desinteressada” (FÁVERO, 2006), a UDF surgiu com uma estrutura totalmente diferente das universidades existentes no país até então.

Mas, durante a República, à semelhança da Colônia e do Império, apenas os filhos da aristocracia conseguiam acessar as universidades recém-criadas. A grande maioria da população permanecia excluída. De acordo com Fávero (2006, p.19), a universidade foi “pensada e aceita como um bem oferecido às minorias, sem uma definição clara no sentido de que, por suas próprias funções, deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção do conhecimento”.

Antes de 1950, a questão da expansão do número de vagas – com a finalidade de ampliar o acesso – nem sequer mereceu atenção. Democratização, então, muito menos. Mas, em meio à década de 50, enquanto o país vivia profundas mudanças socioeconômicas, emergiram mobilizações populares com o objetivo de promover a tomada de consciência das condições precárias das universidades. O movimento estudantil e a categoria docente se mobilizaram em torno da reforma universitária, que, entre outras pautas, deveria combater o caráter elitista e antiquado da educação superior.

À medida em que o debate ia amadurecendo, novas vozes eram incorporadas à discussão, com maior participação da sociedade, numa análise crítica e sistemática da universidade. Para fomentar o acesso dos grupos desfavorecidos, a União Nacional dos Estudantes (UNE), criada em 11 de agosto de 1937, reivindicava a expansão da educação pública em todos os níveis. Segundo Fávero (2006, p. 29), “dos seminários e de suas propostas, fica evidente a posição dos estudantes, através da UNE, de combater o caráter (...) elitista das instituições universitárias”. Sempre que os níveis mais baixos se expandiam, alcançando grupos antes excluídos, a pressão pela democratização dos níveis mais altos aumentava. Àquela altura, nas décadas de 50 e 60, a democratização do acesso às universidades se tornou uma das principais questões da reforma universitária. Segundo Michelotto (1999, p. 21):

A pressão por mais e boas escolas gerou um aumento significativo no número de estudantes nos diversos graus de ensino, propiciando, por sua vez, condições de mais e melhor pressão pela democratização dos níveis mais altos, atingindo e forçando as “portas” da universidade, historicamente fechadas aos setores populacionais de menor poder aquisitivo. Cresciam as reivindicações por universidades mais acessíveis à população.

Nessa época, destacou-se o livro *A questão da Universidade*, de Álvaro Vieira Pinto, editado pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e considerado imprescindível pelo movimento estudantil. A obra contém fortes críticas à estratificação da sociedade, sobretudo ao modelo de universidade da época, que o autor denominou de “viveiro da classe dominante”. Sobre a democratização da universidade, observa:

[...] o aluno, ao iniciar a escola primária, e tão somente por isso, já está habilitado a ingressar um dia na universidade. Só não pensa assim quem acredita que a escola primária se destina apenas a alfabetizar a massa dos trabalhadores, para os fazer trabalhar melhor para os seus atuais senhores, porém deixando-os nas condições de cultura rudimentar em que se encontram atualmente. A sociedade atual cultiva, como privilégio de classe, a “predestinação universitária”. A autêntica democratização do ensino consiste precisamente em extinguir a predestinação universitária. Para tanto, é necessário que o processo educacional, em todas as suas fases, seja franqueado às massas trabalhadoras na totalidade, e estas atravessem, portanto, sem obstáculos intransponíveis, os pórticos da faculdade (PINTO, 1986, p. 99).

No Brasil, as universidades estaduais existem desde o século XIX. Antes mesmo da primeira instituição universitária federal em 1920 (BOAVENTURA, 2009), já existiam universidades estaduais, mas na condição de instituições livres. Fávero (2006) menciona a criação da Universidade de Manaus em 1909 e a do Paraná em 1912. Posteriormente, muitas dessas instituições foram federalizadas. Por causa desse fenômeno, o número de universidades

estaduais permaneceu reduzido até 1960. Na década de 1980, recuperou-se com a criação de novas unidades. Até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o número de vagas, ingressantes, matrículas e concluintes das universidades estaduais aumentaram significativamente. De 14% em 1980, sua participação no total de instituições saltou para 20% quando da instituição da LDB. A partir daí o número de instituições continuou crescendo, mas num patamar inferior ao das federais e principalmente das de natureza privada.

Portanto, a democratização do ensino superior se tornou uma questão importante que deveria ser enfrentada pela Reforma Universitária de 1968. Não se tratava da mera expansão, mas da efetiva democratização desse nível de ensino para todos aqueles que, por razões socioeconômicas (condição financeira, raça, gênero e etc), permaneciam excluídos.

3.3 A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968

Após um governo de tendências populistas, com intensa perspectiva social, iniciou-se no Brasil um movimento autoritário cujo resultado representou, ao fim e ao cabo, um golpe no crescente apelo social vigente. Sob o pretexto de ameaça comunista, os militares tomaram o poder em 1964 e deflagraram o regime ditatorial. A democracia brasileira, ainda em construção, sofreu grave abalo (CARVALHO, 2011).

As mudanças pelas quais o país passou afetaram todas as políticas públicas nacionais, nas mais diversas áreas. A ditadura militar cerceou as liberdades individuais e políticas. Ameaçou o Congresso Nacional e impediu a realização de eleições diretas para presidente. Perseguiu violentamente todos os dissidentes. Abusou da censura e da tortura. No campo educacional não foi diferente. O ensino superior passou por mudanças profundas. Muitos estudantes e professores viveram debaixo de intensa vigilância (CARVALHO, 2011). Considerada importante pelo projeto político e econômico do regime golpista, a reforma do ensino superior virou uma questão estratégica.

Embora tivesse como objetivo, supostamente, a expansão e modernização das instituições federais de ensino superior, a Reforma Universitária de 1968 produziu efeitos paradoxais. Ao mesmo tempo em que melhorou a estrutura das IFES, também permitiu o surgimento de um “novo padrão de ensino superior privado”. Orientadas pela possibilidade de lucro, as empresas educacionais ganharam fôlego durante a ditadura militar. O modelo privatista impulsionou a criação de instituições de ensino superior isoladas, onde o foco é apenas o ensino. Sem pesquisa ou extensão. (CUNHA, 2014; MARTINS, 2009).

No período da ditadura militar (1964 – 1985), o número de matrículas nas IFES aumentou, mas o número de vagas continuou insuficiente. Após o fortalecimento da rede pública de educação básica, a busca pelo ensino superior cresceu num ritmo impressionante. Sem financiamento, as IFES não conseguiram absorver toda a demanda. A iniciativa privada aproveitou a oportunidade de mercado. Preencheu a lacuna estatal. Transformou a educação superior num produto. Como resultado, criou-se, como veremos, um sistema de ensino duplamente seletivo (CUNHA, 2014; MARTINS, 2009). Mas como chegamos a tanto? Vejamos.

Depois do fim da segunda guerra mundial, uma grande onda de mobilizações percorreu o mundo. De acordo com o contexto histórico-social, os protestos assumiram diferentes reivindicações. No Brasil, duas pautas chamaram atenção. Diante das denúncias de tortura e perseguição política, amplos setores da sociedade civil lutaram pela redemocratização do país. O caráter elitista das universidades gerou indignação popular. Os movimentos estudantis pleitearam uma reforma profunda do ensino superior. Excluídos dos estudos mais avançados, os estudantes secundaristas recém-formados – sobretudo os mais carentes – reclamaram a democratização do acesso (FÁVERO, 2006; MARTINS, 2009).

Antigo pleito do movimento estudantil, a pressão social, nos primeiros anos da década de 1960, foi crucial para a expansão do ensino superior. Nos seus seminários, os estudantes discutiam questões como a educação pública e gratuita, a autonomia universitária e o combate ao caráter restritivo e elitista do ensino superior; nos seus eventos e congressos, os docentes debatiam a transformação da universidade num *locus* de produção de conhecimento científico e cultural. Com o passar do tempo, a Reforma Universitária foi granjeando cada vez mais apoio. Do jeito que estava, o combate às desigualdades de acesso não podia ser feito (MARTINS, 2009; CUNHA, 2014; FÁVERO, 2006).

Do ponto de vista social, três razões contribuíram para que os militares cedessem a reforma do ensino superior: o aumento da escolarização da população, a questão dos excedentes e o desejo de ascensão social da classe média em formação. Entre 1947 e 1964, a taxa de matrícula do ensino médio cresceu 4,3 pontos. Sem recursos para oferecer novas vagas, as IFES não conseguiram atender a demanda dos alunos. Muitos já aprovados nos vestibulares. O número de excedentes crescia ano após ano. Em função da política econômica dos militares, a desigualdade social aumentou ainda mais. O fim do ‘milagre econômico’ foi a gota d’água. Para a classe média, o ensino superior passou a ser uma das principais alternativas de mobilidade social. Segundo Martins (2009, p.19):

Após o golpe de 1964, permanecia entre estudantes e professores um clima de insatisfação com a estrutura universitária existente. Em várias instituições, alunos e professores realizaram cursos paralelos”, expressando sua discordância com relação aos currículos existentes. Paralelamente, os estudantes se mobilizaram diante da incapacidade do ensino público de absorver os alunos aprovados nos vestibulares. Em 1960, 29 mil estudantes não conseguiram vagas nas instituições para as quais tinham sido aprovados, número que aumentou para 162 mil em 1969. A questão dos “excedentes” constituiu-se num constante foco de tensão social. A pressão para a expansão do ensino superior estava relacionada à ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964. Ao mesmo tempo, o processo de concentração da propriedade e de renda, em curso na sociedade brasileira desde a década de 1950, acentuado pela política econômica adotada a partir de 1964, conduziu as classes médias a encarar a educação superior como uma estratégia para a concretização de seu projeto de ascensão social.

O regime ditatorial militar solicitou à intelectuais americanos que apresentassem propostas de reestruturação do ensino superior. Na contramão de uma política pública democrática, a sociedade civil organizada não teve a oportunidade de participar. Nenhum movimento social discutiu a construção de uma universidade crítica. Apenas um pequeno grupo de estudiosos pôde contribuir. Ganham destaque o parecer do professor norte-americano Rudolph Atcon, o Relatório Meira Mattos e o Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior. Enquanto a Equipe de Assessoria foi composta por professores norte-americanos e brasileiros, o Relatório Meira Mattos tratou o ensino superior como uma questão de segurança nacional – sinais de uma época de censura, repressão e violência (MARTINS, 2009).

Os pareceres e relatórios resultaram em diagnósticos e recomendações altamente convergentes. O ensino superior tinha que observar objetivos práticos, adaptar seus conteúdos às metas do desenvolvimento nacional e aumentar o número de vagas. A ampliação do acesso seria muito importante para o desenvolvimento nacional, sobretudo na formação de recursos humanos. Enquanto defendiam a necessidade de ampliar as matrículas, também reconheciam a escassez de recursos financeiros. Orientado por uma política de austeridade cuja finalidade consistia na obtenção do máximo benefício com o menor custo, o governo incentivou a aplicação do *princípio da expansão com contenção*. Em última instância, o contingenciamento culminou no sucateamento das universidades federais. Sem concorrência à altura, a iniciativa privada cresceu de forma desenfreada.

Considerando essa concepção, recomendou-se ao final:

A eliminação da cátedra vitalícia, a criação dos departamentos, a introdução do ciclo básico no primeiro ano de formação universitária como um mecanismo para contornar as pressões dos “excedentes”. Sugeriu-se também modificações no exame vestibular, que deveria tornar-se “classificatório”, visando à incorporação de um maior número de estudantes. O documento elaborado pela Equipe de Assessoria do Ensino Superior faz uma clara menção à participação do ensino privado no processo de expansão.

Nessa direção, assinalava que o governo deveria estimular a criação de universidades particulares, prestando-lhes auxílio, a fim de assegurar vagas para alunos com poucos recursos financeiros (MARTINS, 2009, p.20)

Em 1969, o regime ditatorial instituiu o Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Universitária com a missão de apresentar “soluções realistas” e “medidas operacionais” para o ensino superior. O GT incorporou várias recomendações dos estudos norte-americanos, tornando o *princípio da expansão com contenção* uma realidade fática ao sustentar o discurso da escassez financeira e o caráter supostamente complementar da iniciativa privada; decretada em 1968, a Reforma Universitária reproduziu em grande medida os caminhos que o GT apresentou, como “a criação dos departamentos, a institucionalização da carreira acadêmica, a introdução do ciclo básico, o regime de créditos (...) e a implantação dos cursos de pós-graduação” (MARTINS, 2009, p. 20).

Embora o texto da Reforma Universitária não fizesse menção ao ensino superior privado, a ausência não fez falta. Quando autorizou excepcionalmente a criação de estabelecimentos isolados (segundo o texto, a universidade, associada ao ensino e a pesquisa, deveria representar o modelo ideal), abriu brecha importante para a iniciativa privada, que aproveitou a oportunidade para absorver a demanda reprimida e crescer de forma descomedida. Em termos quantitativos, concentrou a maior parte das matrículas. Entre 1965 e 1980, as matrículas saltaram de 142 mil para 885 mil, o que significou cerca de 64% do total. Em função do discurso oficial de escassez de recursos e o conseqüente sucateamento das universidades federais, impôs-se o caráter complementar das instituições privadas como única alternativa viável de expansão (CUNHA, 2014; SILVA, 2001; MARTINS, 2009).

Quadro 1 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privados 1960 - 1980

Ano	Estabelecimento de ensino superior		Matrículas	
	Número	Porcentual sobre o total de estabelecimentos	Número	Porcentual sobre o total de matrículas
1965	*	*	142,386	43,8
1970	463	43,4	214,865	50,5
1975	645	75,0	300,657	61,8
1980	682	77,3	885,054	63,3

Fonte: NUNES/USP (2000, *apud*, SAMPAIO, p.46)

Durante um longo período, a iniciativa privada atuou apenas no ensino primário e secundário, onde aperfeiçoou o modelo de gestão empresarial. Após a ampliação da rede pública, decidiu investir no ensino superior. Concentrando a maioria dos alunos, as instituições públicas rebaixaram a importância do setor privado na educação básica. A educação superior

virou uma opção interessante para o mercado, especialmente pela demanda reprimida e pela falta de investimento estatal. Criado inicialmente para os níveis inferiores, aplicou-se o modelo de gestão empresarial à educação superior. Ou seja, submeteu-se as condições de ensino às exigências do mercado capitalista.

Criticando tal situação, Silva (2001, p. 295) observa a precariedade da visão pedagógica dessas instituições:

Disto resultaram duas conseqüências de ordem propriamente política. Em primeiro lugar, a proliferação de escolas privadas de ensino superior (o CFE deferiu 759 solicitações entre 1968 e 1972) permitiu o acesso de vastas camadas da classe média ao ensino universitário, atendendo assim a uma expectativa que se vinha tornando cada vez maior. Em segundo lugar, o caráter próprio dessas organizações empresariais supunha naturalmente um perfil de curso superior significativamente distinto daquele dos cursos em instituições públicas. Os parâmetros de eficiência e lucratividade excluía qualquer ideário pedagógico mais consistente, o que foi substituído pelo senso de oportunidade comercial na organização e venda de serviços segundo o critério da demanda. Este tipo de atitude compunha-se muito bem com o regime autoritário, que entendia a universidade como formadora de “recursos humanos” de acordo com a ideologia do desenvolvimento e da segurança nacionais.

Baseada num “novo padrão de ensino superior privado”, tal expansão significou efetiva democratização? A resposta é não. O número de estudantes com acesso ao ensino superior não representa adequadamente a diversidade da sociedade. Segundo Martins (2009), a política de expansão privatista deu muitos sinais de exaustão: um grande percentual das vagas do setor privado permanecia ociosa e o número de estudantes inadimplentes crescia sem parar. Num país cujos índices de desigualdade sempre estiveram entre os maiores do mundo, o modelo privatista depende excessivamente das oscilações econômicas. Naturalmente, não tem condições de promover uma democratização efetiva.

Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período. Em sua fase inicial, ou seja, desde o final dos anos de 1960 até a década de 1970, a expansão do setor privado laico ocorreu basicamente através da proliferação de estabelecimentos isolados de pequeno porte. A partir da segunda metade da década de 1970, o processo de organização institucional do setor privado sofreu uma transformação gradual. Num primeiro momento, alguns estabelecimentos isolados transformaram-se em federações de escolas, através de um processo de fusão. Num momento posterior, a partir do final da década de 1980, o movimento de transformação de estabelecimentos isolados em universidades se acelerou: entre 1985 e 1996, o número de universidades particulares mais do que triplicou, passando de 20 a 64 estabelecimentos (MARTINS, 2009, p. 23).

Embora recorrente, o discurso de austeridade influenciou um pouco menos a busca do progresso científico-tecnológico. Para a economia crescer, o governo tinha que formar capital

humano de qualidade. Nesse momento, entrou em pauta o desenvolvimento da pós-graduação. O Estado investiu nas universidades federais, o que resultou na edificação de novos *campus*, bibliotecas, laboratórios e na aquisição de materiais de ponta – em todo caso, longe do patamar ideal. Criado em 1964, o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico também contribuiu (Martins, 2009, p. 21). Com isso, criou-se um modelo duplamente seletivo: no plano social, apenas estudantes com elevado grau de capital econômico e cultural lograram ocupar as vagas das instituições federais; no plano acadêmico, desenvolveu-se um modelo federal de ensino e pesquisa de ponta – especialmente quando comparado às instituições privadas – do qual os grupos populares continuaram excluídos. Segundo Martins (2009, p. 22), “a motivação subjacente a esse modelo era preservar as universidades federais de um eventual processo de massificação”.

Mais do que nunca, a estrutura discriminatória do ensino superior ficou aparente: universidades públicas para os estudantes de mais elevado capital cultural, universidades e faculdades isoladas privadas para os outros. Em termos probabilísticos, essa divisão de capital cultural era determinada pela renda, embora não diretamente. Parte das instituições privadas, no todo ou em parte dos cursos oferecidos, se especializaram em captar a demanda de baixo capital cultural e alta renda (CUNHA, 2014, p. 363).

Apesar de ter passado por um processo de expansão após a Reforma Universitária de 1964, a democratização do acesso para as camadas da população socioeconomicamente desfavorecidas continuou sendo uma questão social mal resolvida. O sistema de ensino superior se tornou majoritariamente privado. Embora objetivasse reestruturar, modernizar e expandir as universidades federais, a reforma acabou produzindo efeitos paradoxais. Proporcionou uma leve renovação da estrutura universitária, mas também suscitou o crescimento desenfreado das instituições particulares, sem garantia de compromisso com o interesse público ou controle de qualidade efetivo.

3.4 O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

Com o esgotamento do “milagre econômico”, no início de 1980, a suposta “legitimidade” do regime ditatorial, embasada num crescimento ilusório e insustentável, ruiu definitivamente. Os movimentos sociais e o contexto socioeconômico da época pressionaram os militares e viabilizaram a abertura política com a redução da censura, a desmontagem do aparelho repressivo do estado, o abrandamento da Lei de Segurança Nacional e a criação da Lei

de Anistia. O processo de redemocratização culminou na Constituição Federal (CF) de 1988, instaurando novamente um regime democrático no país.

A CF de 88 promoveu avanços significativos nos âmbitos social e político, mas o Brasil estava passando por um período de retração da atividade econômica. A recessão congelou a capacidade de investimento do Estado em todas as áreas e, em particular, na educação superior. Com isso, a possibilidade de expansão das universidades públicas federais sofreu grave abalo, abrindo espaço para um discurso dissimulado de privatização do ensino superior nos governos seguintes, de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nas raízes desse projeto enrustido de privatização, estava o ressurgimento do liberalismo econômico, agora sob a alcunha de neoliberalismo.

O neoliberalismo é um fenômeno global, com origens europeias, mais especificamente inglesas, cujas diretrizes, ao longo dos anos, disseminaram-se pelos demais continentes. O modelo de desenvolvimento neoliberal reduz, em grande medida, os gastos sociais e, conseqüentemente, as despesas com habitação, previdência, saúde e educação são postas “em segundo plano”. Segundo Anderson (1995, p.11, grifos nossos):

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e **cortaram gastos sociais**. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de **privatização**, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

As conseqüências do neoliberalismo são amplas. Nenhuma área em particular está imune. Nem a educação em geral, nem o bem público da universidade em particular. Afirma-se, antes de mais, os efeitos financeiros. Com a restrição de recursos, coagiu-se a universidade pública a uma crise financeira gravíssima, que, em última instância, segundo Santos (2008), gerou/aprofundou uma grave crise institucional. A autonomia científica e pedagógica da universidade sempre se assentou no financiamento do estado. Quando a educação decaiu na escala de prioridades estatais, ao lado das políticas sociais, a crise institucional, ou seja, uma sólida dificuldade em estabelecer autonomamente os valores e objetivos perseguidos pela universidade pública, tornou-se inevitável. Segundo Santos (2010, p.14), a crise institucional é fruto da “contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos

da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social”.

Nos países que viveram experiências ditatoriais traumáticas, a crise institucional, premeditada pelo poder central e desencadeada pela crise financeira, esconde duas finalidades escusas: a primeira é que por trás da escassez de recursos e do sucateamento das universidades públicas, resiste o propósito de reduzir a autonomia universitária até o patamar adequado à eliminação da produção e distribuição livre de conhecimentos críticos (controle político); a segunda consiste na abertura da iniciativa privada aos serviços educacionais, sob a justificativa, às vezes, da falência do modelo público e obrigando a universidade a competir em condições de concorrência desleal com o mercado (mercantilização do ensino).

A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento económico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. Na universidade pública ele significou que as debilidades institucionais identificadas – e não eram poucas –, em vez de servirem de justificação a um vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à **exploração comercial** (SANTOS, 2010, p.18, grifo nosso).

A julgar pelos programas de governo e pela maneira de atuar, os dois primeiros governos eleitos após a ditadura militar mostraram uma nítida orientação neoliberal. Em grande medida, Collor e Cardoso obedeceram ao receituário neoliberal, em que as restrições de cunho económico geram consequências específicas tanto em relação ao papel do Estado em todas as áreas como em relação a natureza dos serviços prestados – o que inclui, certamente, o campo educacional.

Segundo o discurso de modernização do governo Collor (1990 – 1992), o primeiro referendado pelas urnas após a ditadura militar, o papel da educação superior é formar recursos humanos qualificados para atender à crescente demanda do mercado a fim de assegurar o ingresso do Brasil no chamado Primeiro Mundo. De natureza nitidamente neoliberal, esse projeto se mostrou inconsistente. Para Corbucci (2004, p.679), “não continha, segundo o Movimento Docente (MD), uma proposta clara para educação superior brasileira”.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) evidenciou uma série de incoerências (ANDES, 1990). O programa de governo prometeu a modernização e expansão das universidades públicas, mas administração federal não só cortou gastos significativos destinados ao setor, como também suprimiu diversas garantias trabalhistas

que foram conquistadas ao longo de anos de negociações com o Ministério da Educação (MEC). Entre as reivindicações do MD em favor de uma educação pública de qualidade e as propostas do governo Collor, existia um abismo. Nesse cenário, restou à categoria docente mover esforços no sentido de preservar suas conquistas e resistir ao processo de sucateamento da educação pública.

Para observar as inconsistências, basta comparar os diagnósticos do governo, antes das eleições, com as providências tomadas após chegar ao poder. O programa estabeleceu como linhas de ação a ampliação do acesso, o respeito a autonomia universitária, a ampliação dos programas de pós-graduação e a capacitação e valorização dos profissionais de educação. Mas, na contramão desses compromissos, a administração federal concentrou seus esforços na alardeada necessidade de reduzir os gastos com a educação superior. Como, então, seria possível expandir o acesso, ampliar os programas de pós-graduação e valorizar a categoria docente priorizando a redução das despesas destinadas ao setor e acarretando, como consequência imediata, a já mencionada crise institucional das universidades públicas? Vejamos Corbucci (2004, p.680):

Tal entendimento é referendado por Velloso (1992), quando afirma que o Governo Collor teria descumprido sistematicamente o preceito constitucional que determina à União a aplicação mínima, na área de educação, de 18% da arrecadação líquida de impostos. O autor argumenta ainda que as políticas públicas para o setor educacional não evidenciavam preocupação, seja com a expansão da matrícula ou com a melhoria da qualidade dos serviços ofertados.

No discurso, o governo Collor prometeu modernizar e expandir o acesso às universidades públicas. Uma vez empossado, observou-se o contrário. Sem uma política educacional clara, a expansão do ensino superior privado se tornou inevitável. No início, o projeto de expansão via privatização esbarrou na própria estrutura interna do estado, mais especificamente no Conselho Federal de Educação (CFE), cuja função, entre outras, é reconhecer e credenciar novos cursos e instituições. Com o objetivo de viabilizar a expansão do ensino superior privado, o governo federal buscou flexibilizar o procedimento de aprovação dos pedidos de criação e abertura de novos cursos e instituições.

Após o impeachment de Collor e a assunção de Itamar Franco, a disputa entre o Executivo Federal e o CFE continuou. Segundo Corbucci (2004, p.680), “boa parte das iniciativas governamentais concentrou-se no embate com aquele Conselho”. Com a função de formular as diretrizes do futuro Conselho Nacional de Educação (CNE), publicou-se uma Medida Provisória extinguindo o CFE e instituindo uma nova comissão de transição. As

medidas propostas revelaram a pretensão de reduzir o poder decisório do CNE. Da competência para reconhecer e credenciar novos cursos e instituições, restaram apenas funções consultivas e de assessoramento.

A guinada privatista na Câmara de Educação Superior do CNE tem uma explicação: a necessidade de manter uma base parlamentar garantidora dos votos capazes de aprovar os projetos do governo levou o presidente a trocar votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE – e foram os grupos privatistas que se beneficiaram nessa barganha (CUNHA, 2003, p.48).

O governo FHC (1995 – 2002) tirou proveito da política educacional implementada pelas administrações anteriores, especialmente da extinção do CFE, no governo Itamar Franco, com a criação do CNE e o encurtamento do procedimento de autorização de novas instituições (CUNHA, 2004). Desde então, após criar as condições necessárias para o surgimento do mercado educacional, o MEC delegou a expansão do ensino superior à esfera privada, o que culminou numa participação consideravelmente maior desse setor na oferta de vagas. Segundo Corbucci (2004), ao contrário do discurso oficial de valorização da educação superior, o MEC contingenciou sistematicamente os recursos destinados à manutenção da rede federal de ensino. Assim, ao estrangular a capacidade financeira das IFES, favoreceu a expansão e consolidação do setor privado. Vejamos:

A despeito dessas diretrizes políticas integrantes dos discursos oficiais, os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Além disso, sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infraestrutura. Ao se estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado (CORBUCCI, 2004, p.681).

Portanto, a democratização do acesso permaneceu em segundo plano. Na intenção de compreender melhor esse cenário, discutir-se-á importante estudo de Pinto J. (2004), publicado na revista Educação e Sociedade. Com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Pinto J. (2004) detalhou o acesso ao ensino superior no Brasil entre 1956 e 2004. Para isso, utilizou os indicadores de matrícula, oferta de vagas, taxa de escolarização, grau de privatização e, por fim, o perfil dos concluintes. Por fim, ressaltou a tendência de privatização desse nível de ensino,

num processo de crescente mercantilização dos espaços públicos. Observou, ainda, que esse modelo de expansão não foi capaz de democratizar o acesso.

No decorrer do estudo, Pinto J. (2004) destacou a baixa taxa de escolarização bruta do Brasil (porcentagem de estudantes da educação superior em relação à população de 18 a 24 anos), que permaneceu num patamar inferior ao dos principais países da América Latina. Nos anos finais do governo FHC, entre 1999 e 2000, foi de 15%, contra 48% da Argentina, 38% do Chile, 34% do Paraguai e 33% da Bolívia. Entretanto, esse percentual era ainda pior em 1960, quando marcava apenas 1%.

De 1960 a 2002, o acesso ao ensino superior brasileiro cresceu significativamente. Em 2002, por exemplo, o número de matrículas era 37 vezes maior do que em 1960. Mas esse crescimento se deu de forma desigual. Beneficiou, sobretudo, as IES privadas, em detrimento das públicas. Nesse período, as matrículas da rede privada cresceram 57 vezes, enquanto, na rede pública, esse aumentou foi de apenas 20 vezes. Esse desequilíbrio resultou num quadro extremamente desproporcional. Se em 1960 a rede privada respondia por 44% das matrículas de graduação, essa participação saltou para 70% em 2002, fazendo do Brasil um dos países com mais alto grau de privatização desse nível de ensino no mundo. Segundo Pinto J. (2004, p.730), “basta dizer que a participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes mais que a da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”.

Apesar desse crescimento, o perfil dos alunos continuou refletindo as desigualdades sociais, tanto em termos de *desigualdade de acesso* quanto em termos de *distribuição dentro do próprio sistema de educação superior*. Enquanto alguns cursos esboçaram uma abertura mais significativa, outros, pode-se dizer, permaneceram praticamente exclusividade de classe. Nesse contexto, o modelo de expansão brasileiro (no governo Collor e FHC), baseado na abertura do ensino superior à iniciativa privada, cujas raízes remontam à Reforma Universitária de 1968, apenas gerou um alto grau de privatização e mercantilização, revelando-se incapaz de ampliar a taxa de escolarização bruta para um patamar próximo ao dos países da América Latina e da OCDE.

Entre 1980 a 2002, o número de vagas no setor privado explodiu, crescendo 5,3 vezes, contra 1,9 para a rede federal, 3,4 para a estadual e 1,4 para a municipal. Como consequência, a razão candidato/vaga do setor privado despencou, abrindo um flanco enorme de vagas ociosas. Nesse sentido, o modelo de expansão via privatização chegou claramente a um impasse. Enquanto a razão candidato/vaga no setor público “cresceu 2,7 vezes no período de

1974 a 2002, no setor privado, a partir de 1980, essa razão é descendente, sendo inferior a 2 a partir de 2000, o que sinaliza uma nítida saturação no setor” (PINTO J., 2004, P.734).

Assim, o crescimento do número de vagas ociosas gerou questionamento importantes. Na concepção mercantil do governo FHC, transferiu-se para a iniciativa privada a responsabilidade de garantir o direito à educação superior, mas o quadro de estagnação econômica frustrou essa expectativa. O número de vagas ociosas chegou a 568 mil em 2002, das quais 97% faziam parte do setor privado. Nas IES federais, apenas 1,3% das vagas oferecidas não foram preenchidas, enquanto nas estaduais esse indicador foi de 5,1%, e nas municipais, de 16,4%. As IES privadas destoaram negativamente, pois 37,4% das vagas não foram preenchidas, percentual significativamente superior ao das públicas, o que sinalizou, claramente, a incapacidade desse setor de garantir a democratização do acesso.

Quadro 2

Evolução do número de vagas não preenchidas em vestibular e outros processos seletivos na educação superior de graduação presencial, por categoria administrativa (Brasil – 1980/2002)

Ano	Categoria Administrativa					
	Total	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
1980	48.147	9.526	3.362	2.914	3.250	38.621
1990	95.636	28.870	13.133	10.762	4.975	66.766
2000	318.730	12.549	2.979	4.452	5.118	306.181
2002	567.947	14.863	1.705	6.771	6.387	553.084

Fonte: (PINTO J., 2004).

Com base nas respostas do questionário socioeconômico do Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como Provão, discutiu-se o perfil dos concluintes, fazendo um recorte de renda, raça/cor e trajetória escolar. Como resultado, observou-se que em todos os cursos considerados as IES públicas são menos elitizadas do que as suas congêneres privadas, concluindo que “a elitização no Brasil está associada (...) à baixa oferta na rede pública, a pequena oferta de vagas em algumas áreas e à concentração de renda do país” (PINTO J., 2004, p.744). Quanto à população negra, especificamente, observa-se o racismo estrutural da sociedade brasileira. Neves et al. (2007, p.155) acrescenta, ainda, o investimento deficiente na rede pública de educação básica:

Considerando-se como meta pertinente à elevação da escolaridade, sobretudo a superior, como um desafio afiançado a ideia de potencialização de um desenvolvimento justo e sustentável, não se pode deixar de considerar que as políticas públicas para o setor devem ter um caráter sistêmico. (...) Com efeito, democratizar o acesso e alcançar uma maior equidade na oferta educacional passa pela elevação, não

só do tempo de escolarização da população mas, sobretudo, da urgente necessidade de melhorar a qualidade da educação básica que é oferecida.

As respostas do questionário socioeconômico do ENC revelaram que as IES públicas são, em média, menos elitizadas do que as privadas em relação à renda, à cor/raça e à trajetória escolar.

No curso de Medicina, por exemplo, 31,6% dos estudantes do setor privado tinha renda familiar superior a 7.200 reais, contra 19,1% do setor público. Mas o nível de desigualdade de renda varia bastante entre os cursos, de modo que, no de Pedagogia, tanto nas IES públicas quanto nas IES privadas, apenas 0,8% dos estudantes tinha renda familiar superior a 7.200 reais.

Por outro lado, o percentual de alunos pobres no curso de Medicina, com renda familiar de até 720 reais, era de apenas 6,6% nas IES públicas e ainda menor nas IES privadas, com 3,3%. No curso de Pedagogia, historicamente menos elitizado, esses percentuais eram de, respectivamente, 39,1% e 38,2%.

Quanto à cor ou raça, a educação superior brasileira era majoritariamente branca. As IES privadas mais do que as públicas. Medicina tinha 74,1% de estudantes brancos no setor público e 85,8% no setor privado. Pedagogia, por sua vez, tinha 50,9% e 73,6%, respectivamente. Medicina era o curso mais branco, em ambos os setores, público e privado, enquanto Pedagogia, o mais diverso.

Por último, a análise da trajetória escolar dos estudantes ratifica a brutalidade da desigualdade brasileira. Menos de 15% do curso de Medicina tinha origem no ensino médio público, seja nas IES privadas (11,7%), seja nas públicas (7,8%). Nesse aspecto, o curso de Pedagogia é menos elitizado: nas IES públicas, 70% tinha origem no ensino médio público, contra 69,2% das IES privadas.

Desse modo, os resultados evidenciam, de forma muito clara, o nível alarmante de desigualdade de acesso à educação superior no Brasil. A maior parte dos estudantes brasileiros são pobres, negros e de escola pública, mas representavam apenas uma pequena parcela dos universitários, tanto nos cursos de alta demanda, como Medicina, quanto nos de baixa demanda, como Pedagogia.

4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

O direito à educação remete necessariamente à conceituação de dois termos: direito e educação. Como direito, a educação é atualmente considerada um direito humano. Mais especificamente, um direito humano de natureza social – resultado do que Bobbio chamou de processo de multiplicação e especificação dos direitos do homem.

O problema da pesquisa será dissecado sob essa perspectiva, ou seja, da educação como um direito humano de natureza social. Com a finalidade de acompanhar a discussão e compreender as análises, abordar-se-á o surgimento dos direitos humanos e as características essenciais dos direitos sociais. Discutidas essas questões, chegar-se-á à conclusão de que a implementação plena do direito à educação significa a simetria da realidade educacional com a noção de educação como um direito humano de natureza social. Enquanto se mantiver distante dessa noção, ter-se-á apenas a realização parcial ou incompleta do direito à educação. Se se considerar a natureza indivisível ou integral dos direitos do homem, ter-se-á, a rigor, simplesmente a sua não concretude ou não realização.

Mas o direito à educação não se resume às medidas dedicadas a assegurar o acesso universal e gratuito à educação. Há uma faceta substantiva, por assim dizer, sem a qual a ideia de educação poderia facilmente se perder. O modo como os conhecimentos são construídos, tornando-se saberes, também são objeto de preocupação. Segundo o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, “a educação deverá visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais”. A pedagogia crítica freiriana consegue desenvolver essa concepção em sua obra quando realça a natureza inacabada dos homens e das mulheres. Quando os seres humanos tomam consciência de sua própria inconclusão, mergulham necessariamente num movimento de busca para satisfazer a sua vocação de ser mais. Não basta apenas estar no mundo, é necessário também estar com o mundo e com os outros intervindo na produção das condições sociais. Observa-se, com isso, a interligação entre a pedagogia crítica freiriana e o sentido substantivo do direito à educação que deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o respeito aos direitos e liberdades fundamentais.

A consciência do mundo e a consciência de si como ser inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca.

Na verdade, seria uma contradição se, inacabado e consciente do inacabamento, o ser humano não se inserisse em tal movimento. É neste sentido que, para mulheres e homens, estar no mundo necessariamente significa estar com o mundo e com os outros. Estar no mundo sem fazer história, sem por ela ser feito, sem fazer cultura, sem “tratar” sua própria presença no mundo, sem sonhar, sem cantar, sem musicar, sem pintar, sem cuidar da terra, das águas, sem usar as mãos, sem esculpir, sem filosofar, sem pontos de vista sobre o mundo, sem fazer ciência, ou teologia, sem assombro em face do mistério, sem aprender, sem ensinar, sem idéias de formação, **sem politizar não é possível** (FREIRE, 2002, p. 24).

Considerando esses argumentos, chega-se à questão principal: a análise das políticas públicas de democratização do ensino superior sob a perspectiva dos direitos humanos, da educação como um direito humano de natureza social. Fazer essa escolha epistemológica significa afirmar que o direito à educação tanto mais estará concretizado quanto mais se aproximar dessa perspectiva. Caso se afaste, chega-se então à conclusão contrária, ou seja, estará muito mais distante de sua concretização, de sua plena realização, o que significa reconhecer o descumprimento do direito humano à educação.

Mas como os direitos humanos surgiram? Para Bobbio (2004), os direitos humanos são obra da modernidade. Na França do século XVIII, o jusnaturalismo formou a base filosófica dos primeiros levantes populares contra a estratificação da sociedade e o Estado Absolutista. Formado pela população mais pobre, o terceiro estado se rebelou contra os privilégios de sangue da nobreza e do clero. Sob a influência dos direitos naturais, as ideias iluministas fundamentaram as revoltas populares pelos direitos de liberdade e igualdade. Interessada na libertação das amarras do Estado Absolutista, o nascimento da burguesia engrossou o movimento revolucionário que culminou na explosão da Revolução Francesa (1789 - 1799). Os protestos populares decretaram a queda do Antigo Regime. Antes da formulação da Constituição de 1791, os parlamentares promulgaram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que abriu espaço para a universalização dos direitos humanos.

O jusnaturalismo refundou a antiga doutrina dos direitos naturais. Entre os intelectuais da época, contribuíram para a reformulação do modelo de sociedade e da noção de direitos naturais Locke, Hobbes, Rousseau e etc. Segundo Bobbio (2004), a consolidação dos direitos do homem ganhou fôlego após a transição da visão orgânica de sociedade para a concepção individualista de sociedade, em que a relação com o Estado é encarada sob ponto de vista dos direitos do cidadão em vez dos deveres. Nesse meio tempo, formularam-se conceitos importantes para a modernidade, como os de Estado de Natureza, Contrato Social, Estado de Direito e Soberania Popular.

No plano histórico, sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súditos: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade, segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos. A inversão de perspectiva, que a partir de então se torna irreversível, é provocada, no início da era moderna, principalmente pelas guerras de religião, através das quais se vai afirmando o direito de resistência à opressão, o qual pressupõe um direito ainda mais substancial e originário, o direito do indivíduo a não ser oprimido, ou seja, a gozar de algumas liberdades fundamentais: fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano (entre as quais, em primeiro lugar, a liberdade religiosa) (BOBBIO, 2004, p. 8).

Cada um desses conceitos representa uma ideia diferente, mas igualmente importantes, talvez ou certamente complementares. Anterior à formação da sociedade civil, o **Estado de Natureza** denota um período idílico da sociedade onde todos os direitos do homem, seja de liberdade ou de igualdade, gozam de igual reconhecimento e respeito. Em síntese, “essa razão triunfante busca a liberdade, estado primordial do homem; a natureza mostra que todos os homens são iguais, por isso todo privilégio é antinatural” (TRINDADE, 2002, p. 37). Embora não se apresente como um fato cientificamente comprovável, o Estado de Natureza simboliza o mito fundador do direito natural que inverte a pirâmide das relações sociais. Em vez de relações verticalizadas (portanto hierarquizadas), instauram-se relações horizontais (comunidade nascida do Contrato Social).

Enquanto conceito, a finalidade do **Contrato Social** é restaurar a harmonia do Estado de Natureza, onde os direitos e liberdades naturais sempre gozaram de pleno respeito. Incumbido dessa obrigação após o nascimento da sociedade civil organizada, cabe ao Estado de Direito garantir o bem-estar geral, lançando mão dos termos do Contrato Social firmado entre os cidadãos e o Estado.

No **Estado de Direito**, a dignidade humana, consubstanciada nos direitos humanos, é a base de toda a estrutura social. Além do respeito mútuo entre os membros da sociedade, o poder do Estado também encara limites. Quando os ultrapassa, incorre em abuso de poder, desmanchando a legitimidade que o Contrato Social confere. Nesse momento, surge o que Bobbio (2004) chamou de direito de resistência, cujo conteúdo é objeto de debate e muda ao longo do tempo. Logo, cabe ao Estado observar os limites constitucionais e garantir que todos os direitos humanos sejam respeitados.

Os Direitos Naturais, o Estado de Natureza, o Contrato Social e o Estado de Direito culminaram no conceito de **Soberania Popular**. Ao longo dos anos, impôs-se a concepção de que o poder procede de uma entidade sobrenatural, qualquer que seja. Fruto de uma concessão divina, ninguém jamais poderia contestar a legitimidade do soberano. Cabia apenas obedecer, ainda que isso implicasse em violações múltiplas. Em função do seu caráter voluntário, a celebração do Contrato Social implicou uma mudança significativa. Em vez de uma entidade divina, compactuou-se que a legitimidade política procede do consenso social. O Estado busca atender o interesse do povo, de quem emana sua legitimidade. Nesse caso, o fim último do Estado Democrático de Direito é a defesa da dignidade humana.

Dessa síntese de ideias, nasceram os direitos humanos, como resultado do iluminismo, do pensamento jusnaturalista e das lutas sociais, cujos casos mais importantes são a Revolução Americana (1776 – 1783) e, sobretudo, a Revolução Francesa. Como pretendiam principalmente direitos de liberdade, típicos de um sistema capitalista em ascensão, chamaram-nas de revoluções burguesas. Embora tenham representado um avanço, boa parte dos grupos marginalizados, compostos pela classe trabalhadora, mulheres, negros e etc, permaneceram chafurdando em condições degradantes de vida. Conscientes desse fenômeno, Marx e Hegel criticaram justamente o caráter egoísta dos direitos de liberdade – que, a rigor, abrangiam apenas segmentos específicos da sociedade. Os direitos sociais, inspirados nas críticas marxistas, agregaram aos clamores de liberdade as pretensões de igualdade e justiça social (Bobbio, 2004).

Em 10 de dezembro de 1948, após uma série assombrosa de distúrbios sociais, chegou-se finalmente à proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Incumbida de sua proclamação, a ONU nasceu em 26 de julho de 1945 com a ambiciosa missão de impedir novos conflitos e preservar a paz mundial. Antes da Carta Universal, o mundo encarou duas grandes guerras mundiais, a implantação de regimes liberticidas e totalitários, a tentativa científica de exterminação dos judeus, a explosão da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki e etc. A DUDH ostenta semelhanças com os direitos naturais e a Revolução Francesa, o que pode ser facilmente observado logo no Art. 1º, quando a redação afirma que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Em artigo, Tosi (2016, p. 25) define os direitos humanos como:

... podemos concluir provisoriamente que os DH são sim os direitos que pertencem a todo ser humano pelo simples fato de ser humano, mas tal definição só tem a forma de uma tautologia ou de um axioma autoevidente, quando, em verdade, seu conteúdo

é a expressão sintética de um consenso amplo e compartilhado (endoxa) por culturas e sistemas políticos diferentes, de uma nova fórmula do imperativo categórico Kantiano com pretensão de universalidade, mas sempre precário e provisório porque totalmente dependente dos momentos e dos contextos históricos, que são “humanos, demasiados humanos”.

Tal conceito realça tanto o caráter consensual quanto a natureza histórica dos direitos humanos. Quando menciona a autoevidência, reconhece que esta é produto de um consenso amplo e compartilhado cuja principal expressão é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Quando menciona a natureza histórica, reconhece que os direitos e as liberdades humanas são resultado dos momentos e contextos históricos, o que permite o seu aperfeiçoamento ao longo do tempo, do espaço e das diferentes culturas e sistemas políticos. Na medida em que nutre pretensões de universalidade, ressignifica o imperativo categórico Kantiano (embora sempre precário e provisório) e cunha um novo padrão de convívio social. Nesse sentido, a definição de Tosi (2016) conseguiu expressar toda a complexidade dos direitos humanos.

Segundo Tosi (2004), a DUDH procurou conciliar as três grandes correntes políticas contemporâneas, anunciadas tanto no lema da Revolução Francesa quanto no Art. 1º da Carta Universal, quando diz que todos os homens nascem livres e iguais e que devem agir entre si com espírito de fraternidade. O slogan liberdade, igualdade e fraternidade espelha o liberalismo (direitos civis e políticos), o socialismo (direitos sociais) e o cristianismo social (direitos de solidariedade ou de terceira geração). Embora persistisse grande antagonismo entre os países capitalistas e socialistas, conseguiu-se chegar a um consenso quando da proclamação da Carta Universal. Sob o efeito dos horrores da Segunda Guerra Mundial, a ampla maioria dos países assinaram a declaração, cujo conteúdo, em tese, abrange tanto os direitos de origem liberal quanto os direitos de tradição socialista.

O direito à educação compõe a categoria dos direitos sociais, junto com o direito ao trabalho, à saúde, à previdência social e outros— embora essa classificação esteja longe de ser um consenso. Para Gentili (2016), a educação tem natureza transversal, contribuindo para o aprimoramento e consolidação das demais gerações de direitos, seja os civis e políticos, os sociais ou os de solidariedade. Se adotarmos esse entendimento, a educação integra o rol dos direitos de primeira, segunda e terceira geração. De fato, a educação em e para os direitos humanos constitui pressuposto essencial para a consolidação de uma cultura democrática, de justiça social e de respeito ao meio-ambiente e às futuras gerações, o que a caracteriza como a peça que articula e subsidia a prática conjunta dos direitos humanos fundamentais.

No entanto, ao contrário dos direitos de primeira geração (os civis e políticos), a eficácia dos direitos sociais é frequentemente questionada. Bobbio (2004) realça o caráter heterogêneo desses dois grupos, dificilmente compatíveis entre si, cujos conteúdos expressam concepções de Estado bastante diferentes. Os redatores da DUDH de 1948 procuraram conciliar essas duas gerações de direitos, mas enfrentaram inúmeras ressalvas, tanto que no momento de elaborar os documentos que transformariam os princípios éticos da declaração em princípios jurídicos, decidiram separá-las em dois pactos com conteúdos e características distintas. Enquanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contou com a adesão da maioria dos países capitalistas, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais ganhou o apoio dos países de tradição socialista – além de alguns defensores do Estado de Bem-Estar Social.

Nos países que prezam mais os direitos de primeira geração, como se vê nas partes do globo de tradição neoliberal, o poder público exerce, antes de tudo, uma função meramente negativa, ou seja, de proibir eventuais intervenções nocivas. Compete ao Estado apenas defender o livre jogo das liberdades individuais de qualquer ameaça de restrição ou censura, oriunda dos membros da sociedade, dos grupos sociais ou até do próprio aparato estatal. Essa premissa se baseia no pressuposto de que o egoísmo de cada um redunde, surpreendentemente, no benefício de todos. Enquanto isso, os direitos sociais implicam uma concepção de Estado diferente, mais positiva. Em vez de se abster de qualquer esfera de atuação, o poder público busca firmemente contribuir para uma distribuição mais justa e equânime dos bens econômicos, sociais e culturais. Nesse caso, o Estado exerce uma função social importante, desde que busque assegurar a igualdade material dos cidadãos. Afinal, seria descabido afirmar que é possível exercer qualquer direito, inclusive os de primeira geração, sem contar com as condições materiais mínimas. Segundo Tosi (2004, p. 27):

A atual conjuntura mundial dominada pelo processo de globalização sob a hegemonia neoliberal não faz mais que acentuar e exasperar a contradição entre direitos de liberdade e direitos sociais, democracia política e social. De fato, a universalização dos direitos humanos não caminha no mesmo sentido da globalização da economia e das finanças mundiais, que estão vinculadas à lógica do lucro, da acumulação e da concentração de riqueza e desvinculadas de qualquer compromisso com a realização do bem-estar social e dos direitos do homem. O processo de globalização significa um retorno - e um retrocesso - à pura defesa dos direitos de liberdade, com uma intervenção mínima do Estado. Nesta perspectiva, não há lugar para os direitos econômico-sociais e/ou de solidariedade da tradição socialista e do cristianismo social; por isto, novas e velhas desigualdades sociais e econômicas estão surgindo no mundo inteiro.

Como direito, a educação surgiu quando a luta dos trabalhadores contra a opressão socioeconômica, antes silenciada, transformou-se em ação política. É contemporânea dos

direitos sociais e da legislação trabalhista, cuja origem remonta aos séculos XVIII/XIX. Depois de um longo período de exploração indiscriminada, a insatisfação da classe trabalhadora culminou numa gama imensa de protestos e reivindicações, como a redução da jornada de trabalho, o repouso semanal remunerado, as férias e etc. Nesse meio tempo, a educação figurou na agenda dos movimentos sociais, dos partidos políticos e até do Estado, que reconheceu sua importância a partir do progresso econômico da sociedade, em harmonia com as ideias iluministas, transformou-se numa das principais dimensões da cidadania, estimulando o pensamento crítico, a participação política e o desenvolvimento econômico (CURY, 2002).

A educação, desde então, apresenta grande relevância política, econômica e social. Quando em debate, até Adam Smith, um dos precursores do liberalismo, justificou a intervenção do Estado admitindo a importância do acesso amplo e irrestrito à educação. Para ele, se o acesso à instrução permanecesse um privilégio da classe dominante, a ignorância dos obreiros certamente implicaria a degeneração econômica da sociedade. Segundo Cury (2002, p. 252).

Desse modo, mesmo o Estado Liberal do século XIX aceita intervenção do Estado em matéria de educação. A educação primária é vista como uma atividade pertencente ao interesse geral e, portanto, como Adam Smith (1983) já havia dito “o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação”, mesmo que seja em doses homeopáticas. Karl Marx, no capítulo XII, do livro I, de O Capital, refere-se a Adam Smith, que recomendava a instrução primária “a fim de evitar a degeneração completa da massa do povo, originada pela divisão do trabalho”. Neste sentido, o próprio Adam Smith colocava-se contra as propostas do francês G. Garnier, para quem a instrução primária contraria as leis da divisão do trabalho.

A lei, embora seja incapaz de assegurar sozinha o acesso, é um instrumento essencial para a concretização do direito à educação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Constituição Federal de 1988 previram-no expressamente. Em algumas partes do globo, estabeleceu-se que a educação, além de um bem social gratuito, também é obrigatória, sobretudo nos níveis iniciais (CURY, 2002). Entretanto, a consolidação dos direitos fundamentais depende da história e das peculiaridades de cada país, de modo que a educação, enquanto direito, evoluiu de forma diferente nas diversas regiões do mundo. No sul global, por exemplo, onde as marcas da colonização ainda estão presentes, o histórico de opressão e desigualdade prejudicou a afirmação de todos os direitos humanos.

Assim, é importante observar como a ordem internacional tem tratado o direito à educação, especialmente no que se refere ao ensino superior, que é o objeto principal deste

trabalho. A Constituição Federal de 88 nasceu sob o influxo dos Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. Em relação aos direitos sociais, a Magna Carta inovou ao deferir um tratamento especial a esta categoria de direitos, em tudo semelhante ao conferido aos direitos civis e políticos, como nunca antes se observou na história do Brasil. A educação, particularmente, mereceu tratamento especial do legislador, com direito a um capítulo próprio, no Título VIII, do Art. 205 ao 214, em que é possível constatar o cuidado do legislador ao definir os princípios e objetivos que regem a matéria.

O legislador constituinte tomou o cuidado de reservar um capítulo especial aos direitos de terceira geração. Os direitos sociais foram alçados a um patamar tão importante que o Estado brasileiro, mesmo, como argumenta Duarte (2007), assumiu a forma de Estado democrático de direito de natureza social. Os efeitos desse modelo de Estado, agora abertamente abraçado pela CF de 88, atravessam todas as disposições da Magna Carta, não apenas o Título VIII, onde os direitos sociais estão disciplinados. Se até a forma de Estado assumida retrata a importância da redução das desigualdades e das injustiças sociais para o legislador constituinte originário, é óbvio que os direitos humanos, mais especificamente os sociais, gozam de ampla proteção. Já no início, no Art. 3º, incisos I e III, fala-se da erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais, ações cujas finalidades são a construção de uma sociedade livre, justa e solitária. Embora ainda se discuta a respeito, os direitos sociais são, de fato, direitos propriamente ditos, em vez de meros programas ou objetivos. O aparato estatal deve realizá-los progressivamente, com o auxílio de leis abstratas e gerais, mas, sobretudo, lançando mão de políticas públicas baseadas na realidade social e com públicos alvos prioritários.

Por causa dessa mudança de status, de um Estado simplesmente de direito, para um Estado social de direito, tem-se uma guinada crucial. O objeto das ações do Estado não é mais **apenas** a lei abstrata e geral, distante dos problemas reais da sociedade. Do alto de sua suposta imparcialidade, a lei, isolada, não consegue solucionar as questões sociais que afligem uma sociedade onde a desigualdade é tão naturalizada. Nesse contexto, o objeto por excelência das ações do Estado deixa de ser apenas a lei e passa a ser também a implementação de política públicas democráticas, em que o poder público não só confere maior atenção aos problemas concretos, como também convoca a sociedade para discutir o desenvolvimento de soluções, pondo de lado, assim, o distanciamento de que a lei muitas vezes se vale. Até a criação do Estado social, a responsabilidade do poder público, quando muito, limitava-se a garantia das liberdades. Agora o Estado intervém de maneira positiva, já que o livre jogo das liberdades não é suficiente para lidar, de maneira satisfatória, com as complexidades da realidade social.

Assim, como decorrência da adoção do modelo de Estado social, impõe-se aos poderes públicos uma série de tarefas tendentes à realização de finalidades coletivas – as quais não se limitam à produção de leis ou normas gerais (como ocorre no Estado de direito liberal); tampouco à garantia de participação popular no processo de tomada de decisões (exigência do Estado democrático de direito). No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc (DUARTE, 2007, p. 695).

Nesse contexto, um dos traços mais importantes dos direitos sociais é o princípio da progressividade, que estabelece a obrigação do Estado avançar constantemente no sentido da concretização da segunda geração de direitos. Deve-se implementar políticas públicas que busquem alcançar a igualdade material e a justiça social, seja através de medidas administrativas, legislativas ou judiciais. Contudo, a progressividade, muitas vezes, funciona como justificativa para o desinteresse ou incompetência dos gestores públicos. O comentário geral número 3, de 1990, do Comitê dos Direitos Econômicos, culturais e sociais, destaca que o princípio da progressividade é menos uma licença para adiar indefinidamente a satisfação dos direitos sociais e mais uma obrigação permanente do Estado. Além de medidas concretas, constantes e efetivas, a progressividade demanda a máxima utilização dos recursos disponíveis – o que significa, portanto, que o Estado, dentro de suas possibilidades, não pode poupar esforços para alcançar a plena realização dos direitos sociais (DUARTE, 2007). Mas quais medidas são pertinentes ao direito à educação, segundo os documentos internacionais?

O artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, culturais e sociais dispõe:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam, ainda, que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Ainda sobre o direito à educação, o inciso II define obrigações bem específicas para o ensino primário, secundário e superior. Em comum entre esses três níveis, tem-se a prioridade da educação pública e gratuita, sobretudo em relação ao primário, onde o ensino não só deve ser gratuito como também deve ser obrigatório. O ensino primário deve, assim, ser um direito universalmente acessível, gratuito e obrigatório. Igualmente, o ensino secundário,

correspondente ao ensino médio brasileiro, é apresentado como um direito cuja concretização depende de o ensino ser acessível, generalizado e progressivamente gratuito (o que significa, em termos distintos, o estabelecimento do acesso amplo, gratuito e irrestrito como meta). Os Estados-partes devem, desde a assinatura do pacto, empregar todos os recursos possíveis para alcançar esses objetivos.

No que diz respeito às obrigações postas aos Estados-partes pelo Pacto no campo educacional, o inciso II do artigo 13 estabelece que, para assegurar o pleno exercício desse direito: a) a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; c) a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; d) a educação de base para os que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária deverá ser intensificada na medida do possível; e) deve haver o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, com um sistema adequado de bolsas de estudo e melhoria contínua das condições materiais do corpo docente (DUARTE, 2007, p. 701).

O pacto prevê que “a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”, assim como “deve haver o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, com um sistema adequado de bolsas de estudo e melhoria contínua das condições materiais do corpo docente”. Desses parágrafos, é possível destacar alguns trechos centrais, dentre os quais as expressões “acessível a todos”, “capacidade de cada um”, “implementação progressiva do ensino gratuito” e “desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino com um sistema adequado de bolsas”.

O ensino superior, assim como o fundamental e o médio, deve ser acessível a todos. Esse dever do Estado justifica o desenvolvimento de uma rede escolar com um sistema de bolsas adequado em todos os níveis. A gratuidade, implementada de forma progressiva, visa corrigir as injustiças econômicas e democratizar o acesso. Para alcançar um objetivo tão ambicioso, é imprescindível combater as desigualdades estruturais, sejam econômicas, culturais ou de qualquer outra natureza. O interprete, ao analisar a expressão “com base na capacidade de cada um”, pode incorrer em equívocos comuns. Nesse caso, é importante qualificar a discussão.

Durante um longo período, o acesso ao ensino superior permaneceu restrito a grupos sociais privilegiados, como a nobreza e os burgueses suficientemente ricos. Até meados do

século XVIII, início dos movimentos dos trabalhadores em favor dos direitos sociais, o acesso dos grupos socialmente excluídos, formados, em grande parte, por pobres, negros, indígenas e mulheres, era praticamente nulo. No sul do mundo, onde o eurocentrismo impulsionou a exploração e discriminação dos grupos ditos inferiores (negros, indígenas e etc), diferentes do estereótipo étnico cultural do homem branco europeu, o processo foi mais lento e tortuoso.

Desse modo, utilizar apenas o mérito para promover o acesso ao ensino superior soa mais como uma herança injusta de um passado excludente do que como um processo justo e democrático. O histórico de exclusão, discriminação e opressão da maioria dos países, sobretudo da América Latina, mina qualquer possibilidade de competição isonômica. Trata-se, na verdade, de uma falsa meritocracia, de uma meritocracia hereditária.

A Constituição Federal de 1968, em sintonia com a legislação internacional, acolheu, num capítulo específico, o direito humano à educação. O capítulo III estabelece, de forma clara, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, em regime de colaboração com a sociedade, a fim de promover o exercício da cidadania, o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a qualificação para o trabalho.

A igualdade de condições de acesso e permanência ganhou status de princípio constitucional. A CF de 1988 eliminou qualquer vestígio de tolerância com os privilégios do antigo regime, no qual a origem social, a renda, a raça e o gênero dos indivíduos determinavam previamente o acesso à educação. Agora o dever do Estado engloba acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, na condição de direito público subjetivo, para o qual o descumprimento acarreta, inclusive, a responsabilização da autoridade competente. Assim, a progressiva universalização do ensino médio, reflexo da natureza social do direito à educação, traduz expressa determinação constitucional.

Quanto ao ensino pós-secundário, a carta magna, ao empregar a expressão “segundo a capacidade de cada um”, reproduz em termos literais o conteúdo do PIDESC. Após uma série de iniciativas das universidades federais, que implementaram, de forma pioneira, políticas de ação afirmativa para democratizar o acesso à educação superior, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional a lei de cotas em 2012. Desde então, as instituições de ensino superior podem estabelecer discriminações positivas a fim de concretizar o princípio da isonomia. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos 3 (PNDH 3), que concebe objetivos estratégicos e ações programáticas para a educação em direitos humanos, estabelece como meta o incentivo a ações afirmativas para o ingresso das populações negras, indígena e de baixa renda no ensino superior. Assim, a busca da democratização do acesso goza de ampla proteção legal, o que enseja a criação de políticas públicas para alcançar essa finalidade.

4.1 O GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E O PROJETO DE REFORMA UNIVERSITÁRIA

Em 2003, após a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva ao posto de Presidente da República, a discussão da reforma do ensino superior ressurgiu. O governo encampou a defesa de um processo de renovação em múltiplas dimensões (estrutural, organizacional, curricular, avaliativa, financeira e etc), para que o nível superior pudesse, enfim, cumprir o seu papel social, político e cultural. Desde os primeiros cursos, a educação superior brasileira jamais atravessou uma reforma que realmente fizesse jus à palavra. Em 1964, o projeto de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro insinuou uma grande renovação, com um trabalho que uniu a vocação científica da universidade e a gestação de um projeto de nação adequado às peculiaridades nacionais. Mas, dado o potencial emancipatório e contestador, os militares abortaram a iniciativa assim que chegaram ao poder. Do projeto, restou apenas a Universidade de Brasília, ainda que seu potencial inovador tenha sido bastante restringido desde então (Boaventura, 2009).

Como abordado no capítulo anterior, a mais ampla reestruturação que a educação superior atravessou implicou apenas uma tímida renovação. Concebida pela ditadura militar, fruto da parceria MEC-USAID, a reforma de 1968 representou uma estranha superposição do antigo modelo Português e da cátedra franco-germânica sob a orientação da estrutura departamental. No que diz respeito à expansão, o governo militar optou pela via da iniciativa privada, menosprezando as instituições federais de ensino superior. A novidade da pós-graduação, um dos poucos pontos positivos da reforma, significou uma esperança de renovação do pacto educacional brasileiro (BOAVENTURA, 2009).

No primeiro mandato do governo Lula, o MEC definiu a reforma do ensino superior como uma das prioridades. Enquanto ministro da educação, Cristovam Buarque adiou o pleito de reforma argumentando que o desenvolvimento da educação básica deveria ser a prioridade imediata. Em meio às divergências, Tarso Genro assumiu a pasta em 2004 com a missão de gestar um projeto de reestruturação. Convocada a participar do processo, a sociedade civil organizada (sindicatos de docentes, reitores e movimentos estudantis) apresentou contribuições para a elaboração de um novo modelo de educação superior.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES) apresentou um relatório destacando os principais desafios, como a garantia da autonomia universitário, a criação de um modelo de financiamento apropriado e a necessidade de contratação de recursos humanos para as instituições federais. O relatório incluía alterações na

graduação, na pós-graduação e na estrutura curricular dos cursos, “com ênfase nos valores éticos e cívicos que devem orientar a vida numa sociedade justa e democrática”. Em meados de 2005, após intensos debates, o MEC finalmente divulgou o projeto inicial de reforma do ensino superior. Bastante inicial, diga-se. Segundo Almeida (2008), parecia mais uma lista de sugestões temáticas do que propriamente um projeto. Como o governo federal não reunia capital político suficiente para tratar de reformas mais conjunturais (reforma política e tributária), o projeto de reforma do ensino superior consistiu numa estratégia política para obter mais participação da sociedade civil organizada.

Após três anos de debates (2003 a 2006), o poder executivo finalmente encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei da Reforma do Ensino Superior nº 7.200/2006. Inicialmente, compreendia temas importantes, como a criação de um ente jurídico especial para a universidade, a previsão de um marco regulatório para o setor privado e a instituição de um fundo de financiamento próprio com subvinculação de receita para as universidades federais. Em matéria de democratização do acesso, o PL 7.200/2006 estabeleceu a função social das da educação superior. No Art. 4º, quando define a função social dessas instituições de ensino, proclama que o cumprimento desta implica a democratização do acesso e a promoção da diversidade cultural, da identidade e da memória dos diferentes segmentos sociais. No Art. 36, da seção I, do Capítulo III, complementa afirmando que a educação superior deve incluir os grupos sociais e étnicos sub-representados – o que representa, nos termos deste artigo, um princípio comum a todas as universidades.

O projeto dedicou uma seção específica para as políticas de democratização do acesso. Não só estabeleceu que as IES devem tomar “medidas de democratização do acesso ao ensino superior”, como também definiu as “premissas” que essas medidas devem observar, a saber: as condições históricas, culturais e educacionais dos diferentes segmentos sociais, a importância da diversidade social/cultural e as condições acadêmicas das minorias sociais e dos estudantes de escolas públicas ao ingressarem. Como o acesso e a permanência são questões correlacionadas, o PL 7.200/2006 ainda destacou a importância da assistência estudantil, na forma de pequenos auxílios (transporte, moradia, restaurante universitário etc) e bolsas acadêmico-científicas. Vejamos o Art. 46:

Art. 46. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras
I - condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais;
II - importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico;
e III - condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.

§ 1o Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas (BRASIL, 2019).

Com o apoio da oposição e do lobby do mercado educacional, os parlamentares barraram a aprovação do PL 7.200/2006 no poder legislativo. Da segunda versão em diante, o acúmulo de emendas desfigurou o projeto, convencendo o MEC a abandoná-lo. As emendas eliminaram os pontos mais ambiciosos da proposta, como o espírito democratizante inicial e o marco regulatório do ensino superior privado. Em razão do desvirtuamento do texto, o governo abandonou a ideia de promover a reforma via projeto de lei. Segundo Almeida (2008, p. 186), “a versão final do Projeto de Lei da Reforma Universitária terminou recuado em relação à segunda versão, que já implicava retrocessos em relação à primeira minuta que, por sua vez, excluía vários elementos avançados do documento Diretrizes do MEC”.

O MEC buscou novas alternativas. Depois do PL 7.200/2006, optou por instrumentos mais ágeis, como decretos e planos de ações. Em 24 de abril de 2007, lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No caso do ensino superior, o PDE coordenou programas e ações objetivando concretizar as metas que o Plano Nacional de Educação (PNE 2001 - 2010) estabeleceu. A elaboração do PNE durou cerca de quatro anos. Entre os anos de 1997 e 2001, as discussões revelaram concepções distintas de políticas educacionais, proporcionando lições pedagógicas importantes. Para o desenvolvimento de políticas públicas democráticas, sabe-se que o debate entre diferentes pontos de vistas político-ideológicos é essencial. Segundo Aguiar (2010, p. 712), “o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década”.

No Brasil, a ideia de planejamento educacional é fruto da mobilização da sociedade civil organizada. Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por intelectuais e especialista, denunciou a falta de unidade de planejamento da educação brasileira. A CF de 1988, sob influência desse documento, fixou que a lei deve estabelecer Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Complementando a disposição constitucional, a LDB de 1996 confirmou a incumbência da União de elaborar o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Com isso, buscou-se romper a tradição brasileira de Políticas de

Governo, para estabelecer finalmente Políticas de Estado, cujo planejamento e duração estão acima dos interesses de qualquer grupo partidário. Em matéria de políticas públicas, a ausência de espírito de planejamento e continuidade – sobretudo antes do PNE – sempre prejudicou o objetivo de melhorar a qualidade da educação (AGUIAR, 2010; GOERGEN, 2010).

Depois da promulgação da LDB em 1996, os setores da sociedade civil organizada (entidade sindicais e estudantis, associações científicas e acadêmicas e etc...) promoveram dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), com direito a uma série de seminários, debates e encontros onde discutiram a situação da educação brasileira e apresentaram uma proposta de PNE. Nesse movimento de discussão e mobilização, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) cumpriu papel decisivo. Consubstanciado no PL 4155/98, denominou-se o projeto dos setores da sociedade civil organizada de “PNE da sociedade brasileira”, em oposição ao projeto do Executivo. Na Câmara dos Deputados, o projeto do Executivo tramitou em anexo ao PNE da sociedade brasileira. Relator do processo, o deputado Nelson Marchezan deu parecer favorável à iniciativa do Executivo, que substituiu o “PNE da sociedade brasileira”. Em 24 de junho de 2000, a Câmara dos Deputados aprovou o PNE e encaminhou a responsabilidade para o Senado (AGUIAR, 2010; GOERGEN, 2010).

Depois de aceito pelo Congresso Nacional, enviou-se o PNE para sanção do Executivo. O Presidente da República vetou nove pontos do texto, dos quais mais da metade atingiu o financiamento das metas estabelecidas para a educação superior. Num contexto de reforma do Estado brasileiro sob as premissas do neoliberalismo (racionalidade econômica e restrição dos gastos sociais), o processo de aprovação acabou refletindo o embate entre as diferentes concepções de educação, ora tratada como um direito, ora tratada como um serviço ou mercadoria. Embora o diagnóstico do PNE 2001 – 2010 reconhecesse algumas demandas históricas da sociedade, os nove vetos do Executivo solaparam o financiamento dos principais programas/ações e terminaram transformando-o numa espécie de carta de intenções. Tendo em consideração a natureza social do direito humano à educação, o poder público tem o dever de utilizar o máximo de recursos disponíveis (dentro da realidade orçamentária) para conseguir oferecer uma educação acessível e de qualidade em todos os níveis. Contudo, quando as restrições financeiras atingem demasiadamente o ensino, impossibilitando o cumprimento das metas do PNE, é razoável afirmar que o Estado viola a natureza social do direito humano a educação. Segundo Aguiar (2010, p. 712), foi o que de fato aconteceu:

O texto final aprovado traz as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam, especialmente, quando se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os

nove vetos presidenciais. Contudo, não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira, como será visto a seguir.

Ao tratar da educação superior, o PNE 2001 – 2010 realizou um diagnóstico profundo, esclarecendo o panorama geral e identificando os principais desafios. No quadro que descreveu, destacou que a expansão do ensino médio nas últimas décadas requer a democratização do acesso ao ensino superior, para atender os grupos historicamente excluídos que só agora concluíram a educação básica; que com a distribuição regional desigual das vagas, a igualdade de acesso implica a necessidade de fortalecimento do setor público, cuja presença nas regiões Norte e Nordeste é mais frequente - ao contrário do setor privado que concentra as matrículas nas regiões Sul e Sudeste; que o desenvolvimento da qualidade requer a valorização das IFES pelo papel estratégico que desempenham na produção científica, na descoberta de novas tecnologias, no aprimoramento do padrão de qualidade da graduação, na formação de professores (educação básica), mestres e doutores, na valorização da cultura nacional, na construção de um projeto de nação e etc. Aguiar (2010, p. 715) resumiu o diagnóstico em cinco pontos:

a) o baixo percentual de atendimento, considerando que apenas 12% da população de 18 a 24 anos integram esse nível de ensino. Observa-se um crescimento da matrícula que, no entanto, não acompanhou a demanda; b) maior expansão do setor privado, sem a garantia de qualidade por parte de todas as instituições de ensino superior (IES); c) necessidade de fortalecer as IES públicas no contexto do desenvolvimento do país; d) distribuição regional desigual das vagas, em especial das IES privadas; e) o crescimento da oferta de vagas da educação superior no setor público estadual (ou municipal), que não deve se efetivar em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio.

Quanto ao acesso, o PNE 2001 – 2010 assinalou a necessidade de expansão. Entre os motivos, constaram o crescimento do número de concluintes do ensino médio e as mudanças demográficas do país. Em 1998, apenas 12% dos jovens com idade entre 18 e 24 figuraram no ensino superior - menos do que Argentina (40%), Chile (20,6%) e Bolívia (20,6%). No entanto, o Executivo vetou as metas 24 e 26 do PNE 2001 – 2010, que previram a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior e a ampliação do crédito educativo para atender, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular. Enquanto isso, sancionou a meta de prover, até 2011, a oferta de educação superior para pelo menos 30% da faixa etária entre 18 e 24. Parece contraditório. Se a intenção era prover acesso para 30% dos jovens, por que rechaçar as metas 24 e 26?

Embora o PNE 2001 – 2010 tenha destacado os principais desafios da educação superior, o Executivo, observando os ditames da reforma neoliberal do Estado, vetou as metas que previam os recursos financeiros para enfrenta-los. No governo FHC, as políticas educacionais revelaram um caráter focalista, privilegiando os primeiros anos da vida escolar. Nesse sentido, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) abrangeu apenas o ensino primário. No governo Lula, o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB) substituiu o FUNDEF. Como o próprio nome indica, o FUNDEB ampliou os recursos para o ensino médio, abrangendo a totalidade da educação básica.

Quadro 3 – Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e regiões – Nível Superior 1998

Região	Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Brasil	2.125.958	408.640	19,22	274.934	12,93	121.155	5,69	1.321.229	62,14
Norte	85.077	45.957	54,01	9.688	11,38	952	1,11	28.480	33,47
Nordeste	310.159	118.455	38,19	80.702	26,01	10.681	3,44	100.321	32,34
Sudeste	1.148.004	127.991	11,14	114.716	9,99	43.210	3,76	862.087	75,09
Sul	419.133	71.960	17,16	55.543	13,25	61.264	14,61	230.366	54,96
Centro-Oeste	163.585	44.277	27,06	14.285	8,73	5.048	3,08	99.975	61,11

Fonte: PNE 2001 – 2010; MEC/INEP/SEEC.

O PNE 2001 – 2010 ainda destacou a distribuição desigual da educação superior pelas cinco regiões do país (tabela 3), sobretudo das instituições de ensino privadas, concentradas majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste. Sob os ditames da lógica empresarial, o setor privado se estabeleceu nos estados e municípios mais desenvolvidos, onde o mercado educacional prosperou mais rápido. Nas instituições públicas, verificou-se uma distribuição mais justa, pois, quando da criação de novas IFES, considerava-se, em geral, questões pertinentes à democratização do acesso e interiorização. Disso resultou a meta de ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, reduzindo, assim, as desigualdades regionais. Mas, em obediência ao receituário neoliberal, o Executivo, mais uma vez, vetou-a.

Há necessidade da 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 (PNE, 2001 – 2010).

De todas as metas do PNE 2001 – 2010, apenas uma, a 29, tratou especificamente das políticas de discriminação positiva, com o objetivo de incentivar o acesso dos grupos socialmente desfavorecidos, sem, entretanto, especificar quais grupos e políticas públicas poderiam ser postas em prática para combater as desigualdades de acesso ao ensino superior.

A meta n. 29 previa:

Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

Os nove vetos do executivo – dos quais muitos poderiam colaborar para atingir a meta 29 – prejudicaram a implementação de uma política de discriminação positiva. No capítulo de financiamento, previa-se, antes dos vetos, a subvinculação de receitas para criação de um Fundo de Desenvolvimento da Educação Superior. A ausência de recursos comprometeu, por exemplo, o fomento à assistência estudantil, que poderia contribuir para assegurar a permanência dos grupos menos favorecidos.

Assim, o PDE do governo Lula representou uma tentativa de recuperar o investimento na educação superior, retomando algumas metas do PNE. No próximo tópico, analisar-se-á as metas, projetos e programas que compõem o PDE. Concebido durante a gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, o PDE é composto por três temas principais: a expansão e interiorização das universidades federais com o REUNI (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), a democratização do acesso à educação superior com o FIES (Programa de Financiamento Estudantil) e o PROUNI (Programa Universidades Para Todos) e avaliação da qualidade do ensino com o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). Após o fracasso das articulações em torno do PL 7.200/2006, buscou-se instrumentos mais ágeis, de modo que o PDE representou o principal projeto do governo Lula para a educação superior.

4.2 AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O PDE reuniu todos os principais programas do MEC em um único documento, abrangendo a Educação Básica, a Educação Superior, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, a Educação Técnica e Profissionalizante, dentre outras áreas. Apesar da recepção inicial favorável, recebeu uma boa dose de críticas, a maioria acusando-o de estar em

desarmonia com o PNE 2001 – 2010. Para os críticos, o MEC teria priorizado as metas mais importantes e relegado as demais. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, publicado pelo decreto nº 6094, simbolizou o carro chefe do PDE. Dos 30 programas e ações possíveis, 17 eram sobre a educação básica (infantil, fundamental e médio), para a qual criou o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação básica), uma das mudanças mais inovadoras.

No entanto, tendo em mente os objetivos desta pesquisa, que dizem respeito à educação superior, discutiremos apenas os programas e ações que impactaram a democratização do acesso a esse nível de ensino, dentre os quais estão o REUNI, que recuperou parcialmente o investimento das universidades federais, estimulando a expansão das matrículas; o PROUNI, que concede bolsas à estudantes de baixa renda em universidades particulares; e, por fim, o FIES, que flexibiliza o acesso ao financiamento estudantil através de juros mais baratos. Desse modo, o PDE representou, em grande medida, uma tentativa de viabilizar as principais metas e objetivos do PNE 2001 – 2010, como observa Saviani (2007, p. 1239):

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do NE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Ao longo do tempo, o conceito de plano nacional de educação adquiriu um significado particular. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, primeiro a empregar a expressão, em 1932, como sinônimo de planejamento educacional consistente e de longo prazo, evidenciou dois grandes problemas das políticas brasileiras: a falta de “unidade de plano” e a ausência de “espírito de continuidade”. Com a evolução da discussão, o conceito de plano nacional de educação passou a agregar novos elementos, tanto em relação à extensão do conteúdo, para abranger todos os níveis e modalidades de ensino, quanto à forma de financiamento, para regular a alocação e distribuição de recursos. Em 1934, o Art. 150 da Constituição Federal consolidou a competência da União para “fixar plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. De modo semelhante, a Constituição de 1988, assim

como a LDB de 1996, determinou a criação, por lei, de plano nacional de educação. Ao comenta-lo, Saviani observa (2007, p.1239):

Incorporando os elementos fixados ao longo dos anos, sua estrutura se assenta em três momentos: 1. Diagnóstico da situação; 2. Enunciado das diretrizes a serem seguidas; 3. Formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de duração do plano. Tal estrutura é aplicada aos níveis de ensino abrangendo: 1. Educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) e 2. Educação superior. Às modalidades de ensino envolvendo: 1. Educação de jovens e adultos; 2. Educação a distância e tecnologias educacionais; 3. Educação tecnológica e formação profissional; 4. Educação especial e 5. Educação indígena. Ao magistério da educação básica. E ao financiamento e gestão.

No caso do ensino superior, os programas do PDE procuraram resgatar, pelo menos parcialmente, os vetos do Presidente da República. O REUNI fixou uma série de ações que dialogaram, em alguma medida, com as metas 1, 3, 11, 13 e 19, uma vez que objetivava expandir o acesso ao ensino superior, a fim de aumentar o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda nas universidades públicas. O FIES e o PROUNI, por sua vez, resgataram a meta 26 do PNE 2001 – 2010, cujo objetivo era ampliar o crédito educativo para atender, no mínimo, 30% da população matriculada no setor privado. Segundo Aguiar (2010, p. 723):

Outras iniciativas e ações do Governo Lula mostram o empenho para assegurar o cumprimento dos compromissos do PNE, como a criação de universidades federais; expansão e interiorização de vagas nas IFES; criação e expansão da rede federal de educação tecnológica; autorização para contratar professores e técnicos para novas universidades e escolas técnicas; formação e qualificação de professores da educação básica; investimento em pesquisa, com incentivo à formação de mestres, doutores e pós-doutores. O acesso à educação superior também vem sendo estimulado mediante um conjunto de políticas de ações afirmativas, com o objetivo de eliminar todas as formas de discriminação e exclusão.

De agora em diante, passaremos a analisar, ao longo dos próximos subtópico, o processo de implantação e os desdobramentos mais visíveis do REUNI, do PROUNI e do FIES.

4.2.1 O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

A principal questão da reforma universitária não diz respeito aos que já estão dentro da universidade, mas aos que, por alguma razão, não puderam ou foram impedidos de entrar. O

REUNI, por sua vez, buscou justamente enfrentar essa questão, que Pinto (1994, p. 20) resume nos seguintes termos:

Ora, aqui está o vício radical desta atitude: não indagar por que esses alunos entraram para a universidade, e por que milhões de outros não entraram. Este é o ângulo novo e decisivo para a consideração do problema. Representa o aspecto sociológico predominando sobre o mero conceito pedagógico. O tema capital da reforma não consiste na organização do ensino para os elementos que ingressaram na universidade. Isto seria o simples aspecto didático. O principal está em discutir as causas que permitiram a esses alunos entrar nas escolas e excluíram os demais jovens da mesma idade de terem igual oportunidade.

Pode-se afirmar que o REUNI nasceu da seguinte constatação: o acesso ao ensino superior no Brasil é restrito, elitista. No ano em que foi lançado, apenas 11% dos jovens entre 18 e 24 anos conseguiam acessar esse nível educacional – percentual inferior à média dos países desenvolvidos ou até mesmo dos vizinhos da América Latina. Ao analisar a origem social dos estudantes, observou-se que o acesso além de restrito também é elitista. Constatou-se que o perfil do alunato é bastante específico, uma vez que exclui os estudantes que apresentam condições socioeconômicas desfavoráveis (apesar dos avanços, esta ainda é uma questão. Daí o verbo no presente). Informado do quadro de restrição e desigualdade de acesso, o programa procurou consolidar uma política nacional de expansão da educação superior que fosse capaz de cumprir a meta de prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década (PNE, 2001 - 2010).

Nesse contexto, o REUNI consistiu num programa de reestruturação física e pedagógica das universidades federais. Logo, não apenas buscou expandir o acesso ampliando a oferta de vagas e melhorando as condições de permanência, como também encorajou o redesenho curricular dos seus cursos, valorizando a flexibilização e a interdisciplinaridade, diversificando as modalidades de graduação e articulando-a com a pós-graduação. Para discutir os conceitos de reestruturação pedagógica, o MEC patrocinou dois seminários que discutiram possíveis mudanças curriculares nos cursos de graduação e licenciatura. Em todo caso, limitar-se-á a análise aos aspectos que dizem respeito à democratização do acesso ao ensino superior: a expansão da oferta de vagas e a política de inclusão e assistência estudantil.

Embora fosse responsável pelo maior número de instituições de ensino e matrículas, o setor privado começara a emitir sinais de esgotamento desde a gestão FHC, quando a relação candidato/vaga despencou e o número de vagas ociosas cresceu de forma alarmante. No primeiro mandato do governo Lula, o Programa Expansão Fase I, do qual decorre o REUNI, retomou gradualmente parcela do orçamento das universidades federais com a criação de 48

novos campi e 10 universidades. O MEC realizou concursos públicos para provimento de 7.668 vagas para docentes e 4.717 para técnicos administrativos, de forma que a ampliação da rede pública contribuiu para a elevação da taxa de ociosidade do segmento privado. Sem condições de arcar com os altos custos, os alunos foram forçados a desistir do curso ou emigrar para as instituições públicas. Considerando o esgotamento do sistema privado, concluiu-se que a ampliação das vagas na educação superior pública se tornara imperativa para o atendimento da grande demanda de acesso à educação superior.

Segundo Carvalho (2014, p. 227):

A relação candidato/vaga, que em 2003 já era bem baixa (1,6), caiu para 1,3, em 2008. No caso das IES, a taxa de ocupação era de 57,8%, em 2003, caindo ainda mais para 45,4% em 2008. O incremento da taxa de ociosidade pode ser entendido por inúmeros fatores. A disponibilidade excessiva de vagas por parte das IES, o desinteresse pelo curso/carreira escolhido, bem como a opção pelas IES públicas, afetaram a decisão de parte significativa dos futuros ingressantes, promovendo a desistência antes do início do curso.

Destinado às universidades que desejassem participar do programa, o documento com as diretrizes gerais para o REUNI, após analisar o cenário da educação superior nacional, identificou dois aspectos problemáticos a serem enfrentados quando se trata de democratizar o acesso e fomentar a permanências dos grupos que sofrem com as barreiras socioeconômicas – pobres, negros, deficientes, mulheres, estudantes de escolas públicas deficitárias e etc. O primeiro consistia na ausência histórica de políticas afirmativas que compensassem minimamente as barreiras impostas pela sociedade. O segundo na necessidade de elaboração de uma política de inclusão social e assistência estudantil que garantisse a permanência do estudante e combatesse os altos índices de evasão.

Representado pela Secretaria de Educação Superior (SESU), o MEC estabeleceu uma boa relação com a ANDIFES e os reitores das IFES. Em conjunto, contribuíram para a elaboração de um programa estratégico de desenvolvimento da educação superior pública. Consubstanciado no decreto n. 6096, o governo federal lançou o REUNI em 24 de abril de 2007 após intensas discussões com as organizações interessadas. Parte integrante do PDE, o programa de reestruturação procurou 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. Para alcançar tamanho objetivo, o § 1º do decreto n. 6096 definiu a meta global de elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de

alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Para fomentar a democratização do acesso, a diretriz do REUNI, enquanto meio para atingir essa finalidade, consistia na construção de mecanismos de inclusão social a fim de garantir a igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública para todos os cidadãos. Dividiu-se esta diretriz em duas dimensões, formadas por três orientações específicas. A primeira é a ampliação do acesso, da qual decorre a orientação do aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; a redução das taxas de evasão; e, por fim, a ocupação de vagas ociosas. A segunda é o compromisso social da instituição, do qual decorre a necessidade de criação de políticas de inclusão, programas de assistência estudantil e políticas de extensão universitária.

Com o apoio da ANDIFES, as 54 universidades federais aceitaram os termos do REUNI no prazo legal. Em respeito à autonomia das IFES, a adesão foi voluntária. Caso recusassem a participação, o orçamento seria mantido, o que poderia implicar na perda de recursos estatais. Para receber o aporte financeiro e o apoio técnico do MEC, as instituições tinham que apresentar um plano de reestruturação abrangendo as diretrizes e dimensões estabelecidas no decreto n. 6096. Depois de cinco anos, com a conclusão do projeto, os resultados seriam analisados e a matriz de financiamento seria recalculada nos moldes do novo patamar da universidade. Segundo Almeida (2008), o REUNI representou a terceira onda de expansão das universidades federais.

Decomposta em três ondas, a expansão teve início com a reforma de 1968, quando o regime ditatorial, guiado pelo princípio da expansão com contenção, obrigou as universidades federais a ampliar a oferta de vagas enquanto mantinha a estrutura e o patamar de investimentos congelados. Sem consultar as universidades ou as associações interessadas, a ditadura militar determinou a ampliação do acesso à custa da degradação do trabalho docente e do sucateamento da estrutura física das instituições. Como consequência da otimização dos recursos físicos e humanos, elevou-se a relação aluno professor da faixa de 7/1 para cerca de 12/1. Apesar disso, o acesso permaneceu bastante restrito. Sem o apoio financeiro do Estado, Almeida (2008) denominou esta primeira onda de expansão de **autonomia-sem-apoio**.

Já a segunda onda ocorreu no primeiro governo Lula, liderada pela gestão do ministro da educação Fernando Haddad, e a principal característica consistiu na interiorização da universidade brasileira. Em busca de combater as desigualdades regionais, construiu-se 48 novos campi e 10 universidades em locais cuja demanda da população por educação superior fora historicamente ignorada. Nessa fase, a política de expansão foi conduzida pelo governo

federal, com recursos da União e sem grande participação das universidades. Daí a denominação de expansão do tipo **apoio-sem-autonomia**. Segundo Carvalho (2014, p. 220):

Dentre os principais compromissos de campanha do então candidato Lula estava priorizar o modelo universitário público por contemplar os princípios fundamentais da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A ação estatal caminhou neste sentido por meio da criação de novas universidades federais e da construção de novos campi nas já existentes. O Programa de Expansão Fase I realizou concursos públicos para provimento de 7.668 vagas para docentes e 4.717 para técnicos administrativos. A política de incremento de vagas tomou novo formato durante a segunda gestão de Lula sob a batuta do Ministro Fernando Haddad, impulsionada pelo crescimento econômico e pela maior disponibilidade de recursos da União direcionada à recuperação das verbas de custeio, pessoal e investimentos.

Como afirmado anteriormente, o REUNI representou a terceira onda, almejando agregar os dois elementos das duas que vieram antes: o apoio estatal e o respeito à autonomia das universidades. Desde sua formulação, o MEC procurou debater a construção do programa com os reitores das IFES e demais interessados. Apresentou a minuta do projeto a ANDIFES, que preparou sugestões de mudanças que foram aceitas. Apesar de eventuais críticas, abriu mais espaço para discussão democrática do que as antecessoras. Enquanto isso, os investimentos em obras e instalações, a aplicação de recursos de custeio, a montagem pedagógica e a contratação de docentes e servidores ocorreram antes da expansão das atividades e das vagas. Em comentário a respeito, Almeida (2008, p. 192) afirmou que “o REUNI representa poderoso indutor de eficiência institucional e de qualificação pedagógica. Desse modo, ao contribuir para reduzir a dívida social do ensino superior, implica grande potencial de revalorização do campo público da educação”. Logo, tratou-se de uma modalidade de crescimento chamada de **apoio-com-autonomia**.

4.2.2 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI)

Em meio a um intenso processo de reforma do Estado, o governo Lula anunciou a pretensão de elaborar e implementar o PROUNI em 13/05/2004. Com raízes no período da ditadura militar, a reestruturação estatal da década de 1990 estimulou a retração dos gastos públicos em nome da manutenção de um superávit primário. Criado após uma sequência de políticas fiscais neoliberais, pode-se definir o PROUNI como um programa ambíguo que tenta conciliar uma gama de interesses contraditórios. Embora apresente resquícios do movimento de reforma, também sustenta um forte caráter de justiça social, o que não torna suas limitações

menos patente – tampouco seus méritos. Ao longo dos últimos anos, tem sido objeto tanto de críticas quanto de elogios. As críticas buscam oferecer alternativas e superar limitações. Os elogios ressaltam os méritos do programa na medida em que amplia o acesso das camadas populares aos cursos superiores. Sem analisar suas raízes históricas, sua trajetória de elaboração, seu potencial enquanto mecanismo de democratização e os seus desdobramentos, é impossível compreender a complexa rede de relações do PROUNI.

Enquanto política pública de ampliação do acesso à educação superior, o PROUNI oferece bolsas integrais (100%) e parciais (50% ou 25%) à concluintes do ensino médio público de baixa renda (ou particular, desde que bolsistas integrais) em instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) em troca de isenções fiscais. Quando aderem ao programa, as instituições se comprometem a oferecer determinado percentual de bolsas a estudantes pobres em cursos de graduação e de formação específica. Em contrapartida, isentam-se do pagamento de tributos estaduais cuja soma representa um montante significativo, abrindo espaço para a ampliação dos lucros. Antes até das leis de cotas, incorporou políticas afirmativas, de modo que um percentual específico do número de vagas é reservado a concluintes indígenas, deficientes e negros. Para concorrer a uma bolsa integral, o estudante deve auferir renda familiar mensal per capita inferior a 1,5 salário mínimo, enquanto para parcial, o valor é de até 3 salários mínimos. Além disso, abrange os professores da rede pública de educação básica, ofertando o acesso a cursos de licenciatura e pedagogia, independentemente do nível de renda. Em todos os casos, se desejar concorrer as bolsas, o estudante não pode ser portador de diploma de curso superior.

A ambiguidade do PROUNI é fruto da ligação que mantém com o setor privado. Se apenas a dimensão do acesso fosse considerada, o caráter ambíguo poderia ser menor. Quando se trata de garantir a participação das camadas populares na educação superior, é tão importante quanto considerar a questão da permanência e a qualidade dos cursos em que o ingresso está ocorrendo. Desde a reforma universitária de 1968, o setor privado concentra o maior número de vagas. Apesar disso, tem sofrido bastante para preenche-las. Em vez da quantidade, o que impede um melhor aproveitamento é a natureza das oportunidades que o mercado oferece. Sem uma política Estatal que possibilite a permanência, garantindo uma distribuição justa dos bens educacionais, o intuito de democratização dificilmente será alcançado. Deve-se perguntar, então, se o programa possibilita a permanência; se os cursos oferecidos são de qualidade; se a iniciativa reconfigura o papel do Estado na garantia do direito à educação, estimulando a privatização; se a natureza da formação prepara o estudante para os desafios do mundo globalizado; se os beneficiários são tratados como cidadãos ou objetos de assistência social e

etc. Diante do caráter ambíguo do programa, pode-se afirmar de antemão que respostas simplistas são incapazes de esclarecer tais questionamentos. Nem sim, nem não.

O contexto macroeconômico influenciou a formulação do PROUNI. Para compreender as premissas que nortearam sua formulação, a análise da política econômica em aplicação é essencial. Numa concepção ampliada, merece atenção a nova lógica das finanças públicas que determinaram a política fiscal predominante a partir da década de 1990. Numa visão convencional, media-se a estabilidade fiscal de um país com base na sua capacidade de controlar o déficit público, tanto que os organismos multilaterais sempre defendiam sua diminuição como principal ação de ajustamento. Depois da abertura dos mercados financeiros, a corrente econômica hegemônica considerou tal instrução insuficiente, com o que condicionaram a possibilidade de novos investimentos à sustentabilidade da dívida pública. Economista pela Unicamp e especialista em políticas públicas educacionais, Carvalho (2006, p. 981) resume a situação:

O resultado fiscal convencional baseado no controle do déficit público deixou de ser a referência principal e a sustentabilidade da dívida passou a ser o novo indicador. Este permitiu incorporar na análise o problema da avaliação do comportamento esperado das finanças públicas em cenários prováveis. A partir do momento em que esta idéia tornou-se dominante, deixou de ser suficiente o país demonstrar que goza de boa situação fiscal. É preciso que o mercado acredite que, no cenário esperado, não haverá risco de calote na dívida. Em outras palavras, os investidores precisam ter confiança que a dívida seja sustentável.

Em 1998, após firmar acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo FHC adotou a política fiscal defendida pelos organismos multilaterais internacionais, o que demandou medidas concretas no sentido da manutenção de um superávit primário que garantisse a sustentabilidade da dívida pública. Encurralado pelo crescimento tímido do PIB, os juros abusivos e a instabilidade cambial, impôs ao país uma receita de corte de gastos constante para estimular o crescimento do superávit primário. Como a ampliação das universidades federais requer investimento Estatal, priorizou a formulação de políticas públicas cuja implementação não afetasse o orçamento da União, como o próprio FIES e o PROUNI (este criado no governo Lula). Enquanto o FIES apenas financia o curso superior, o PROUNI concede bolsas integrais e parciais gratuitas em instituições privadas. Em ambos, constata-se, com alguma preocupação, a reconfiguração do papel do Estado na garantia do direito à educação.

No Brasil, a origem da renúncia fiscal enquanto mecanismo de financiamento de políticas públicas remonta à ditadura militar, quando o governo “valeu-se desses instrumentos

para impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional (CARVALHO, 2006, p. 982). Tomando-se em consideração apenas o ensino superior, observa-se que a política de incentivos e isenções fiscais foi essencial para a expansão do setor privado nesse período. Em harmonia com a disposição do Art. da CF/67, o Código Tributário Nacional, consubstanciado na lei n. 5.172/66, garantia a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Desde o momento em que foram criadas, as organizações de ensino superior privadas contaram com a imunidade fiscal conferida pelo Estado para não recolher aos cofres públicos os tributos devidos – o que incentivou a lucratividade, a expansão e a sustentabilidade em períodos de crise.

Na década de 1990, a legislação da educação superior passou por mudanças importantes. Ao classificar as instituições privadas de ensino superior em com fins lucrativos e sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), o Art. 20 da LDB de 1996 desidratou a imunidade fiscal sobre a renda, os serviços e o patrimônio. Para a União e os municípios, a iniciativa representou um aumento robusto da arrecadação, enquanto para o setor privado, significou o declínio da rentabilidade dos estabelecimentos de ensino particulares que foram obrigados a abdicar dos incentivos estatais, sejam diretos, na forma de recursos públicos, ou indiretos, na forma de renúncias fiscais. Com o Art. 213 da CF/88, a destinação de recursos público para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas só é permitida em duas hipóteses bem específicas.

Proveniente dessa tradição, o PROUNI equilibra a um só tempo estabilidade fiscal e impacto social, afirmando-se como uma forma de aproveitamento socialmente mais justo das oportunidades de acesso. Em vez da isenção fiscal pura e simples, sem nada em troca, como no Código Tributário de 66, exigiu-se a concessão de bolsas gratuitas a estudantes de origem pobre. O desejo dos segmentos populares de ingressar num curso superior permitiu que os estabelecimentos privados lograssem bons resultados. O crescimento das matrículas revelou a capacidade dos estudantes bolsistas de preencher eventuais vagas ociosas, o que contribuiu para combater este problema crônico das instituições não-gratuitas. Desde sua criação em 2005 até 2012, a iniciativa beneficiou mais de 1 milhão de estudantes de baixa renda – 62% dos quais com bolsas integrais. Embora muito criticada por alguns setores, as bolsas contribuíram para “democratizar e dinamizar o acesso a um conglomerado de instituições que tinham se beneficiado da generosidade privatizadora e desregulamentadora do governo FHC”. Segundo Gentili e Oliveira (2013, p. 253):

Ainda com suas limitações, o Prouni não fez outra coisa senão dotar de sentido público e social um segmento do sistema educacional marcado por prebendarismo, especulação, baixa qualidade, interesse de lucro e falta de controle estatal. Da mesma forma, põe em evidência o interesse colocado pelo governo Lula e pela gestão do seu ministro da Educação, Fernando Haddad, de fazer uso de todos os meios ao seu alcance para promover a democratização da educação como instância iniludível no processo de democratização da sociedade brasileira. Com essa ação, o governo Lula optou por disciplinar e regular a educação superior privada no país ao mesmo tempo que possibilitou que mais de 1 milhão de jovens pobres se tornassem a primeira geração de estudantes nas suas respectivas biografias familiares. O que o governo Fernando Henrique privatizou no campo universitário o governo Lula tentou dotar de conteúdo social e potencial democratizado.

Durante a trajetória de aprovação do projeto de lei, o Congresso Nacional promoveu algumas mudanças importantes (CATANI, 2006). Ao negociar com as associações das IES privadas, o governo federal abriu mão de pontos que poderiam ampliar tanto o raio de abrangência quanto o caráter social do PROUNI. Na disputa entre o lobby do setor privado e a retórica de justiça social embutida na redação original, prevaleceu os interesses das IES não-gratuitas em relação as modalidades de bolsas, ao percentual de bolsas integrais e a ampliação do nível de renda per capita dos beneficiários (Quadro 4). Tantas mudanças realçaram as principais limitações do PROUNI: a afinidade com o setor privado e a ausência de uma política sólida de permanência. Quando concede bolsas a estudantes de baixa renda em estabelecimentos particulares em troca de renúncia fiscal, o Estado está reconfigurando o seu papel na garantia do direito social à educação. Em geral, as IES públicas contam com um sistema de assistência estudantil que inclui residências universitária, auxílios estudantis, restaurantes universitários e etc. Nas IES privadas, o cenário muda de figura, o que pode comprometer a permanência dos estudantes de origem social humilde. Num contexto de globalização neoliberal, pode-se questionar se uma relação tão próxima com o setor privado não oferece riscos (sobretudo de privatização da educação superior). O dinheiro seria melhor aproveitado se fosse investido em universidades públicas? Apesar dessas limitações, os números do PROUNI têm demonstrado sua capacidade de expandir o acesso aos cursos superiores.

A principal crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, para alguns críticos da proposta, 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 grau de evasão fiscal nesse nível de atividade empresarial é tão elevado que aquilo que se deixaria de arrecadar seria irrisório comparado com o benefício que a ampliação do acesso à educação superior poderia oferecer (Corbucci, 2004, p. 694).

Dado o histórico de reformas neoliberais do Estado brasileiro, intensificado a partir da década de 1990, é razoável perguntar para quem ou o que os recursos oriundos da renúncia fiscal seriam destinados se a distribuição de bolsas a estudantes de baixa renda fosse ignorada. Segundo Corbucci (2004, p. 698), o PROUNI constitui uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, “ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais”.

Quadro 4 – Comparação entre a redação original do PROUNI e a versão final aprovada

ASSUNTOS	PROJETO DE LEI INICIAL 2004	VERSÃO DEFINITIVA (LEI N. 11.096 DE 2005)
MODALIDADES DE BOLSAS	Apenas bolsas integrais	Bolsas integrais e parciais (50% ou 25%)
BENEFICIÁRIOS	Concluintes do ensino médio em escolas públicas e professores da rede pública de ensino	Acrescentou os concluintes do ensino médio privado, desde que bolsistas integrais, e os estudantes portadores de deficiência
CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	Nota do ENEM e perfil socioeconômico	Acrescentou a possibilidade de a instituição participante impor um processo seletivo interno
RENDA	Renda de até um salário mínimo	Para bolsas integrais, renda de até 1,5 salários mínimos; para parciais, até 3 salários mínimos
POLÍTICAS AFIRMATIVAS	Percentual de bolsas reservadas para negros e indígenas, na proporção da população de cada um destes grupos na respectiva unidade da federação	Percentual de bolsas reservadas para deficientes, negros e indígenas, na proporção da população de cada um destes grupos na respectiva unidade da federação
PERCENTUAL DE BOLSAS	Instituições não beneficentes (com e sem fins lucrativos): 1 bolsa integral para cada 9 estudantes Instituições beneficentes: 1 bolsa integral para cada 4 estudantes	Instituições não beneficentes (com e sem fins lucrativos): 1 bolsa integral para cada 10,7 estudantes pagantes; ou 1 integral para cada 22 e o restante parciais (50% ou 25%) até atingir o percentual mínimo de 8,5% Instituições beneficentes: 1 bolsa integral para cada 5 estudantes pagantes; ou 1 para cada 9 e o restante de 50% até atingir a proporção mínima de 20% (alterada pela lei n. 12.101 de 2009)

Fonte: Catani, 2006. Elaboração própria.

Com a adesão ao PROUNI, as instituições de ensino superior particulares recebem isenção de até quatro tributos de acordo com a classificação da IES. No caso das com fins lucrativos, a isenção incide sobre o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL), a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). No caso das sem fins lucrativos comunitárias e confessionais, beneficiam-se do COFINS e do PIS. Enquanto isso, as filantrópicas que aderem ao programa recebem isenção apenas do PIS.

4.2.3 O Programa de Financiamento Estudantil (FIES)

Considerado um dos programas de democratização pelo PDE, o FIES também atua na seara da iniciativa privada, onde oferece financiamento estudantil sob condições melhores do que as normalmente praticadas pelo mercado. Com base na tese de Cunha (2004, p.795), constitui um dos elementos do desenvolvimento desigual e combinado que tem caracterizado a expansão da educação superior brasileira. Segundo este entendimento, o crescimento desse nível de ensino tem se dado “por um processo desigual e combinado do setor público e do setor privado”, em que o desdobramento mais preocupante é “a improvisação dos professores do setor privado, que produz efeitos negativos para a qualidade do ensino, nos níveis de graduação e pós-graduação”.

De fato, o desenvolvimento tem se dado de maneira tão desigual que o Censo de 2017 revelou que 87% das instituições que oferecem formação superior são privadas, enquanto as públicas (federais, estaduais e municipais) representam apenas 12,1%. Dos 3,2 milhões de novos alunos que ingressaram em cursos de graduação, 81,7% engrossaram os números do setor privado, dificultando o alcance da meta do PNE/2014 de condensar 40% das novas matrículas em instituições de ensino públicas até 2024. Como salientado anteriormente, o impressionante processo de mercantilização da educação superior é resultado das reformas neoliberais cuja origem remonta ao período da ditadura militar. Com a alta oferta de vagas no setor privado, os níveis alarmantes de ociosidade e a necessidade de elevar o percentual de estudantes de 18 a 24 anos com acesso ao nível superior, o Brasil adotou o modelo de financiamento público estudantil desde a década de 1970.

Financiado pelo Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e bancos comerciais, a administração pública criou o Programa de Crédito Educativo (CREDUC) em 23 de agosto de 1975, uma das referências do FIES e seu antecedente imediato em nível federal. Nas últimas décadas, observa-se que o modelo de financiamento costuma ser objeto de revisão com alguma frequência, seja para aperfeiçoá-lo (oferecendo melhores condições e facilitando o acesso) ou para adequá-lo à matriz econômica da vez. Em função de sua engenharia financeira, o CREDUC definiu com o aumento da taxa de juros, da correção monetária e da inflação num período de crescente inadimplência dos estudantes. Dependente dos recursos do MEC, tornou-se financeiramente insustentável – dado que o objetivo original consistia em transformá-lo numa espécie de fundo rotativo autossuficiente. Com a promulgação da lei n. 10.260/99, FHC tratou de substituí-lo pelo FIES.

Em 2001, sob o governo FHC, guiado pela matriz econômica neoliberal, a lei n. 10.260/2001 finalmente substituiu o CREDUC pelo FIES, o que implicou mudanças no modelo de financiamento. Segundo este dispositivo legal, o FIES consistia num apoio pecuniário sob a forma de financiamento destinado a estudantes matriculados em cursos superiores em IES privadas não gratuitas, com avaliação positiva no Exame Nacional de Cursos – atualmente consolidado no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). No início, o programa permitia apenas o financiamento de até 70% do valor da mensalidade da instituição de ensino. Em 2005, adotou o patamar mínimo de 50%. De 2007 em diante, admitiu o financiamento da totalidade do curso – até 100% da mensalidade. Estabelecia como requisitos: estar regularmente matriculado no curso, sem a hipótese de se afastar por um ano, e o desempenho acadêmico de no mínimo 75% de aprovação nas disciplinas cursadas. Em 2007, estendeu a possibilidade de financiamento à pós-graduação *stricto sensu*, para os alunos regularmente matriculados nos cursos de mestrado e doutorado, desde que o MEC tivesse disponibilidade financeira. Até então, limitou-se a uma mera possibilidade.

Na condição de política pública, se a finalidade é apenas facilitar a conclusão de quem já está no ensino superior, o público é um; se é ampliar e democratizar o acesso, o público é diferente, o que repercute na arquitetura dos requisitos e critérios de seleção. Com isso mente, é essencial considerar a natureza e a finalidade de qualquer que seja a ação no instante de definição do público alvo. Quanto a isso, a lei 11.552/2007 previa que a amortização, ou seja, o reembolso do financiamento começaria após o sexto mês de conclusão do curso, com uma parcela igual ao valor da última mensalidade do semestre, nos primeiros doze meses de pagamento. Depois disso, o percentual remanescente seria parcelado num período de até duas vezes o tempo gasto para concluir o curso, nos termos do regulamento do agente operador do programa. Na graduação, o financiado permanecia com a obrigação de pagar os juros do financiamento, no limite de 50 \$ reais a cada três meses. Ao analisar esses requisitos, percebe-se que a finalidade desse modelo de FIES consistia mais em facilitar a conclusão do que ampliar e democratizar o acesso.

Com a finalidade de ampliar o acesso à educação superior, o governo federal apresentou uma proposta de mudança do FIES que culminou na lei n. 12.202/2010. As modificações repercutiram no público alvo do programa, abrangendo segmentos antes ignorados. Entre as principais mudanças, figuram a redução da taxa de juros para o percentual fixo de 3,5%, a prorrogação do termo inicial de reembolso (de seis meses após a conclusão do curso para um ano e meio), a ampliação do período de amortização, a criação de uma alternativa para a apresentação obrigatória de fiador (apenas para estudantes com renda familiar mensal bruta per

capita inferior a 1,5 salário mínimo) e a implementação de um limite de renda para contratar. Depois dessas alterações, o FIES registou um crescimento de 2026% de 2009 a 2014, quando alcançou o número de 663.396 financiamento contratados. Na tabela abaixo, constam as principais mudanças que o governo Lula, na gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, implementou no FIES.

Quadro 5 – Mudanças do FIES a partir da lei n. 12.202/2010

Tema	Novo FIES	Antigo FIES
Taxa de juros	3,40%	Entre 3,5% e 6,5%
Carência	18 meses	6 meses
Prazo para amortização	Três vezes o período financiado + 12 meses	Duas vezes o período financiado + 12 meses
Pagamento com trabalho	É possível a atuação como professor da rede pública de educação básica ou como médico do Programa Saúde da Família.	Não existia.
Carência na residência médica	Pode ser estendida durante a residência.	Não existia.
Valor máximo financiado	Renda bruta familiar de até 20 salários-mínimos.	Sem renda máxima.
Limitação de renda para contratar	Renda bruta familiar de até 20 salários-mínimos.	Sem renda máxima.
Inscrição	Pela internet, a qualquer momento.	Inscrição em processo seletivo em datas definidas pelo MEC.
Exigência de idoneidade cadastral	Somente de fiadores.	De fiadores e do estudante.
Alternativa à apresentação de fiador	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).	Não existia.

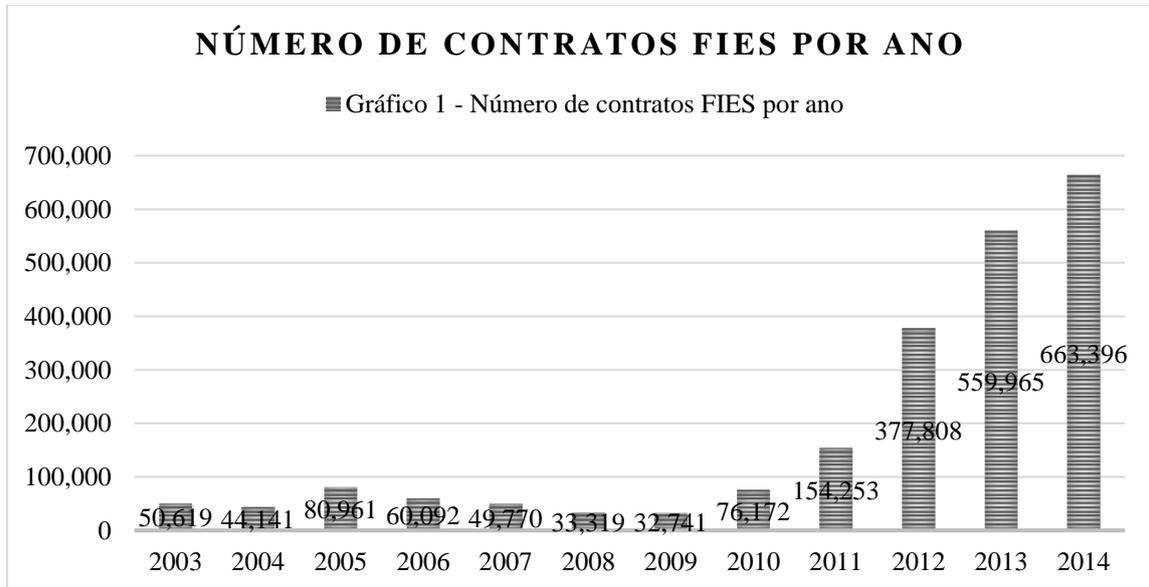
Fonte: DIPES/MEC.

Como o FIES supõe condições para pagar uma instituição particular de ensino superior, pelo menos nos primeiros meses, antes de conseguir um eventual financiamento, pode-se questionar se seu modus operandi alcança o quinto mais pobre da população, cuja renda frequentemente é insuficiente até para as despesas básicas. Além disso, após obter o financiamento, o governo federal não oferece nenhuma política de permanência para os estudantes das IES privadas, onde os índices de evasão constituem um problema crônico. Embora ampliado após as modificações da lei n. 12.202/2010, pode-se afirmar que o público alvo do programa permanece restrito à classe média alta, com alguns casos (em maior número) de estudantes pobres que conseguem ultrapassar as desigualdades estruturais e concluir o curso. Ao definir as oportunidades segundo os interesses estratégicos do país, abrindo mais ou menos vagas na área de humanas, exatas e etc., também afeta a liberdade de escolha dos estudantes cujos interesses sejam diferentes das diretrizes oficiais. Em todo caso, Dubet (2015a, p. 261)

afirma que “esses sistemas podem ser considerados justos desde que o mercado de trabalho absorva rapidamente os estudantes que se beneficiam da utilidade das formações superiores”, o que pode evitar que os recém-formados acumulem um débito estudantil superior à sua capacidade financeira.

Nesse contexto, o número de estudantes em gozo do FIES cresceu intensamente após as modificações de 2010, chegando a corresponder a 22% do total de matrículas em instituições privadas em 2013 – das 5.373.450 matrículas em cursos de graduação, 1.168.198 correspondiam a estudantes atendidos pelo novo FIES. O gráfico 1 mostra o crescimento contínuo do número de matrículas, num ritmo acima da média, desde de 2010, quando o FIES foi flexibilizado para atender as camadas mais pobres da população.

Gráfico 1 – Número de contratos FIES por ano



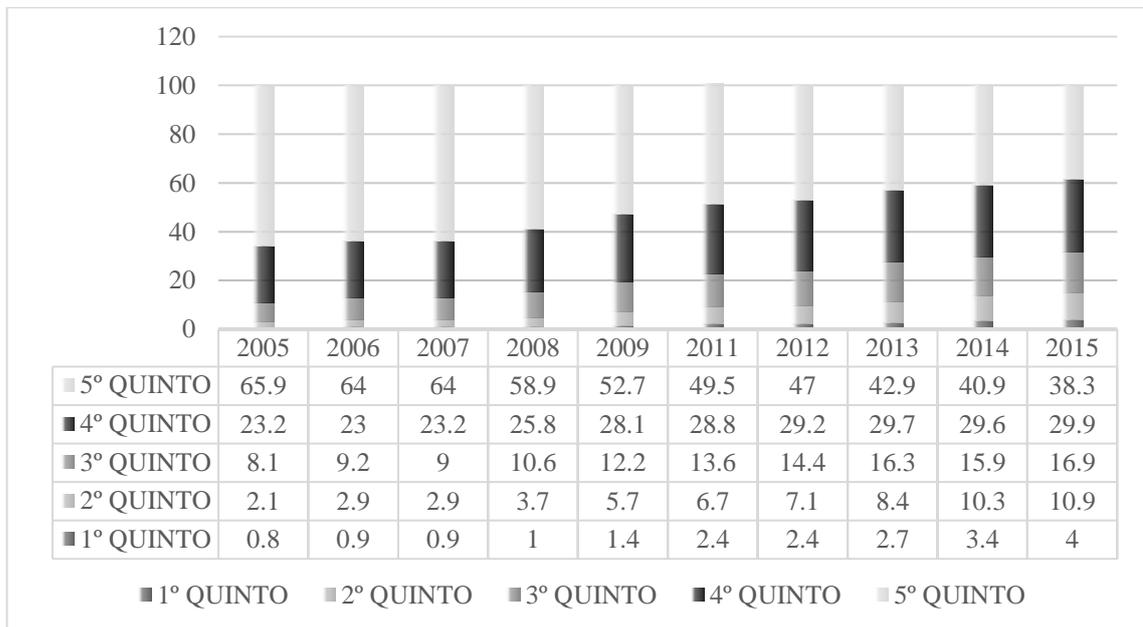
Fonte: DIPES/MEC.

O FIES permite, desde a criação do PROUNI, que os estudantes em gozo de bolsa parcial (50% ou 25%) financiem o percentual remanescente. Com isso, aumenta-se a possibilidade de permanência dos bolsistas parciais prounistas cuja renda familiar per capita é necessariamente inferior a três salários mínimos de acordo com a lei n. 11.096 de 2005.

Num período de circunstâncias favoráveis, em que a educação básica avançou e a economia retomou o crescimento, as políticas públicas de inclusão, como o PROUNI e o FIES, produziram, de fato, efeitos salutares na composição do perfil de renda do campus privado. Baseada nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Síntese de Indicadores Sociais de 2016 revelou que tanto o 1º quanto o 2º quinto mais pobre da população aumentaram a presença na educação superior privada, ratificando a tese de que tais programas

governamentais contribuíram para a democratização do acesso dos grupos socioeconomicamente desfavorecidos – embora, diga-se, num ritmo abaixo do que seria ideal, dado o déficit educacional brasileiro para com esses grupos. Entre 2005 e 2015, o 1º quinto mais pobre evoluiu de 0,8% para 4%, enquanto o 2º quinto cresceu numa proporção ainda maior, de 2,1% para 10,9%. Numa oscilação contrária, constatou-se o decréscimo do estrato mais rico da população (5º quinto), de 65,9% para 38,3%.

Gráfico 2 – Distribuição percentual de estudantes da rede particular de ensino superior, por quintos do rendimento mensal domiciliar per capita – Brasil – 2005 – 2015



Fonte: IBGE – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO 2005/2015.

Em 2015, após o número de financiamentos crescer ininterruptamente desde 2010, implementou-se uma série de medidas de austeridade para cortar gastos. O percentual de alunos inadimplentes cresceu cerca de 20% em menos de cinco anos, o que gerou preocupações de natureza econômica. Diante desse cenário, estabeleceu-se novas regras. Reduziu-se o número de vagas. Os juros aumentaram para 6,5%. Priorizou-se as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Restringiu-se o público alvo para estudantes com renda familiar mensal per capita de até 2,5 salários mínimos. Criou-se um cronograma semestral para selecionar os candidatos. Os cursos com notas 4 e 5 no SINAES receberam mais bolsas, em detrimento dos cursos com notas 2 e 3. Para participar, instituiu-se uma nota mínima de 450,00 pontos no ENEM. Em outras palavras, dificultou-se o acesso ao FIES, de modo que o número de matrículas caiu de 1.332.369, em 2015, para 1.070.460, em 2017.

4.3 O NOVO PERFIL DO CAMPUS BRASILEIRO

Ristoff (2016; 2014) apresentou um estudo de grande importância, intitulado “Democratização do campus: impactos dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação”, em que esmiúça a transformação pela qual o perfil socioeconômico do campus brasileiro passou após a implantação do REUNI, do PROUNI e do FIES. Publicado em 2016, o autor revisita os resultados obtidos numa pesquisa semelhante de 2013 que já sugeria um princípio de mudanças. Na medida em que a comparação entre ambas é realizada, constata-se que o impacto foi realmente expressivo. Os dados revelados complementam a análise deste capítulo, contribuindo para responder o seguinte questionamento: em que medida tais políticas públicas de expansão da educação superior contribuíram para uma efetiva democratização do acesso a este nível de ensino?

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é uma das dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), junto com a avaliação do curso e a avaliação da instituição. Os graduandos que pertencem a uma única área do conhecimento se submetem ao ENADE a cada três anos, cuja função é medir as competências gerais e específicas dos alunos. No final do curso, ao prestar a avaliação, os discentes respondem a um questionário socioeconômico que fornece informações acerca do perfil da população universitária. Com base nesses dados, Ristoff (2016) analisou cinco variáveis de inclusão em alguns cursos selecionados: (1) a renda familiar do estudante; (2) a origem escolar do estudante; (3) a cor do estudante; (4) a escolaridade dos pais do estudante e (5) a condição do estudante com relação à necessidade de trabalhar para o seu sustento. Entre 2003 e 2012, a pesquisa acompanhou os resultados de três ciclos completos, o que significa dizer que todos os cursos analisados foram submetidos a três edições do exame.

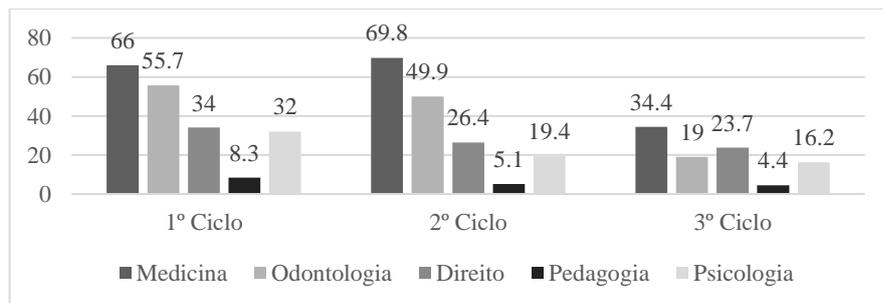
Quanto o perfil de renda, os resultados revelam uma dinâmica interessante. Apesar do processo de inclusão dos últimos anos, a educação superior alimenta distorções cujas origens estão, sem dúvida alguma, nas desigualdades socioeconômicas do país. Ao analisar o quadro geral, dois desafios saltam aos olhos. Em primeiro lugar, a representação dos grupos sociais segundo o perfil de renda no campus é bastante desigual, com um nítido benefício para os estratos sociais mais ricos da população. Em segundo lugar, os grupos sociais mais pobres que acessam o nível superior estão largamente concentrados nos cursos de baixa demanda, cuja relação candidato/vaga é bem menor do que os cursos de alta e média demanda, como Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito. Nestes quatro cursos, a distorção é ainda maior, chegando a apresentar até seis vezes mais estudantes com alto poder aquisitivo do que o percentual desse

estrato social na sociedade. Em todo caso, é impossível ignorar a ostensiva tendência de mudança do primeiro para o terceiro ciclo do ENADE, quando, no geral, a representação dos grupos sociais mais pobres cresceu em quase todos os cursos, seja de alta, média ou baixa demanda, sugerindo um cristalino processo de democratização do acesso à educação superior. Vejamos os dados.

No estudo de Ristoff (2016), mencionando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o autor afirma que o segmento da população brasileira com renda familiar de até três salários mínimos representa metade da sociedade. Enquanto isso, a observação dos dados do questionário socioeconômico do ENADE (QSE) revelou que o cenário é bem distinto na educação superior, tanto no setor público, onde essa fração é de 25%, quanto no setor privado, onde é ainda menor, de apenas 23%. Em outros termos, pode-se dizer que a representação dos estudantes mais pobres despenca para cerca da metade, indicando que o campus brasileiro é significativamente mais rico ou menos pobre do que a sociedade. Quando se olha individualmente para alguns cursos, isso se torna ainda mais claro.

O QSE classifica os estudantes em quatro faixas de renda, indo dos que auferem renda familiar inferior a três salários mínimos até os que ganham mais de trinta. No meio desses dois estratos sociais, estão os que obtêm renda familiar entre três e dez salários mínimos e os que ganham entre dez e trinta salários mínimos. Para fins de análise dos dados, o autor observa a representação dos que recebem mais de dez salários mínimos, simbolizando os estratos mais ricos da população. Esse grupo abrange 7% da sociedade, mas o perfil de renda do campus é bem diferente do da população brasileira, como revela o gráfico 3, onde, ao final do terceiro ciclo do ENADE, o curso de Medicina tem percentualmente cerca de seis vezes mais estudantes ricos do que a sociedade, Odontologia quatro vezes mais e apenas o curso de Pedagogia apresenta uma proporção ligeiramente semelhante.

**Gráfico 3 – Renda familiar em cursos selecionados
Mais de 10 salários mínimos – ENADE (3 ciclos)**



Fonte: RISTOFF, 2016.

Numa espécie de reprodução das desigualdades sociais, o gráfico 3 demonstra que os estratos de renda familiar mais alta (acima de dez salários mínimos), estão fortemente concentrados nos cursos de alta e média demanda, como Medicina, Odontologia, Direito e Psicologia, carreiras cujo prestígio social e os benefícios financeiros estão mais arraigados na sociedade, justificando o grande interesse dos grupos sociais mais privilegiados. Nos cursos de baixa demanda e Licenciaturas em geral, a representação dos estudantes mais ricos é bem menor, de modo que o curso de Pedagogia regrediu para 4,4% ao final do terceiro ciclo do ENADE, percentual inferior a presença desse grupo na sociedade (7%). À medida que a análise evolui do primeiro para o terceiro ciclo, é possível constatar um nítido sinal de inclusão, materializado na tendência crescente de perda de representação dos grupos mais abastados, o que abre espaço para que os estratos de renda mais baixa possam ingressar na educação superior numa proporção mais justa. Segundo Ristoff (2016):

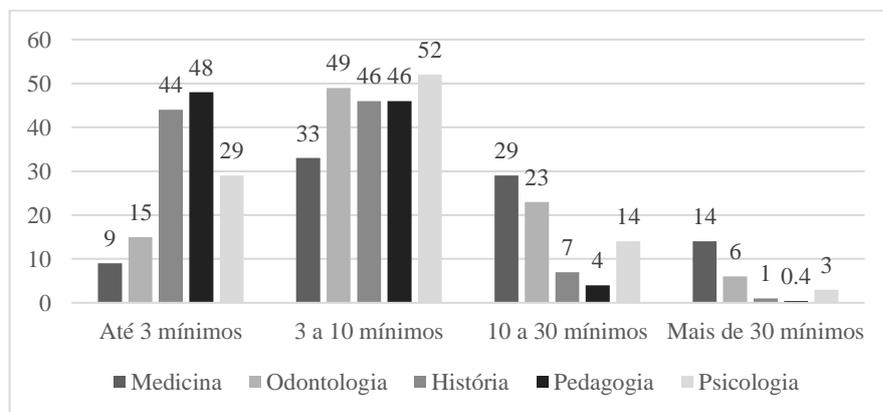
O que o Gráfico 24 revela, entre outros, é que os estudantes mais ricos (acima de dez salários mínimos de renda familiar) estão fortemente representados em Medicina, Odontologia e Direito, em todos os três ciclos, e que, por sua vez, estão pouco representados nos cursos de menor demanda, como na Pedagogia e nas Licenciaturas em geral. Observa-se, igualmente, que, a cada ciclo do Enade, os estudantes de mais alta renda tendem a perder representatividade, a ponto de alguns cursos, como por exemplo, Pedagogia, estarem representados em proporção que é a metade de sua presença na sociedade. Medicina, no segundo ciclo, desponta como uma anomalia, pois os seus estudantes ficaram 3% mais ricos do primeiro para o segundo ciclo. Já do segundo para o terceiro ciclo, Medicina, embora com percentuais ainda muito mais altos de estudantes ricos que os demais cursos, também mostra forte tendência de queda, incorporando-se à tendência observada nos cursos como um todo.

O curso de Medicina, o menos democrático dos cinco no gráfico 3, despencou de 63% de estudantes com renda familiar acima de dez salários mínimos para 34%. Nessa área específica, observa-se que as políticas de inclusão somente produziram os efeitos esperados após os dois primeiros ciclos do ENADE, quando o percentual de ricos sofreu um declínio de cerca de 35 pontos percentuais. Do primeiro para o segundo ciclo, surpreendentemente, esse percentual cresceu, indicando que Medicina oferece mais resistência ao ingresso dos grupos populares do que cursos como Odontologia, Direito e Psicologia. Em todo caso, se considerarmos que esse grupo representa 7% da sociedade, constatamos que os atuais 34% ainda estão muito distantes do que seria um percentual justo. O curso de Odontologia caiu de 56% no primeiro ciclo para menos da metade no terceiro (19%), um declínio de mais de 36 pontos percentuais. Com isso, assumiu a liderança dos cursos que mais se democratizaram. Segundo Ristoff (2016), os sete que mais se democratizaram nos nove anos analisados (2004 – 2012) são todos da área da saúde, em ordem decrescente: Odontologia, Medicina, Medicina

Veterinária, Nutrição, Farmácia, Fonoaudiologia e Fisioterapia, com reduções de, respectivamente, 36,7%, 31,6%, 27,9%, 25%, 24,8%, 22,7% e 21,3%.

Historicamente, os cursos de Licenciatura em geral concentram os estudantes mais pobres do campus. Numa comparação com os cursos de alta demanda, as Licenciaturas apresentam menos da metade de estudantes ricos de cursos como Medicina, Odontologia e outros. Embora mais democráticas, percebiam, no primeiro ciclo do ENADE, duas vezes mais ricos do que a sociedade (7%), com média geral de 15%. Mas, ao final do terceiro ciclo, todos os cursos revelaram redução no percentual de estudantes mais ricos – sete das onze Licenciaturas analisadas ostentaram uma fração inferior a 10%. Nesse caso, Ristoff concluiu (2016, p. 35) que “mesmo os cursos universitários mais democratizados foram fortemente afetados pelas políticas públicas de ações afirmativas em vigor e passaram por significativo processo de inclusão”. Esses desdobramentos melhoraram tanto as oportunidades de acesso para os mais pobres que a representação dos estratos mais ricos em alguns cursos terminou inferior a representação deste segmento na população brasileira. Dos 43 cursos que integraram o universo da pesquisa, sete apresentaram percentual igual ou inferior a 7%, invariavelmente nos cursos de Licenciatura e de baixa demanda.

Gráfico 4 – Renda familiar em cursos selecionados (%) 3º ciclo



Fonte: RISTOFF, 2016.

No gráfico 4, observa-se a distribuição das faixas de renda dos estudantes em alguns cursos selecionados, com dados do terceiro ciclo do ENADE. Os números espelham as desigualdades sociais do país, na medida que as distorções de cada faixa de renda e a distribuição dos estudantes nos cursos de alta, média e baixa demanda são sinais evidentes das dificuldades de acesso em algumas áreas. Nos estratos de estudantes mais pobres (até três salários mínimos de renda familiar), Medicina tem 9%, Odontologia 15%, História 44%, Pedagogia 48% e Psicologia 29%. Na população brasileira, esse percentual é de 50%. Em novos termos, o curso

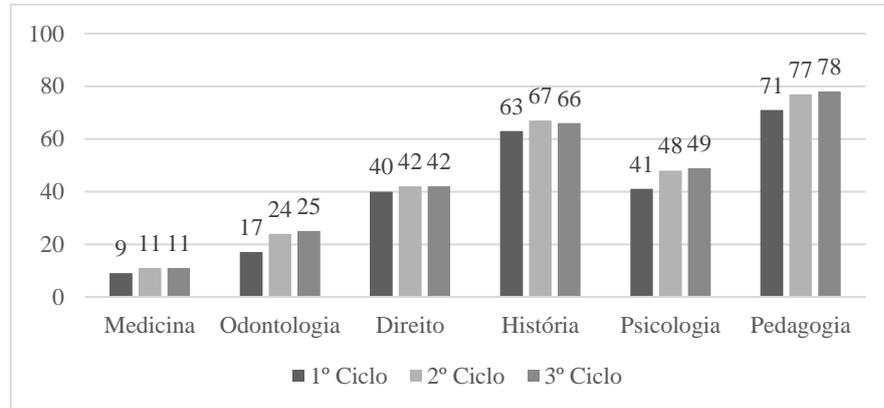
de Pedagogia tem cinco vezes mais pobres do que Medicina, enquanto o de História tem três vezes mais pobres do que o de Odontologia – o que indica que o campus tem cursos onde predomina a presença de pobres e a de ricos é inexpressiva, bem como tem cursos onde a presença de ricos é dominante e a de pobres praticamente nula. No geral, constata-se que a maior parte dos estudantes está concentrada nas faixas de renda familiar de até dez salários mínimos, enquanto na faixa de renda familiar acima de trinta salários mínimos a representação dos cursos de baixa demanda é quase inexistente.

Quanto a origem dos estudantes, há uma inversão de papéis, na medida que o número majoritário de matrículas no ensino médio público representa a minoria do campus nacional, quando comparado com os estudantes oriundos do ensino médio privado. Quando se olha os números do ensino médio, constata-se que 87% das matrículas estão nas escolas públicas e gratuitas, onde a maioria dos estudantes secundaristas, em toda sua diversidade, seja pobre, preto, pardo, indígena ou filho de pais sem escolaridade, gozam do direito à educação tal como garantido na Constituição Federal de 1988, a despeito de todas as barreiras que a realidade educacional brasileira impõe. Mas, quando da passagem do ensino médio para a educação superior, grande parte dos estudantes das escolas públicas são afastados da possibilidade de ingressar numa graduação. Em 2007, ao final do primeiro ciclo do ENADE, apenas 46% da população universitária procedia do ensino médio público, ou seja, uma perda de representação superior a 40%. Do primeiro para o segundo ciclo, agregaram-se mais estudantes, de sorte a elevar o percentual em cinco pontos percentuais, ou seja, subiu para 51%. No ano de 2012, ao final do período observado, constatou-se mais um crescimento, agora de 9 pontos percentuais, saltando para 60%.

Entre os motivos desse crescimento tão expressivo, certamente está o PROUNI, implantado após o primeiro ciclo do ENADE, cujas disposições ratificaram a importância de uma política de ação afirmativa para os estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas, principal grupo social beneficiado pelas bolsas de estudo integrais e parciais nas instituições de ensino superior particulares. Nos nove anos analisados, a representação dos alunos egressos do ensino médio público cresceu 14%, o que demonstra a importância das políticas de inclusão para os grupos desfavorecidos socioeconomicamente. Segundo Ristoff (2016, p. 37), “é também um crescimento significativo por mostrar que a política pública em questão veio beneficiar, de forma decisiva, estudantes de grupos historicamente excluídos da educação superior”. Embora represente um progresso substancial, remanesceu, ainda, após o terceiro ciclo, uma distância de 27% entre a realidade das matrículas do campus e a realidade das matrículas do ensino médio público e gratuito. Como o desafio de promover uma

distribuição mais justa ainda persiste, fala-se apenas em eficácia parcial, sobretudo quando se analisa detidamente a evolução de cada curso, de alta, média ou baixa demanda, revelando eventuais distorções internas que a média geral de crescimento oculta.

Gráfico 5 – Origem na escola em cursos selecionados – 3 ciclos do ENADE (%)



Fonte: RISTOFF, 2016.

A análise individual de cada curso ratifica a tendência de crescimento dos estudantes de origem pública na educação superior. Na média geral, quase todos os cursos apresentaram algum tipo de crescimento nesse quesito, ainda que em ritmos distintos e às vezes insuficientes. Nenhum curso em específico conseguiu igualar a proporção de matrículas das escolas públicas de ensino médio. Os cursos de baixa relação candidato/vaga, bem representados no gráfico 5 pelo curso de Pedagogia, chegaram mais perto dos famigerados 87% do que quaisquer outros. Com 11% dos estudantes oriundos do ensino médio público, Medicina cresceu 2% do primeiro para o terceiro ciclo do ENADE, demonstrando mais resistência à democratização do acesso do que os demais. Embora menos resistente, Odontologia também decepcionou, com um crescimento de 8% -- somou, no total, 25%. Direito subiu de 40% no primeiro ciclo para 42% no terceiro ciclo, enquanto Psicologia aumentou de 41% para 49%, somando um acréscimo de 8%. E, por último, Pedagogia cresceu de 71% para 78%, o que equivale a um aumento de 7%. Nesse caso, percebe-se que o desafio é maior nos cursos de alta demanda, como Medicina e Odontologia. Nos cursos de média demanda, como Direito e Psicologia, é ligeiramente menor – mas também bastante desafiador, já que continuam bem abaixo do que seria ideal. Ristoff (2016, p.38) salienta:

Olhando um pouco mais detalhadamente o Gráfico 33, percebe-se que em Medicina só 11% dos estudantes têm origem na escola pública; em Odontologia, são 25%, em Direito, 43%, em Psicologia, 49% e em História e Pedagogia, 66% e 78%, respectivamente. Infere-se, pois, que o desafio da inclusão é especialmente grande em Medicina e Odontologia, aqui emblematicamente representando os cursos de alta

demanda. O desafio, no entanto, é também grande nos cursos de média demanda, como Direito e Psicologia, pois estão também ainda muito abaixo dos 87% das matrículas do ensino médio público. Já os cursos de licenciatura e de baixa demanda em geral têm um desafio de inclusão ao contrário, que é, como vimos, o de atrair também estudantes das faixas de renda familiar mais elevadas.

Quando se analisa onde os alunos oriundos das escolas públicas estão, e onde não estão, constata-se que a dinâmica de distribuição observa regras semelhantes às dos estudantes ricos e pobres. Os cursos de alta e média demanda não só concentram os estratos mais ricos da sociedade, como também atraem, majoritariamente, os alunos egressos das escolas privadas, onde estão, obviamente, os estudantes com famílias mais abastadas. No extremo oposto, percebe-se que os cursos que concentram os estudantes mais pobres são também os que atraem, majoritariamente, os alunos egressos das escolas públicas, onde, numa espécie de círculo vicioso, estão os estudantes cujas famílias são de fato pobres. Em companhia de três grupos das engenharias, os Grupos I, IV e V, além de Design e Arquitetura e Urbanismo, os cursos da área da saúde, como Medicina, Odontologia, Terapia Ocupacional e Fonoaudiologia, ostentam os menores percentuais de estudantes oriundos do ensino médio público. Na média geral, os 13% de matrículas nas escolas particulares saltam para 40% na educação superior, ou seja, mais do que triplicam sua representação. Nos cursos com os menores percentuais de alunos de origem pública, os 87% de matrículas públicas se transformam em 11% na Medicina, 24,5% na Odontologia e 27,5% em Arquitetura e Urbanismo, ou seja, inferior à média geral.

Enquanto isso, os cursos de Licenciatura em geral e da área de Serviços, que atraem os estudantes das faixas de renda mais baixas, também concentram grande parte dos alunos egressos do ensino médio públicos. Em ordem decrescente, os sete cursos com maiores percentuais de estudantes oriundos do ensino médio público são: Pedagogia (78,4%), Matemática (75,5%), Letras (71,9%), Ciências Contábeis (71,6%), Secretaria do Executivo (70,5%), Geografia (67,8%) e História (66,0%). Embora a análise isolada dos cursos aponte para algumas desigualdades internas, Ristoff (2016, p. 40) conclui que os dados dos três ciclos do ENADE indicam um processo crescente de inclusão dos estudantes das escolas públicas:

Resumindo, pode-se afirmar que se mantém, como tendência geral, o processo de inclusão de maior número de estudantes da escola pública na educação superior, embora com impactos diferentes nos diversos cursos, e, notoriamente, com pouco impacto em cursos como Medicina, Odontologia e outros cursos de alta demanda, onde ações mais focadas e enfáticas se fazem necessárias para que o processo de inclusão logre o êxito esperado.

O terceiro indicador de democratização é a cor do estudante, com base no qual é possível avaliar se a população universitária reflete a diversidade fenotípica da sociedade brasileira, onde convivem brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. Numa análise geral, adianta-se que o campus é cerca de 10 pontos percentuais mais branco do que a sociedade, indicando que os demais grupos estão em algum nível sub-representados. Dos 43 cursos que integraram a pesquisa, apenas três apresentaram percentuais de brancos igual ou inferior aos 48% da sociedade ao final do terceiro ciclo do ENADE. Em todos os demais, a representação de brancos é superior à representação social, com alguns cursos extremamente acima do que seria uma distribuição equânime. Na medida que a área e o tipo de curso sob análise variam, também variam os níveis de sub-representação, de modo que é maior nos cursos de alta demanda, na área da saúde e das engenharias, e menor nos cursos de baixa demanda, na área de serviços e nas licenciaturas em geral. Quando se comparam os resultados, percebe-se que a cor do estudante guarda forte correlação com os indicadores de renda e origem escolar.

Quando o assunto é a cor do estudante, a observação dos cursos mais uniformes oferece uma boa percepção do campus universitário. Os mais brancos pertencem às áreas duras, como, por exemplo, as engenharias, em que seis dos oito grupos apresentam percentual superior a 70%. Entre os dez mais brancos, constata-se um amplo domínio desse segmento, com as Engenharias do Grupo I, II, III, IV, V, VI e VII. Além de superarem a representação da sociedade, também são bem mais brancos do que a própria média da população universitária (58%). Em todo caso, todos esses cursos, com exceção do Grupo I, sofreram alguma diminuição no percentual de brancos do primeiro para o terceiro ciclo do ENADE, embora num nível bem abaixo do necessário. Nesse caso, pode-se afirmar que as políticas afirmativas produziram efeito tímido nessa área, o que alerta tanto para a importância do monitoramento do perfil socioeconômico dos estudantes quanto para a relevância de uma atuação mais intensa nos cursos de engenharia.

Entretanto, apenas metade desses cursos apareciam na lista dos dez mais brancos no primeiro ciclo do ENADE, quando a área da saúde mantinha os maiores percentuais de brancos do campus. Depois dos dois primeiros ciclos, cursos como Medicina e Odontologia sofreram uma redução tão importante que passaram a figurar nos que mais reduziram o percentual de brancos – o que os afastou da lista dos dez cursos mais brancos, abrindo espaço para que cursos mais resistentes ao processo de inclusão escalassem posições. Nos nove anos sob análise, apenas Arquitetura e Urbanismo, Design e as Engenharias dos Grupos III, V e VIII permaneceram na lista dos mais brancos. Enquanto as engenharias em geral custaram a sentir os efeitos das políticas afirmativas, a área da saúde ostenta os cursos que mais reduziram o

percentual de brancos, tanto nos de alta demanda, como Medicina e Odontologia, quanto nos de média e baixa demanda, como Farmácia, Medicina Veterinária, Enfermagem e Serviço Social. Segundo Ristoff (2016, p. 43), “embora estes cursos ainda estejam acima da representação social, é inegável que as políticas afirmativas, em especial o Programa Universidade para Todos e o Fies, passaram a ser importantes instrumentos nestes cursos historicamente distantes das características fenotípicas da população brasileira”.

O segmento da sociedade de cor preta representa 8% da população, mas, na educação superior, esse percentual cai para 6%. Ao observar a participação dos estudantes de cor preta no conjunto de cursos, Ristoff (2016) ressaltou duas grandes questões: apenas 2 dos 43 cursos sob análise apresentaram declínio no percentual de negros do primeiro para o terceiro ciclo do ENADE; em 11 cursos, o percentual de negros é superior à sua representação na sociedade brasileira – o que significa que todos os 32 cursos remanescentes são menos pretos do que a sociedade. Na contramão dos demais, Serviço Social e Design apresentaram declínio no percentual de negros, com 2,5% e 2% abaixo da representação social ao final do terceiro ciclo, respectivamente. Os cursos com representação de pretos superior a 8% são: Ciências Sociais, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Música, Pedagogia, Secretariado Executivo e Turismo. Trata-se, à semelhança dos indicadores de renda e origem escolar, de cursos de licenciatura ou de cursos cuja relação candidato/vaga é baixa.

Nos dez cursos que concentram os menores percentuais de pretos, percebe-se o domínio da área da saúde, das engenharias e afins, áreas cuja demanda, consubstanciada na relação candidato/vaga, costuma ser alta. Com percentuais que chegam no máximo à metade da representação social dos pretos, conclui-se que, se o objetivo é democratizar esses cursos, urge uma atuação mais intensa e precisa das políticas sociais do Estado.

Enquanto segmento da sociedade, os pardos constituem o grupo menos bem representado no ensino superior, onde significam apenas 24% dos estudantes – longe dos 48% da população brasileira que se declara parda. Quando se analisa o conjunto de cursos, consegue-se uma dimensão do quão dramática é a situação. De antemão, tem-se um dado que impressiona: em nenhum dos 43 cursos os pardos têm representação igual ou superior à sua representação social. Em 24 desses, sua representação é inferior à metade de sua representação social, ou seja, menos de 24% dos estudantes são pardos. Segundo Ristoff (2016, p. 45):

Embora a representação de pardos seja pequena em todos os cursos de graduação, nesses cursos, em geral de alta e média demanda, os percentuais são extremamente baixos se comparados ao que este grupo representa na população brasileira.

Durante os três ciclos do ENADE, o crescimento médio de pardos no conjunto de cursos foi de apenas 3,2%. Nos cursos que ostentam os maiores percentuais de pardos, o padrão dos indicadores de renda e origem escolar permaneceu, com dez cursos de Licenciatura e outros cinco cursos de demanda relativamente baixa – onde, aliás, o número de pardos continua distante do que este grupo representa na população brasileira. Letras, o curso com mais alto percentual, apresenta tão somente 36,7% de pardos, cuja representação social é de 48%. Mas é importante destacar: praticamente todos os cursos apresentaram algum crescimento no percentual de pardos ao longo dos seis anos sob análise, ainda que lento e gradual. Os cinco cursos que mais cresceram foram: Matemática, com 9,1%; Turismo, com 8,7%; Letras, com 7,1%; Fisioterapia, com 6,9%; e Engenharia (Grupo V), com 6,5%. Entre os que não tiveram crescimento algum, estão: Enfermagem, com 0%; Educação Física, com um decréscimo de -0,2%; Engenharia (Grupo I), com -0,5%; Agronomia, com -4,4%; e Serviço Social, com -5,8%.

5 O MUNICÍPIO DE SANTANA DE MANGUEIRA

Neste capítulo, discute-se os desdobramentos das políticas de inclusão e democratização do acesso ao ensino superior do governo Lula no município de Santana de Mangueira. Como referencial teórico, utiliza-se principalmente Dubet (2008; 2015; 2015a), que analisa as desigualdades escolares a partir de três concepções de justiça escolar: a igualdade de acesso, a igualdade das oportunidades e a igualdade dos resultados. Para compreender os dados e peculiaridades do município de Santana de Mangueira, examinou-se as informações públicas, fornecidas pelo IBGE, sobre as amostras educacionais do Censo Demográfico 2000 e 2010. Com a análise desses dados, pretende-se contribuir para o esclarecimento do fenômeno da democratização da educação superior numa região majoritariamente rural, cuja economia gira em torno do comércio e da agricultura familiar.

5.1 A IGUALDADE DE ACESSO

Nascido por volta do século XIX e meados do XX, na Europa e nos Estados Unidos da América, o paradigma da escola moderna rompeu com o modelo excludente e segregativo da idade média. Após décadas de diferenciações, a ideia de oferecer educação para todos, de igual qualidade, nos mesmos estabelecimentos de ensino ou pelo menos similares, para proporcionar igualdade de condições, inovou radicalmente o cenário sociocultural. No estado democrático de direito, em que todos são, de partida, formalmente iguais perante o ordenamento jurídico, a desigualdade de tratamento virou um estigma inaceitável. Entretanto, a pretensão de universalização do acesso adveio mais das mudanças socioeconômicas do modelo de sociedade industrial do que dos princípios democráticos (em fase de afirmação e consolidação).

Para acompanhar as transformações constantes do modo de produção, as relações capitalistas, afeitas ao trabalho técnico e/ou intelectual, demandavam mão de obra qualificada, cujo fornecedor, via de regra, era a instituição escolar. Com auxílio dos sindicatos, os trabalhadores pressionavam em sentido semelhante, na esperança de avançar na hierarquia social e de desenvolver as próprias capacidades por meio dos estudos. Logo, é mais razoável afirmar que o modelo de escola para todos é fruto de uma conjunção de acontecimentos sociais, em vez de apenas este ou aquele. O Brasil, assim como a maioria dos países subdesenvolvidos, tardou em alcançar esse estágio de desenvolvimento. Apenas em 1988 a Constituição Federal garantiu expressamente o direito de todos à educação.

Do novo paradigma, afirmaram-se dois grandes projetos de escola distintos: o de justiça social e o de emancipação. O projeto de justiça social crê na capacidade, quase sobre-humana, das instituições de ensino neutralizarem a influência dos fenômenos externos (pobreza, desigualdade social) sobre o desempenho escolar dos estudantes, enquanto internamente, confia na isenção dos atores e na distribuição racional dos recursos materiais entre todos os grupos sociais, sejam instalações dignas, livros, instrumentos tecnológicos e etc... Desse modo, poderia produzir desigualdades justas, na medida do mérito dos indivíduos, ao contrário dos privilégios de nascimento e origem social do antigo regime. Em vez de uma hierarquia social injusta, produto das vantagens de cunho aristocrático, esse modelo permitiria, supostamente, uma hierarquia social justa e útil, produto da competência e dos dons dos indivíduos.

O projeto de emancipação, por sua vez, trafega num caminho diferente, reivindicando o desenvolvimento de todas as potencialidades humanas através da educação. Implica a construção da autonomia individual, em todos os sentidos, num espírito de solidariedade cosmopolita, a fim de enfrentar a infinidade de desafios do mundo globalizado. O iluminismo legou, para as futuras gerações, a crença na razão, no pensamento crítico e na capacidade de criação do ser humano. De fato, se há alguma coisa, no estágio atual de nossa civilização, que pode revelar o melhor do ser humano, essa coisa é a educação. De qualquer forma, por maior que seja seu potencial transformador, esta não é uma missão simples, sobretudo num período de mutações sociais constantes, com a progressiva globalização dos Estados nações e da vida. Os dois projetos, de justiça social e de emancipação, são promessas da modernidade de difícil execução. Dubet (2015, p. 230) define-os nos seguintes termos:

El proyecto de justicia social está fundado sobre la creencia en la capacidad de la escuela de promover una jerarquía social justa basada en el mérito de los individuos y no solamente en los privilegios debidos a su nacimiento; contra las desigualdades sociales injustas, la escuela podría así promover desigualdades escolares justas y útiles a la sociedad ya que están basadas en las competencias de los actores. Heredero de la filosofía de las Luces, el proyecto de emancipación postula que la escuela puede formar ciudadanos autónomos y solidarios en el marco de sociedades nacionales democráticas; el sujeto de la educación moderna se distingue entonces del sujeto de la Iglesia que, sin embargo, inventó la escuela y que tuvo, durante largo tiempo, el monopolio de la escolarización de los niños.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil reformulou seu sistema de ensino nos moldes do projeto de justiça social. O capítulo III, que estabelece as normas gerais da estrutura educacional, afirma expressamente que a educação é um direito de todos e dever do Estado. Com algum atraso, a carta magna acolheu a norma da escola para todos, ao menos nos níveis elementares. Por determinação constitucional, o Estado deve garantir amplo acesso à educação

básica, formada pelo ensino fundamental e médio, sob pena de responsabilização da autoridade competente. Nessa etapa, em que não há nenhuma espécie de seleção, vigora o princípio da igualdade de acesso, a fim de oferecer uma cultura comum a todos e extinguir a antiga divisão de elite escolarizada e povo ignorante. Assim, a universalização do acesso colocaria os estudantes em condição de igualdade de oportunidades, possibilitando uma competição justa.

Entretanto, Bourdieu e Passeron (2012) defendem que a origem social dos alunos, mais ou menos privilegiada, cumpre um papel importante no desempenho escolar. Segundo essa corrente de pensamento, o ensino formal demanda habilidades que integram o cotidiano dos grupos socialmente dominantes, fazendo com que os jovens desse meio assimilem, desde muito cedo, os códigos e linguagens da escola. Desse modo, os alunos de origem social favorável dominam mais facilmente a ‘cultura legítima’ – aquela cujos comportamentos e conteúdos a escola prestigia – do que os de origem popular. O conceito de *habitus* consiste justamente na incorporação, como uma espécie de herança, pelos grupos sociais, dos capitais cultural, econômico, social e simbólico que as gerações familiares acumularam ao longo do tempo. Essa bagagem cultural, por assim dizer, repercute diretamente no rendimento escolar dos estudantes. Segundo Nogueira e Nogueira M. (2002, p. 22):

Como já foi dito, segundo Bourdieu, cada grupo social, em função das condições objetivas que caracterizam sua posição na estrutura social, constituiria um sistema específico de disposições para a ação, que seria transmitido aos indivíduos na forma do *habitus*. A idéia de Bourdieu é a de que, pelo acúmulo histórico de experiências de êxito e de fracasso, os grupos sociais iriam construindo um conhecimento prático (não plenamente consciente) relativo ao que é possível ou não de ser alcançado pelos seus membros dentro da realidade social concreta na qual eles agem, e sobre as formas mais adequadas de fazê-lo. Dada a posição do grupo no espaço social e, portanto, de acordo com o volume e os tipos de capitais (econômico, social, cultural e simbólico) possuídos por seus membros, certas estratégias de ação seriam mais seguras e rentáveis e outras seriam mais arriscadas.

Portanto, os estudantes mais abastados, das classes dominantes, por crescerem em meio à ‘cultura legítima’, seriam mais beneficiados pelo sistema escolar: dominariam, com mais naturalidade do que os demais, os códigos e linguagens da escola, o que não significa, é claro, que esse fenômeno ocorreria de maneira automática. A ‘cultura legítima’, cabe ressaltar, decorreria da relação de forças entre os grupos e classes sociais, que resultaria na imposição do arbitrário cultural da parte mais forte e poderosa. Trata-se da teoria de Bourdieu e Passeron (2012), no livro *A Reprodução*, onde discutem conceitos como *habitus*, arbitrário cultural, cultura legítima, reprodução e legitimação. Apesar de suas limitações, essa teoria contribuiu para desconstruir mitos importantes, como, por exemplo, o da igualdade formal dos estudantes,

cujos conteúdos dissimulam o papel das desigualdades no desempenho escolar, afirmando que o alto rendimento dos grupos de origem social favorável é fruto do talento/dom natural e o fracasso dos grupos de origem popular advém da inaptidão/preguiça para as atividades intelectuais, salvo raras exceções de alunos superdotados. Assim, o pensamento de Bourdieu e Passeron (2012), por revelar a relação entre desigualdades sociais e desigualdades escolares, permanece bastante atual.

Mas essas reflexões também foram objeto de críticas. Numa perspectiva geral, sobressaíram-se dois pontos principais: o conceito de classe e a diversidade do sistema escolar. Parece imprudente associar, de maneira global e irrestrita, o currículo escolar ao arbitrário cultural da classe dominante, quando alguns conteúdos são intrinsecamente importantes, o que, por si só, já justifica sua presença nas grades curriculares. Mas, sobretudo, a obra ignora a diversidade interna do sistema escolar, composto por diretores, professores e funcionários com diferentes organizações, princípios pedagógicos e modelos de gestão. Quando o método de ensino respeita a cultura, a linguagem e os saberes dos estudantes, construindo o conhecimento na base da troca, da comunhão e do diálogo, estreita-se a distância entre a cultura escolar e o *habitus* dos grupos populares, o que, em última instância, pode atenuar o viés de eliminação ou auto eliminação (desistência) e os efeitos das desigualdades sociais. No Brasil, a pedagogia social crítica, representada na obra de Paulo Freire, cumpre um papel importante no crescimento dos estudantes de origem popular.

O problema do princípio da igualdade de acesso, quando visto isoladamente, relaciona-se com a desconsideração de outros fatores importantes para a construção da igualdade de oportunidades. Oferecer educação para todos, embora imprescindível, é insuficiente para garantir uma competição justa. A escola faz parte de um mecanismo social mais amplo que abrange fatores externos e internos. O sucesso ou insucesso escolar dos indivíduos envolve, mais do que apenas a estrutura do sistema de ensino, fatores econômicos, sociais, culturais e simbólicos da sociedade. O desprezo por essas questões produz desigualdades profundas durante a trajetória escolar. As categorias de origem social favorável, mais experientes e com acesso a recursos escassos, valem-se dos próprios privilégios para monopolizar o acesso às escolas, cursos e empregos de maior prestígio.

Em meados do século XIX, quando apenas grupos sociais privilegiados tinham direito à educação, a introdução do princípio da igualdade de acesso simbolizou um progresso importante por incluir segmentos marginalizados da sociedade. Mas, diante da lentidão desse processo, após uma série de pesquisas quantitativas (radicadas na França, na Inglaterra e nos EUA) revelarem o peso das desigualdades sociais sobre o destino escolar, começou-se a

questionar a estratificação do sistema de ensino, cada vez mais dividido segundo a origem social dos estudantes, com escolas de qualidade e prestígio diferentes para ricos e pobres, negros e brancos, mulheres e homens. A disparidade de desempenho escolar dos diferentes grupos sociais mostrou que a igualdade de oportunidades demanda mais esforços do que a simples igualdade de acesso à educação. A concepção de que a escola pública sozinha poderia superar os problemas crônicos do antigo regime, para implementar uma sociedade justa, moderna e democrática, enfraqueceu diante das evidências de que as desigualdades sociais se transformam, frequentemente, em desigualdades escolares. Assim, Dubet (2015, p. 232) ressalta a função integradora da educação, uma de suas principais finalidades nessa fase.

En el fondo, en este marco, la igualdad de acceso es sostenida por una norma de integración social y nacional. En el momento en que se amplía la oferta escolar, se espera sobre todo de la escuela, que extienda una cultura común y, para ser aún más preciso, una cultura cívica nacional. Es necesario que la escuela ofrezca algo en común a todos los ciudadanos, superando así la antigua división entre las élites instruidas y la masa de ignorantes. Este modelo está asociado, generalmente, a una gran confianza en la escuela emancipadora y liberadora.

Dessa forma, para compreender como se dá o percurso até o ensino superior no município de Santana de Mangueira, é de suma importância discutir o acesso à educação desde o princípio, ainda no ensino primário e secundário.

5.1.1 A igualdade de acesso em Santana de Mangueira

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) regula o sistema educacional brasileiro, assim como outras leis, decretos, portarias e resoluções que compõem o conjunto normativo da educação no Brasil. A educação escolar foi dividida em educação básica e educação superior. A primeira abrange a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio. Pode ser oferecida nas modalidades ensino regular, educação especial e educação de jovens e adultos. A segunda oferece cursos de graduação, pós-graduação, sequenciais e de extensão. Nada obstante, a LDB ainda regula a educação profissional e tecnológica, reconhecida nas modalidades de qualificação profissional, técnica de nível médio e tecnológica de graduação e pós-graduação.

Com isso em mente, analisar-se-á os resultados dos dois últimos Censos Demográficos, dos anos 2000 e 2010, do município de Santana de Mangueira, para discutir os desdobramentos das políticas públicas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior nessa região. Para isso, analisar-se-á tanto os resultados disponíveis acerca da educação básica quanto os da

educação superior, fases subsequentes e complementares. Ora, como assegurar a democratização do acesso à educação superior, se as etapas anteriores acumulam problemas? Nesse ponto, identifica-se o grande mérito das políticas de expansão. Em meio a uma realidade extremamente complexa, lograram obter avanços consideráveis. Se o governo federal tivesse cruzado os braços, aguardando a realidade social melhorar (educação básica, desigualdade, racismo estrutural e etc), o acesso, hoje, seria tão restrito quanto o de décadas atrás. Desde as políticas de expansão do acesso, essas duas agendas avançaram. Observou-se um progresso significativo, mas o caminho até a democratização é longo.

Na educação infantil, a creche, prevista para crianças de até 3 anos de idade, apresentou resultados inferiores à média nacional. Segundo o Censo de 2010, 84,4% das crianças de 0 a 3 anos do município de Santana de Mangueira nunca tinham frequentado à escola e 10,5% não frequentavam, mas já tinham frequentado. Das 321 crianças de 0 a 3 anos, apenas 18 frequentavam a creche, o que equivale a uma proporção de 5,6% (supondo-se que as 18 tinham de 0 a 3 anos). Para esse grupo etário, a média nacional foi de 23,5%. De 2000 para 2010, o número de crianças que frequentavam a creche diminuiu de 48 para 18, reflexo, possivelmente, da redução da taxa de fecundidade do município nesse período, com o avanço dos métodos contraceptivos e do acesso à informação.

A pré-escola, que segue com as crianças de 4 a 5 anos, apresentou resultados melhores, mas ainda inferiores à média nacional (cuja frequência variou de 50,1% em 2000 para 80,1% em 2010). Em Santana de Mangueira, 39,2% das crianças de 4 anos nunca tinham frequentado a escola, enquanto 7,8% das crianças de 5 anos não frequentavam, mas já tinham frequentado e 18,4% nunca tinha frequentado. No total, cerca de 33,8% das crianças de 4 a 5 anos estavam fora da escola em 2010. Neste período, 137 pessoas frequentavam a pré-escola, uma redução de mais de 40% em relação ao ano 2000, quando constavam 255 pessoas. Essa inflexão se assemelha a da creche, de modo que a causa é possivelmente a mesma: a redução da taxa de fecundidade.

Em outras palavras, o direito à educação infantil está distante do ideal, sobretudo na creche, na qual 84,44% das crianças de 0 a 3 anos estavam fora da escola. Num nível ligeiramente inferior, a pré-escola repetiu um índice de evasão semelhante, com 33,8% das crianças de 4 a 5 anos fora da escola. Portanto, esse quadro sugere que o incentivo à educação desde a primeira infância é bastante incipiente, seja por questões estruturais ou por questões culturais. De acordo com o Censo escolar, o município dispunha de apenas uma creche até 2017, quando, então, ganhou mais uma. Numa região majoritariamente rural, cujos sítios são separados por longas distâncias, esse de fato é um grande problema. Dos 6 anos em diante, no

ensino fundamental, quando a matrícula passa a ser obrigatória, esse cenário muda completamente.

Em seguida, as crianças deveriam ingressar no ensino fundamental, cuja duração é de 9 anos, iniciando aos 6 anos de idade e terminando aos 14, desde que se considere a ‘idade normal’. No mínimo, espera-se que as crianças e adolescente desse grupo etário estejam frequentando a escola, ainda que, eventualmente, ocorram atrasos ou avanços na evolução educacional. Mas, tal qual na educação infantil, constatou-se que uma parcela não estava frequentando. Desses, um grupo frequentou durante certo tempo, mas acabou evadindo, enquanto outro jamais chegou a ser estudante.

Contudo, o percentual de crianças e adolescentes que não estavam frequentando a escola, em 2010, foi bem inferior ao da educação infantil, de modo que a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade atingiu 94,5%, percentual ligeiramente inferior à média nacional e regional (Nordeste), ambas de 97,3%. Ou seja, cerca de 5,5% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos do município de Santana de Mangueira não estavam frequentando a escola, das quais aproximadamente 1,9% nunca tinha frequentado e 3,6% já tinha frequentado, mas não frequentava mais. Em todo caso, a média nacional de crianças e adolescentes fora da escola, no meio rural, foi de 5%, semelhante à da região objeto desta pesquisa, cuja população é majoritariamente rural. Assim, o Censo de 2010 confirmou o atraso educacional do meio rural em relação ao urbano, o que representa, de fato, um grande desafio para qualquer política pública. Nesse aspecto, convém ressaltar que o país evoluiu, pois, no ano 2000, esses percentuais eram de 13% no meio rural e de 5,1% no urbano.

Desde a última etapa do ensino fundamental, na transição para o ensino médio, o percentual de crianças fora da escola começa a crescer. Durante os 3 anos do antigo colegial, esse problema se acentua ainda mais, interrompendo o curso normal da vida escolar dos estudantes e prejudicando o acesso ao ensino superior. Na faixa etária de 15 a 17 anos, idade em que se deveria cursar o ensino médio, 28,4% estava fora da escola. Desses, 26,1% iniciou os estudos, mas abandonou em seguida e 2,29% nunca foi estudante. Em relação ao grupo etário de 6 a 14 anos, observou-se um acréscimo de mais de 20% no percentual de jovens que não frequentavam a escola. A média nacional foi de 16,7% e, no Nordeste, de 17,2%. Na área rural, esses percentuais foram de 21,7% e de 20,0%, respectivamente. Logo, inferior à do município de Santana de Mangueira, onde 28,4% dos jovens de 15 a 17 permaneciam à margem do ensino formal.

Em 2010, 214 estudantes estavam matriculados no ensino médio, número superior ao do ano 2000, quando constavam apenas 127. Nesse caso, ao contrário da educação infantil e do ensino fundamental, constatou-se um crescimento no total de matrículas.

Portanto, o município de Santana de Mangueira, assim como a maior parte do Brasil, amarga um problema grave de evasão, mais visível durante a transição do ensino fundamental para o ensino médio, quando uma parcela significativa dos estudantes abandona a escola – pelas mais diversas razões –, o que impossibilita a universalização da educação básica e, conseqüentemente, um acesso equânime ao ensino superior.

Nas faixas etárias seguintes, a escolaridade já era significativamente menor no município de Santana de Mangueira, tanto que das 219 pessoas de 18 a 19 anos, 119 não frequentava a escola, o que equivale a cerca de 54,3%. Nesse caso, pela primeira vez, desde a educação infantil, mais da metade de um grupo etário estava fora da escola. Desse ponto em diante, esse percentual apenas cresceu mais e mais. O grupo etário de 20 a 24, em que 77,2% não frequentava a escola, confirmou definitivamente essa tendência. À essa altura, o ideal seria estar cursando o ensino superior, se considerarmos a ‘idade normal’. Entretanto, o Censo de 2010 mostrou uma realidade diferente, na qual apenas 32,8% dessa faixa etária ainda frequentava, de algum modo, o ensino formal.

Em termos nacionais, na área urbana, 54,2% não frequentava a escola, no grupo de 18 a 19 anos, e 73,6%, no de 20 a 24 anos, enquanto na área rural, esses indicadores foram de 59% e de 82,3%, respectivamente. Historicamente desigual, a diferença de escolaridade entre as áreas urbana e rural diminuiu, mas o Censo de 2010 registrou, ainda, uma disparidade significativa. No geral, o nível de escolaridade foi mais baixo entre a população rural, negra e pobre, fatores de discriminação cujos efeitos, notadamente, potencializam as desigualdades sociais.

Depois de cruzar a renda da população com a frequência à escola, o Censo de 2010 confirmou a influência do poder econômico no acesso ao ensino formal, seja na creche, na pré-escola, na educação básica ou no ensino superior – independente até mesmo da idade da pessoa. De fato, a taxa de escolarização cresce na medida em que o nível de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população aumenta. Vejamos o que diz o relatório:

Focando nas crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade do País, constatou-se que, no grupo etário de 6 a 14 anos, o percentual de crianças e adolescentes que não frequentavam escola foi de 5,2%, na classe sem rendimento a menos de ¼ do salário mínimo, e baixou para 1,6%, na de mais de 3 salários mínimos. No grupo etário de 15 a 17 anos, esses percentuais foram, respectivamente, 21,1% e 6,4% (BRASIL, 2010, p. 56).

No município de Santana de Mangueira, 79,6% da população vivia com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda nominal mensal domiciliar *per capita* em 2010. Quando se considera a influência do nível de renda da população no acesso à creche e à escola – que diminuiu em ritmo acelerado a partir do ensino médio, na faixa etária de 15 a 17 anos –, encontra-se parte da explicação para os baixos índices de escolarização, geralmente inferiores a média nacional e regional (Nordeste).

Numa perspectiva geral, a análise do acesso à educação no município de Santana de Mangueira ratifica os conceitos de eliminação, restrição de escolha e atraso escolar. Com frequência, esse conjunto de fenômenos culmina na sub-representação dos grupos populares na educação superior. Forçados a lidar com as responsabilidades da vida adulta desde cedo, os estudantes desfavorecidos tendem a abandonar a escola após pouquíssimos anos de estudos. A desigualdade social, a discriminação, a distância geográfica, as dificuldades de aprendizagem e os problemas sociais favorecem a evasão precoce.

Em 2010, o percentual de pessoas fora da escola, que era de 5,5% na faixa de 6 a 14 anos, aumentou para 28,4% na faixa de 15 a 17 anos. Em outras palavras, o percentual de escolaridade regrediu mais de 20% na transição do ensino fundamental para o ensino médio. Desse ponto em diante, à medida em que a faixa etária aumenta, o percentual de escolaridade diminui. Na de 18 a 19 anos, por exemplo, 54,3% não frequentava a escola, enquanto a de 20 a 24 anos registrou expressivos 77,2%.

Quadro 6 – Frequência à escola

Grupos de idade	População residente	Não frequentava (%)
0 a 3 anos	321	94,6%
4 a 5 anos	183	33,8%
6 a 14 anos	969	5,5%
<u>15 a 17 anos</u>	<u>348</u>	<u>28,4%</u>
<u>18 a 19</u>	<u>220</u>	<u>54,3%</u>
<u>20 a 24</u>	<u>501</u>	<u>77,2%</u>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

Portanto, parcela expressiva dos estudantes abandona o ensino formal por razões alheias a própria vontade, o que Bourdieu e Passeron (2014) denominaram de ‘eliminação’. Aqueles que conseguem progredir apesar das estatísticas em contrário sofrem severas ‘restrições de escolha’. A origem social, capaz de abrir e fechar oportunidades, condiciona suas expectativas subjetivas. Os estudos mais longos, embora sonho de muitos, são vistos como improváveis.

Hierarquizada por ordem de qualidade e prestígio social, os estudantes desfavorecidos acessam apenas a base da educação superior, formada por cursos e instituições de baixa demanda, nas quais as chances de aprovação são maiores, como sugere o estudo de Ristoff (2016).

5.2 A IGUALDADE DISTRIBUTIVA DAS OPORTUNIDADES

Depois da igualdade de acesso, vem a igualdade das oportunidades. Na verdade, a finalidade da primeira é proporcionar as condições estruturais da segunda. Eleva-se o período de escolaridade obrigatória até a iminência do ensino superior, adia-se o processo de seleção escolar e oferece-se a todos uma cultura comum. Matricula-se os estudantes nas mesmas escolas, onde recebem as mesmas lições, com os mesmos conteúdos e prestam as mesmas avaliações. Na escola moderna, nem o nascimento nem a classe social definem se o indivíduo terá ou não acesso à educação. No percurso escolar, as distinções de riqueza ou nascimento não são mais aceitáveis. Agora, a seleção ocorre no próprio curso da escolaridade. Se os estudantes frequentam os mesmos estabelecimentos de ensino e dispõem dos mesmos recursos, trata-se, supostamente, de uma competição justa. Eventual sucesso ou fracasso é fruto do próprio indivíduo, ou seja, dos seus próprios méritos, dons e virtudes. Qualquer um pode seguir os estudos mais longos, rentáveis e prestigiosos, desde que apresente o desempenho necessário. Ingressando na mesma competição, sob as mesmas regras, é como se dissessem: só depende de você, basta trabalhar duro.

O modelo de igualdade das oportunidades interage com a questão de como distribuir os indivíduos, de forma justa, em posições e cargos desiguais, se o ordenamento jurídico estabelece que todos são iguais. Portanto, permite conciliar dois princípios importantes para a sociedade industrial moderna: o da igualdade entre os indivíduos – essencial em qualquer democracia – e o da divisão social do trabalho. Espera-se que as instituições de ensino neutralizem as desigualdades sociais, transformando as desigualdades injustas em desigualdades justas. Nesse sentido, os estudantes são hierarquizados segundo o desempenho escolar. Como essa classificação procede, supostamente, de uma competição equitativa, onde todos dispuseram dos mesmos recursos, afirma-se que é uma hierarquização justa. Se as desigualdades de nascimento e origem social são desprezíveis, as desigualdades escolares são aceitas, desde que resultem de uma competição isonômica.

Ela designa o modelo de justiça, permitindo a cada um concorrer numa mesma competição sem que as desigualdades da riqueza e do nascimento determinem diretamente suas oportunidades de sucesso e acesso a qualificações escolares

relativamente raras. Hierarquizando os alunos unicamente em função de seu mérito, espera-se que as desigualdades das oportunidades eliminem as desigualdades sociais, sexuais, étnicas e outras, que caracterizam todos os indivíduos. Esse tipo de igualdade está no centro das sociedades democráticas, isto é, que considera que todos os indivíduos são livres e iguais em princípios... (DUBET, 2008, p. 11).

Entretanto, quando se avalia o percentual de estudantes de origem popular nos níveis superiores, pergunta-se quantos desistem e quantos seguem o trajeto escolar; quantos frequentam os melhores cursos, nas melhores instituições; quantos seguem as carreiras de alto prestígio e demanda; quantos obtêm, de fato, sucesso escolar, em relação às categorias sociais mais abastadas. Desde 1960, a sociologia da educação mostra que a riqueza não é o único obstáculo para a igualdade de oportunidades. O acesso à educação cresceu, certamente, mas as carreiras e performances permanecem desiguais. Os estudantes mais privilegiados, com capital cultural e social mais afinado, monopolizam os estudos mais longos, prestigiosos e rentáveis. Em maior ou menor grau, esse fenômeno é uma constante na maioria dos países. Quando se amplia o acesso, prorrogando-se o tempo de escolaridade obrigatória, corre-se o risco de engendrar a ilusão de um modelo de justiça plena. Entretanto, as estruturas das carreiras e as diferenças de performances continuam refletindo as desigualdades sociais. O acesso aos bens escolares se torna mais amplo, de fato, mas a distribuição dentro do sistema de ensino permanece injusta. Dubet (2008) utiliza a expressão democratização segregativa: enquanto os grupos mais favorecidos monopolizam os cursos e carreiras mais prestigiosas, reserva-se aos grupos populares os cursos mais curtos e menos rentáveis – os que a elite, em geral, não mostra interesse. Nesse sentido, conclui-se que, ao contrário da promessa do padrão de escola moderna, as instituições de ensino não são capazes de neutralizar os efeitos das desigualdades sociais. Se antes a seleção ocorria fora da escola, por motivos alheios ao mérito, como o nascimento e a classe social, agora a seleção ocorre no curso dos estudos.

Tanto Bourdieu quanto Dubet (2008) defendem que dois raciocínios concorrem para a explicação desse fenômeno: além dos efeitos óbvios das desigualdades econômicas, os dois autores destacam o capital cultural e social e o conhecimento das estratégias e recurso escolares.

Quanto ao primeiro, reconhece-se que os diversos grupos sociais fornecem culturas, habilidades e atitudes diferentes, que podem, no fim das contas, ser mais ou menos próximas das expectativas escolares. Os diferentes grupos sociais estimulam mais ou menos os estudos, ensinam mais ou menos as competências cognitivas e oratórias que a escola demanda. Os grupos mais privilegiados, que colheram, durante séculos, as benesses da educação, assimilam, desde cedo, a cultura escolar como a própria cultura. Preparados precocemente, encaram com naturalidade as provações escolares. Enquanto isso, os grupos populares atravessam um

processo de aculturação, para assimilar os códigos e linguagens da cultura escolar, o que representa uma grande desvantagem.

Quanto ao segundo, reconhece-se que os pais, ao guiarem os filhos, cumprem um papel importante, sobretudo quando conhecem, de antemão, as estratégias e recursos escolares mais eficazes. Podem indicar os melhores caminhos, pois, na maioria das vezes, são egressos desse mesmo mundo. Qual curso ou matérias estudar com mais afinco, se pretende atingir esse ou aquele objetivo. Os idiomas, intercâmbios, instituições e atividades culturais que podem proporcionar mais consistência para formação dos mais jovens. Conhecem os atalhos dos quais podem eventualmente tirar proveito. Num julgamento à distância, tais elementos aparentam ser apenas detalhes insignificantes, mas, no fim das contas, fazem toda a diferença. De fato, os grupos mais privilegiados dominam melhor as estratégias e recursos escolares disponíveis, o que permite obter um desempenho mais eficaz e alimenta, assim, mais uma vez, o círculo das desigualdades sociais. Vejamos o que diz Dubet (2008, p. 31):

Se se adicionam esses dois grandes tipos de processos sociais, nota-se que eles acabam criando desigualdades decisivas e, sobretudo, fazendo com que as distinções escolares, as mais sutis, dissimulem também hierarquias sociais. (...) Em função de suas políticas e de suas tradições, cada sistema escolar pode estar mais ou menos próximo de um ideal puro de igualdade das oportunidades, mas nenhum consegue verdadeiramente se proteger da influência das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares. A igualdade das oportunidades não produz, portanto, a igualdade dos resultados. (...) nos leva a pensar que, sozinha, a escola não pode criar a igualdade das oportunidades e, sobretudo, **que a redução das desigualdades sociais permanece o meio mais seguro de criar a igualdade das oportunidades escolares.**

No padrão de escola do moderno, o modelo da igualdade das oportunidades mobiliza princípios de justiça e postulados morais importantes para uma sociedade democrática, alimentando o sentimento de que todos – enquanto sujeitos autônomos – podem controlar o próprio destino. Desde que gozem das mesmas oportunidades, diz-se que os indivíduos são livres para escolher, de modo que apenas o mérito separa o desejo do fato concreto e o sonho da realidade. Em todo caso, como nada é tão simples, a implementação das condições da igualdade das oportunidades demanda um longo processo. Como, afinal, escapar dos efeitos da desigualdade social, da pobreza, da discriminação, da precariedade de certos estabelecimentos de ensino e etc...? Nesse momento, quando os movimentos de igualdade – seja de mulheres, negros, deficientes ou estrangeiros – ganham cada vez mais força, é urgente discutir essa questão. Para avançar ainda mais (se considerarmos que a superação da seleção aristocrática já é, por si só, um grande avanço), deve-se pensar, de agora em diante, em termos de igualdade

distributiva das oportunidades: este modelo aposta na **distribuição equitativa** dos recursos, oferecendo mais a quem tem menos, com o propósito de construir um sistema escolar justo.

Nesse sentido, a *igualdade da oferta*, uma das condições elementares da *igualdade distributiva das oportunidades*, merece mais atenção. Desde o início da escola moderna, observa-se que a distribuição dos estabelecimentos de ensino, bem como da própria qualidade, é bastante desigual. No Brasil, por exemplo, é mais vantajoso estudar nas regiões Sul e Sudeste, que concentram os maiores percentuais de instituições de ensino superior, públicas ou privadas. Para combater esse problema, o governo Lula promoveu, durante seu primeiro mandato, a descentralização das IFES, com a interiorização dos campi e com a construção de novas universidades. Trata-se de um avanço que demanda atenção especial para impedir eventuais retrocessos. Quando se analisa os indicadores de qualidade, constata-se que as regiões mais vulneráveis concentram os estabelecimentos mais precários, onde, por sua vez, encontram-se os alunos menos favorecidos. Nesse caso, as experiências internacionais revelam que a concentração de alunos ‘fracos’ num único lugar fragiliza ainda mais a qualidade do ensino. Cria-se, assim, ‘guetos escolares’, onde prevalece um círculo vicioso de mediocridade, desigualdade e pobreza. Numa pesquisa recente, observou-se que os professores mais capacitados, geralmente, são distribuídos para os melhores estabelecimentos, onde lecionam para os melhores alunos. Vejamos Gois (2018, p. 2):

Os autores destacam que, para os países Latino Americanos da amostra (Brasil, México e Chile), a maior desigualdade acontece porque escolas que mais necessitam tendem a receber menos professores qualificados. Uma hipótese para explicar esse padrão é o próprio nível alto de desigualdade nessas nações, o que faz com que escolas de áreas rurais ou em regiões urbanas segregadas tenham menor capacidade de atrair bons professores. (...) No caso do Brasil, não é surpresa verificar que a distribuição dos professores nem sempre acontece considerando em primeiro lugar a necessidade dos alunos. Basta lembrar que em muitos concursos públicos a regra para alocação dos candidatos é dar o direito dos mais bem colocados escolherem onde darão aulas, o que leva, naturalmente, a uma preferência por locais menos desafiadores.

Para remediar esse problema, deve-se frisar uma maior e melhor igualdade de resultados, apoiando os estabelecimentos de ensino mais precários, fomentando a estabilidade do quadro docente e servidores em geral – sabe-se que, nas regiões mais vulneráveis, troca-se de professor com mais frequência –, com uma gestão contínua e eficaz do sistema educativo. Nos termos de Dubet (2008, p. 54), precisa-se que a gestão “seja muito mais sensível a igualdade de resultados, que as equipes fracas sejam apoiadas, eventualmente mudadas, que a estabilidade das equipes educativas seja mais bem assegurada nas zonas desfavorecidas”.

Como apenas a igualdade de oferta não é suficiente, deve-se falar, então, sobre como criar as condições da *igualdade distributiva das oportunidades*. Se não é possível, como vimos, neutralizar totalmente os efeitos das desigualdades sociais, deve-se reunir, pelo menos, as ferramentas necessárias para atenuá-las. Fruto da sociedade moderna, a escola dificilmente conseguirá escapar dos vícios do modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Nesse caso, pensar numa perspectiva equitativa, para reconhecer o direito de todos à igualdade material, em vez de apenas formal, representa um grande avanço. Numa competição originalmente injusta, procura-se equilibrar os meios, impulsionando os grupos socialmente desfavorecidos, com o intuito de proporcionar, de fato, oportunidades iguais.

Fraser (2006) reconhece dos tipos primordiais de injustiças: as injustiças econômicas e as injustiças culturais. Nas últimas décadas, estas últimas ganharam destaque especial, sob as bandeiras da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. Depois do fim das experiências socialistas, a política de identidade, unida contra a discriminação cultural, constituiu-se um dos principais elementos de mobilização. Nestes conflitos, os interesses de classe cederam espaço para as demandas de reconhecimento. Mas se analisarmos com atenção, constataremos uma relação óbvia entre ambas. Num mundo onde as desigualdades materiais dificultam o acesso a direitos básicos, como renda, propriedade, educação, saúde, lazer e etc, as injustiças econômicas atravessam, de ponta a ponta, as injustiças culturais e vice-versa. Se a intenção é promover justiça, a sociedade demanda, hoje, tanto redistribuição quanto reconhecimento.

Para esclarecer a questão, analisemos, então, esses dois tipos de injustiça. Nascida da estrutura econômico-política da sociedade, a injustiça econômica denuncia o modo de produção capitalista, que gera, entre outras coisas, três formas de opressão: a exploração, que expropria a classe trabalhadora do fruto do próprio trabalho; a marginalização, que sujeita a classe trabalhadora a empregos indesejados, mal pagos ou ao desemprego; e, por fim, a privação, que nega à classe trabalhadora acesso a um padrão de vida digno. Enquanto isso, a injustiça cultural opera numa dimensão diferente, mas compatível com a econômica, tanto que é possível ser alvo, simultaneamente, de ambas. O que é, se analisarmos com cuidado, bastante frequente. Nascida dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, a injustiça cultural denuncia, entre outras coisas, mais três formas de opressão: a dominação cultural, que impinge padrões sociais associados a outra cultura, alheios ou hostis à sua própria – como por exemplo o eurocentrismo; o ocultamento, que significa o apagamento das práticas representativas, comunicativas e interpretativas da própria cultura; e, por fim, o desrespeito, que difama ou

desqualifica as diferenças culturais, por meio de representações preconceituosas e estereotipadas.

Por se tratar de fenômenos distintos, com repercussões distintas, as injustiças econômicas e culturais demandam, necessariamente, remédios diferentes, apesar dos entrelaçamentos em comum. Para remediar as injustiças econômicas, pleiteia-se, geralmente, algum tipo de reestruturação político-econômica, desde medidas de redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento até formas mais complexas de reestruturação econômica. Embora ligeiramente distintas, Fraser (2006) classificou esse conjunto de ações sob o termo genérico “redistribuição”. Portanto, se a ideia é combater injustiças econômicas, deve-se instaurar políticas públicas de redistribuição – estas buscam, em última instância, “abolir os arranjos econômicos que embasam a especificidade do grupo (FRASER, 2006, p. 233)”, como, por exemplo, a divisão social do trabalho segundo a classe social, a raça ou o gênero. Por outro lado, se a intenção é combater as injustiças culturais, deve-se promover alguma espécie de mudança cultural ou simbólica, para revalorizar a identidade e os produtos culturais dos grupos difamados, reconhecer e valorizar positivamente a diversidade cultural e insistir na transformação dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Embora difiram entre si, tal qual os anteriores, Fraser (2006) classificou esses remédios sob o termo genérico “reconhecimento”. Nesse sentido, “trata-se de valorizar o “sentido de grupo” do grupo, reconhecendo sua especificidade (Fraser, 2006, p. 233)”.

Quanto aos remédios propriamente, Fraser (2006, p. 237) distingue duas abordagens principais, quando escreve sobre qual seria o formato mais apropriado para corrigir as injustiças que atravessam, simultaneamente, o aspecto cultural e econômico:

Por remédios afirmativos para a injustiça, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra. Por remédios transformativos, em contraste, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente. O ponto crucial do contraste é efeitos terminais vs. processos que os produzem – e não mudança gradual vs. mudança apocalíptica.

Se considerarmos essa classificação, as políticas de discriminação positiva, próximo passo para a igualdade distributiva das oportunidades, enquadram-se no conceito de remédios afirmativos, cujo propósito é corrigir os efeitos desiguais dos arranjos sociais, mas sem alterar, pelo menos diretamente, as estruturas subjacentes que engendram os tipos de injustiça, sejam culturais-valorativas ou político-econômicas. No caso da reserva de vagas, em programas como

o PROUNI e a Lei de Cota, que beneficiam especificamente estudantes negros, pobres, deficientes e originários do ensino médio público, combina-se redistribuição e reconhecimento. Na medida em que atua para democratizar o acesso aos bens educacionais, concorre tanto para revalorizar as identidades grupais injustamente desfavorecidas quanto para reduzir a desigualdade econômica. No Brasil, por exemplo, o nível de instrução é determinante para o padrão de renda. Quem concluiu o ensino superior recebe, em média, três vezes mais do que quem tem apenas o ensino médio. Uma vez dentro do ensino superior, pode-se reivindicar a valorização das identidades grupais desprezadas, seja no currículo, realçando a diversidade cultural, seja na própria academia, produzindo conhecimento de baixo para cima.

De fato, Oliveira (2019) defende que o ensino superior brasileiro, desde o início do século XXI, atravessa um processo de “deselitização”. Se antes era possível, sem sombra de dúvidas, reconhecer o caráter elitista do acesso, hoje, com as políticas públicas de inclusão – o REUNI, o PROUNI, o FIES e a Lei de Cotas –, essa afirmação é, no mínimo, imprecisa, talvez obsoleta. O perfil do estudante de graduação se aproxima, cada vez mais, do perfil médio da população brasileira. Nas universidades federais, onde 50% das vagas são reservadas para estudantes negros, pardos, indígenas, deficientes e de escolas públicas, a mudança é visível. O relatório mais recente da Andifes, de 2019, acerca do perfil socioeconômico dos alunos, mostrou resultados animadores. Em todo caso, ainda persistem, tanto no setor público quanto no privado, desigualdades importantes (de renda, cor ou raça, regionais e etc...). Mas, desde 2016, a nova política fiscal, iniciada no governo Temer, ameaça interromper esse processo de inclusão.

Quanto a renda, Oliveira (2019), com base nos dados da PNAD (2001-2015) e da PNAD contínua (2012-2017), mostra que a participação dos estratos sociais menos abastados (com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário, de $\frac{1}{2}$ a 1, de 1 a 2 salários e de 2 a 3 salários) aumentou significativamente, enquanto os estratos mais ricos (com renda per capita de 3 a 4 salários e mais de 5 salários) decresceu. Numa comparação entre os 70% mais pobres e os 30% mais ricos, constatou uma curva ascendente para os primeiros e decrescente para os segundos.

Em 2001, o nono décimo representava 28% dos estudantes, passando a 17% em 2015. Já o último décimo, dos mais ricos, cai de 40% para 18% do total de estudantes. (...) Estudantes com renda *per capita* domiciliar entre 3 e 5 SM eram a maioria em 2001 (55,16%) e passam a ser 15,05% dos estudantes. **Por outro lado, os estudantes sem rendimentos ou com renda *per capita* de até 1 SM eram 7,2% do total em 2001 e passam a 31,71% em 2015. Já os estudantes com renda até 2 SM passam de 26,81% a**

67,58% dos estudantes entre 2001 e 2015 (OLIVEIRA, 2019, p. 164, grifo nosso).

No plano racial, o movimento de inclusão foi semelhante: se significava apenas 21,9% em 2001, a representação de pretos e pardos (negros) cresceu para 43,5% em 2015.

Em 2001, havia 83.974 estudantes pretos na ES, número que passa para 564.571 em 2015. Pardos eram 683.559 em 2001, passando para 2.581.719 em 2015. Os brancos perdem participação no total dos estudantes ao longo dos anos (a perda apenas relativa, pois houve aumento no número de brancos matriculados na ES segundo a PNAD entre 2001 e 2015). **Assim, os negros passam de 21,9% dos estudantes em 2001 para 43,5% em 2015** (OLIVEIRA, 2019, p. 164, grifo nosso).

Entre 2001 e 2007, a participação do Norte e do Nordeste, as duas regiões mais deficitárias em matéria de educação superior, cresceu. Logo, as desigualdades regionais também diminuíram.

Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliam sua participação relativa no total de estudantes, enquanto Sul e Sudeste diminuem. Em termos absolutos, o número de estudantes cresce em todas as regiões no período. (...) Os estudantes ainda estão bastante concentrados no eixo Sul-Sudeste-Brasília, mas houve um movimento de maior dispersão da quantidade de estudantes, com a redução da concentração em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. **Por outro lado, cresce em todas as outras UFs, com destaque para a participação de Minas Gerais e Bahia** (OLIVEIRA, 2019, p. 164, grifo nosso).

As universidades federais revelaram um avanço ainda maior, o que se deve, em parte, a política de expansão e interiorização deste setor, iniciada nos anos 2000, com a criação do REUNI, em 2007, quando nasceu o projeto de ação afirmativa, de forma pontual e autônoma, numa porção minoritária das IFES. Depois de colher bons resultados, alcançou as quatro regiões do país. Em 2012, culminou na lei n. 12711, conhecida como Lei de Cotas, que universalizou os critérios de seleção. Desde então, os efeitos são bastante visíveis. O FONAPRACE, órgão assessor da ANDIFES, registou a evolução do perfil socioeconômico do campus numa série de pesquisas. A mais recente, anunciada em 2019, confirmou ampliação do acesso. O perfil dos estudantes se aproximou das características da população brasileira, o que sugere, certamente, uma tendência inédita de democratização do acesso.

A pesquisa objetivou traçar o perfil nacional dos graduandos das IFES, mas sem analisar, especificamente, as informações de cada uma, estabeleceu um recorte regional e

estadual. Entre as variáveis, constam elementos socioeconômicos importantes, como o sexo, a cor ou raça, a faixa etária, a renda, a natureza administrativa das escolas de ensino médio e etc. Na verdade, a V pesquisa ampliou bastante o número de variáveis, se comparada as anteriores. Entretanto, o foco é identificar o grau de vulnerabilidade da população universitária, para instrumentalizar os programas de assistência estudantil. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a mais importante política de assistência estudantil do país, utiliza o critério de renda per capita para distribuir recursos. Logo, embora a V pesquisa trabalhe com um conceito amplo de vulnerabilidade (fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento), os resultados enfatizam mais a condição de renda familiar mensal dos estudantes.

De 2018, a última edição registrou a participação de 65 IFES, alocadas em 395 *campi*. Via sistema de cadastramento dos estudantes, angariou dados de 1.200.300 (um milhão, duzentos mil e trezentos) discentes, com matrículas ativas em 355 cursos, nas áreas do conhecimento do CNPQ, distribuídos nos turnos diurno, noturno e integral, para obtenção dos graus de Bacharelado, Licenciatura, Bacharelado/Licenciatura e Tecnológico.

Em cada unidade da federação, consta, no mínimo, uma IFES. Na medida do possível, trata-se de uma distribuição equilibrada. Proporcionalmente, o percentual de universitários acompanha a população de cada região, exceto no Sudeste, onde é ligeiramente inferior. O Nordeste, por exemplo, ostenta 27,7% das IFES, 29,6% dos discentes e 27,8% da população nacional. Esse equilíbrio, comum às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, certamente reflete a política de descentralização do governo federal. O percentual de universidades interioranas cresceu 125% entre os anos 2000 e 2010, quando saltaram de apenas 12 para 27 unidades. Nesse mesmo período, o crescimento nas capitais foi de 14,8%. De 2010 a fevereiro de 2018, o processo de interiorização se aprofundou ainda mais, com um crescimento extra de 92%. Ao final, o número de IFES no interior chegou a 52 unidades.

Em quinze anos, o perfil racial das IFES atravessou mudanças importantes, com o crescimento do número de negros (pretos e pardos) e o decréscimo de brancos. Essas alterações, medidas desde 2003, intensificaram-se de fato com as ações afirmativas. O percentual de brancos, que era de 59,4% em 2003, caiu para 43,3% em 2018. Hoje, os pretos representam 12% dos estudantes e 8,3% da sociedade, mas entre os pardos o quadro é diferente, são 54,3% da sociedade e apenas 40,5% dos estudantes. Em todo caso, essa é a menor diferença já registrada desde o início da série histórica. Em números absolutos, pretos e pardos experimentaram um crescimento ininterrupto de 2003 a 2018. No total, os pardos cresceram 11 pontos percentuais (p. p), enquanto os pretos mais que dobraram sua participação. Juntos,

ultrapassam o número de brancos. Se a diferença inicial era de apenas 1,9 p. p em 2014, atingiu o ápice em 2018 com uma diferença de 7,9 p. p.

Quanto a renda, 50,9% dos estudantes tem renda mensal bruta familiar de até três salários mínimos (sm). Numa família de quatro pessoas, por exemplo, isso significa renda per capita inferior a 1 sm. Mas este percentual varia regionalmente. Norte e Nordeste superam a média nacional, com, respectivamente, 67,4% e 62,2% de estudantes com renda familiar bruta de até 3 sm. Já as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste estão abaixo da média nacional, na medida em que computam 39,9%, 42,1% e 42,9%. Na faixa de mais de 1 a 2 sm, constatou-se uma evolução: esse estrato progrediu de 18,1% em 2010, para 23,4% em 2014 e manteve-se estável em 2018 com 23,5%. Logo, o estrato mais pobre da população universitária cresceu. O percentual de estudantes sem renda alguma também aumentou, ainda que timidamente, de 0,5% em 2010 para 0,7% em 2018. Enquanto isso, a faixa de estudantes com renda mensal bruta familiar acima de 10 sm decresceu de 25,3% em 2010 para 16,8% em 2018. No Norte e Nordeste, esse estrato representa 5,6% e 7,6%, refletindo, possivelmente, as desigualdades regionais do país.

Por causa do PNAES, que estabelece como público alvo prioritário estudantes egressos da rede pública ou com renda per capita de até um salário mínimo e meio, é de suma importância avaliar a renda per capita da população universitária. A V edição da pesquisa revelou que 70,2% dos estudantes tem renda mensal per capita familiar de até 1 e meio sm e, portanto, integra o público alvo do PNAES. Em relação a 1996, esse estrato cresceu 25,9 p. p, o que confirma a tendência de expansão e democratização do acesso. Mais da metade dos estudantes (53,5%) tem renda per capita de até 1 sm, dos quais 26,6% recebe até meio sm e 26,9% auferem de meio a 1 sm. Nesse caso, o número de estudantes pobres nas universidades federais, impulsionado pelo REUNI e pela Lei de Cotas, cresceu significativamente. Se antes era possível acusar o acesso às universidades federais de elitista, repetir essa afirmação atualmente é no mínimo temerário. Entretanto, num país com desigualdades tão profundas, cabe lembrar que os estudantes das camadas mais pobres e misérrimas dificilmente chegam à universidade, já que nem sequer conseguem concluir o ensino médio, uma das principais barreiras para acessar o ensino superior.

No Nordeste, especificamente, 78,3% tem renda mensal familiar per capita de até 1 e meio sm. Ou seja, acima da média nacional de 70,2%, refletindo, mais uma vez, as desigualdades regionais.

O terceiro elemento da igualdade distributiva das oportunidades é, como denomina Dubet (2008), a mobilização e a transparência. Quando se pensa em igualdade de

oportunidades, fala-se, geralmente, em igualdade de oferta e discriminação positiva. Ambas agem sobre as estruturas, os contextos escolares e os territórios, com o fim de proporcionar condições equivalentes. Mas, isoladas, são incapazes de garantir uma verdadeira igualdade material. Desde que a sociologia da educação começou a revelar os mecanismos de funcionamento da escola, sabe-se que a participação dos pais – munidos do conhecimento que acumularam ao longo dos anos – é um vetor de eficiência e contribui para o sucesso ou insucesso dos filhos. Entretanto, apenas uma minoria tem os meios necessários para guiar as novas gerações, de modo que os grupos mais privilegiados conseguem utilizar melhor o sistema. Nesse caso, tão importante quanto agir sobre as estruturas é, também, mobilizar as gentes, os atores educacionais a fim de participar do contexto escolar.

Em alguma medida, as diferenças de renda e culturais perpetuam as desigualdades escolares, mas estão longe de serem as únicas. Os pais que conhecem os códigos da escola, explícitos e implícitos, largam na frente dos que desconhecem as regras do jogo. São capazes de utilizar com mais eficácia os recursos que o sistema oferece, desde quais cursos e disciplinas fazer até qual percurso e atalhos tomar. Para fugir desses efeitos, lança-se mão de mais transparência, interna e externa, explicitando os objetivos, métodos e expectativas e exigências que a escola demanda. Infelizmente, nem todos os pais conhecem o significado de expressões tão simples quanto “ajudar a fazer o dever de casa” ou “acompanhar a trajetória escolar dos filhos”. É importante dizer que tipo de ajuda é essa e quais os benefícios e malefícios deste ou daquele percurso. Em geral, esses conselhos só tem verdadeiro sentido para os pais escolarizados, permanecem obscuros ou incompreensíveis para os menos instruídos. Logo, estabelecer regras de transparência e publicidade, para proporcionar mais participação e clareza nas decisões, pode conter um grande potencial de minar as desigualdades. Dubet (2008, p. 66) esclarece essa questão com grande acuidade:

A mobilização dos pais não implica jamais supor que eles entrem nas classes; ao contrário, ela exige que eles conheçam os objetivos de cada ensinamento e que todas as expectativas escolares deixem de ser implícitas quando os pais e os alunos não se beneficiam dessa cumplicidade com a escola tão frequentemente essencial ao êxito. Não se pode mobilizar os pais quando a questão é reclamar dos meios, e priva-los de toda intervenção na utilização desses meios. (...) Não se pode esperar dos pais que ajudem seus filhos sem lhes dizer em que consiste essa ajuda. Informar os pais sobre os objetivos e os métodos da escola, sobre as reais expectativas do serviço de orientação a fim de aumentar sua mobilização e seu *empowerment*, concerne tanto a igualdade de oportunidades quanto unicamente a à igualdade de meios. O individualismo positivo, o que permite ter confiança em si e agir, supõe que os indivíduos disponham de recursos reais dos quais a informação faz parte.

Num meio tão complexo, onde às vezes as regras beiram o incompreensível, é importante respeitar as trajetórias individuais. O modelo atual alimenta uma obsessão tão grande pela idade normal que os acidentes de percurso deixam marcas indeléveis nos históricos escolares. Na vida comum, um fracasso pode eventualmente gerar novas oportunidades, mas no campo escolar as interrupções, invariavelmente, transformam-se em abandono. Percursos mais flexíveis, que respeitam a individualidade de cada um, são menos comuns. Se o sistema escolar priorizasse, em vez da rigidez habitual, o percurso dos indivíduos, mitigar-se-ia as desigualdades. O excesso de rigidez prejudica sobretudo os perfis atípicos, ou seja, aqueles que conheceram tardiamente a escola e apresentam maiores dificuldades. Nesse grupo, os abandonos quase sempre são definitivos. Segundo Dubet (2008, p. 67), “a rigidez das regras escolares tolera muito mal os percursos e os perfis atípicos e, evidentemente, ela “*handicampeia*” mais claramente os alunos que não foram formados por seu meio social”. No Canadá e nos países escandinavos, onde “os estudantes mais velhos e que já trabalham são mais numerosos, a precocidade, a lentidão e as repetições dos alunos parecem ser menos obsedantes”.

5.2.1 A igualdade distributiva das oportunidades em Santana de Mangueira

Entre as pessoas de 25 anos ou mais de idade – na qual já poderiam, portanto, ter concluído curso superior de graduação –, o percentual de escolarização de Santana de Mangueira é menor do que a média nacional e regional (Nordeste) em todos os níveis de instrução. Essa informação insinua um quadro desanimador, mas, numa perspectiva histórica, é possível observar uma linha ascendente.

O nível superior constitui um exemplo ilustrativo, pois apenas uma parcela realmente inexpressiva lograva chegar tão longe. Uma mera análise do tempo de estudo das pessoas de 10 ou mais anos de idade permite compreender o tamanho do desafio. No ano 2000, apenas 3 pessoas declararam possuir 15 ou mais anos de estudo, o que demonstra o quão difícil e raro era acessar qualquer curso superior. Para concluir a educação básica, por exemplo, são necessários, no mínimo, 12 anos de estudo (contando-se a partir do ensino fundamental, quando a matrícula vira obrigatória). Para concluir um curso de graduação superior, acrescenta-se mais 4 ou 5 anos. Nesse caso, constata-se que a quantidade de pessoas com superior completo, nesse período, estagnou num patamar quase inexpressivo. Mas esse indicador cresceu ao longo dos anos. Em 2010, uma década depois, além de 106 pessoas com *superior completo*, registrou-se mais 409 com médio completo e *superior incompleto*.

Vejam, então, com mais detalhes, o nível de instrução da população de Santana de Mangueira e os desdobramentos das políticas públicas de acesso ao ensino superior nessa região, no período de 2000 a 2010, quando foram realizados os dois últimos Censos Demográficos.

Na faixa etária de 25 anos ou mais de idade, o nível de instrução da população santanense permaneceu bastante insatisfatório: 82,9% não tinha instrução alguma ou possuía apenas fundamental incompleto, o que indica o baixo nível de escolarização da população adulta, sobretudo dos mais idosos, em que a maior parte desse grupo está concentrada, ratificando a extensão gigantesca da dívida do país em matéria de educação. No cenário nacional, esse indicador foi de 49,3%, enquanto o Nordeste permaneceu uma casa acima, com 59%. Quando se considera apenas as áreas rurais, esse percentual é de 79,6%, semelhante ao da população de Santana de Mangueira, onde mais da metade dos domicílios estão localizados nesse meio. Consequência da diferença histórica de escolarização, observa-se uma grande defasagem entre os níveis de instrução da população rural e urbana, nas quais os percentuais de pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto foram de, respectivamente, 79,6% e 44,2%. Nos últimos anos, a diferença vem diminuindo significativamente, mas num ritmo inferior ao necessário.

Nos níveis de instrução intermediários, os percentuais de pessoas de 25 anos ou mais foram de 5,37%, para o grupo com fundamental completo e médio incompleto, e de 8,06%, para o de médio completo e superior incompleto. Nesse contexto, o município de Santana de Mangueira seguiu abaixo da média nacional e regional. No total, o Brasil registrou percentuais de 14,7% e 24,6%, enquanto o Nordeste marcou 12% e 21,7%, respectivamente.

Nesse período, o ensino superior na região atravessou grandes mudanças, no enalço das políticas públicas governamentais de expansão e democratização do acesso, entre as quais constam as cotas, o Programa de Expansão fase I, o REUNI, o PROUNI, o FIES e o PNAES. O movimento de ações afirmativas ganhou fôlego no início dos anos 2000. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 2003, e a Universidade de Brasília (UNB), dois anos mais tarde, foram pioneiras. Durante essa primeira fase, competia as próprias instituições adotar ou rejeitar esse modelo de seleção. A Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) aderiu em 2006 e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em 2010. Desde 2012, a política de cotas assumiu status legal. Por força de lei, as IFES são obrigadas a reservar 50% das vagas para estudantes oriundos de escola pública, com recorte de renda, raça/cor e deficiência, proporcional à representação social desses grupos em cada unidade da federação.

A política de expansão extensiva e intensiva do segmento federal, baseada na redução das distâncias geográficas e da desigualdade regional, produziu efeitos salutares nas regiões Norte e Nordeste em função dos programas de criação de novas IFES e novos *campi*. O governo Lula assumiu definitivamente o combate às desigualdades regionais, uma vez que a iniciativa privada, em geral, preocupa-se com questões de ordem econômica, quase sempre indiferentes à justiça social. Assim, tanto o Programa de Expansão fase I quanto o REUNI cumpriram papel fundamental na redistribuição espacial do ensino superior, como observa Carvalho (2014, p. 222):

O programa de governo materializou-se em ação concreta, à medida que as universidades federais abriram novos *campi* no interior dos estados no âmbito dos projetos de expansão pactuados com MEC por intermédio do Reuni. Além disso, criaram-se novas universidades federais, todas localizadas em cidades interioranas. A redução das desigualdades regionais foi de responsabilidade do segmento federal, uma vez que as estratégias de mercado da iniciativa privada não passam, necessariamente, por preocupações de ordem social ou de redistribuição espacial.

Entre 2002 e 2014, o Nordeste apresentou um dos crescimentos mais expressivos. Enquanto o número de IFES avançou de 12 para 19, um aumento de 50%, o de campus avançou de 30 para 90, um crescimento de 200%. Nesse período, o número de matrículas cresceu 91%. O estado da Paraíba, por exemplo, obteve os campi de Cuité (UFCG), Mamanguape (UFPB), Pombal (UFCG), Sumé (UFCG) e Rio Tinto (UFPB). Enquanto isso, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) obteve os campi de Catolé do Rocha, Princesa Isabel, Cabedelo, Areia, Guarabira, Monteiro, Patos, Picuí, Sousa e Campina Grande e etc. Logo, esse processo de interiorização certamente contribuiu para ampliação do acesso ao ensino superior no município de Santana de Mangueira.

Quadro 7 – Distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade

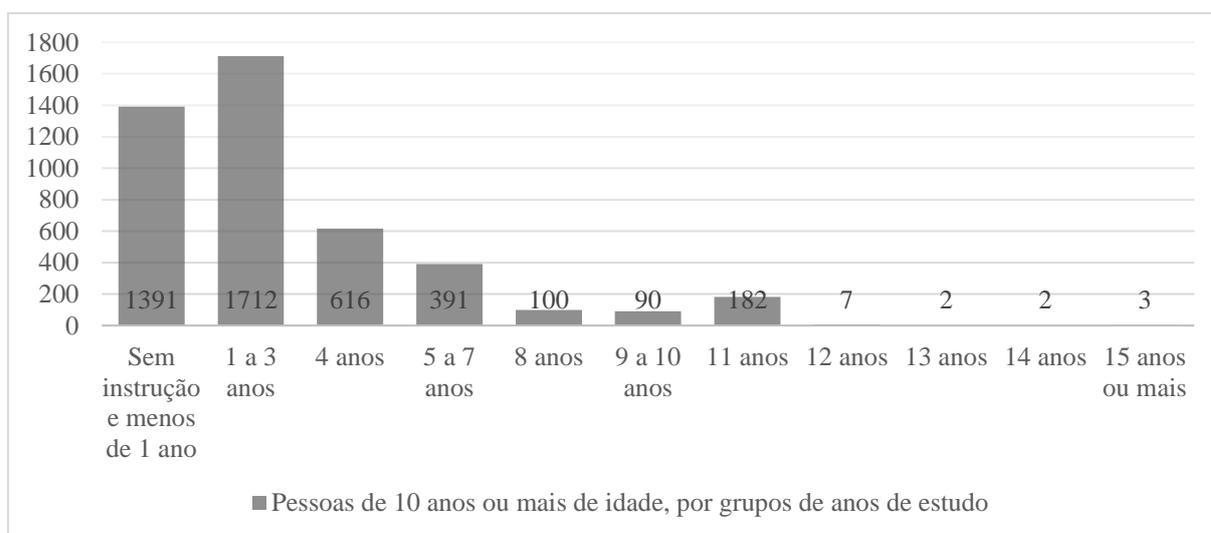
Nível de instrução	Distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade			
	Região			
	Santana de Mangueira	Nordeste	Brasil	
Sem instrução e fundamental incompleto	2313 pessoas	83%	59%	49,3%
Fundamental completo e médio incompleto	150 pessoas	5,3%	12%	14,7%
Médio completo e superior incompleto	225 pessoas	8,1%	21,7%	24,6%
Superior completo	101 pessoas	3,6%	7,1%	11,3%
Não determinado	-	-	0,2%	0,3%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

Portanto, quando se analisa o nível de instrução das pessoas de 25 anos ou mais, consubstanciado na tabela acima, observa-se que a parcela da população com superior completo ainda é baixa (menor do que a média nacional e regional), mas, em relação ao ano 2000, no

qual apenas 3 pessoas tinham mais do que 15 anos de estudo, o progresso é visível. Se no penúltimo Censo apenas 3 pessoas tinham mais do que 15 anos de estudo, o último registrou 101 pessoas de 25 anos ou mais que já tinham concluído um curso superior e mais 225 com médio completo e superior incompleto. De um número quase inexpressivo, chegou-se a 3,6% de pessoas com superior completo. De fato, esse percentual ainda é baixo, o caminho é longo, mas, desde as políticas de expansão do acesso, as portas do ensino superior estão se abrindo para uma nova geração de universitários. Se antes era praticamente impossível, agora as chances são mais tangíveis. No caso de Santana de Mangueira, especificamente, é difícil falar em termos de democratização efetiva, mas, em vez disso, é razoável afirmar que as políticas públicas mais recentes proporcionaram uma abertura importante para essa população. Uma abertura insuficiente, é bem verdade, mas extremamente importante. Nesse caso, uma pergunta deve ser feita: esse progresso obtido, ainda que tímido, resiste as políticas de austeridade fiscal, que restringem demasiadamente os recursos para a educação?

Gráfico 6 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de anos de estudo



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Elaboração própria.

O Censo do ano 2000 classificou a população de 10 anos ou mais por grupos de anos de estudo. Já o Censo de 2010 procedeu de um jeito diferente, pois agrupou-a por nível de instrução. Embora diferentes, é possível compará-los, quando se considera, por exemplo, que para concluir um curso superior de graduação são necessários, no mínimo, 12 anos de educação básica, a partir do fundamental, mais 4 ou 5 anos de educação superior. Logo, presume-se que, se apenas 3 pessoas tinham mais de 15 anos de estudo no ano 2000, a parcela com superior completo é realmente inexpressiva. Mas, em 2010, quase uma década depois, registrou-se, como já salientado, 106 pessoas de 10 anos ou mais de idade com superior completo e 409 com

médio completo e superior incompleto. Portanto, esse crescimento comprova a evolução do nível de instrução da população santanense, como antecipou o indicador daqueles que tinham 25 anos ou mais de idade.

Quadro 8 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade

Nível de Instrução	Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade				
	Santana de Mangueira	Cor/raça			
		Amarela	Branca	Parda	Preta
Sem instrução e fundamental incompleto	3452	2	932	2394	123
Fundamental completo e médio incompleto	436	-	141	287	8
Médio completo e superior incompleto	409	6	156	237	1
Superior completo	106	-	58	48	-

Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaboração própria.

Em Santana de Mangueira, de acordo com o Censo de 2010, os brancos representavam 30,5% da sociedade, enquanto os negros, 69,3%, dos quais 66,5% eram pardos e 2,8%, pretos. Os pardos, assim como na sociedade, formavam mais da metade das pessoas que tinham concluído o ensino fundamental e o ensino médio, mas no nível seguinte, das 106 pessoas que tinham superior completo, 57% eram brancas e apenas 45,3%, pardas.

Assim, enquanto a representação dos brancos, na educação superior, era maior do que na sociedade, a dos pardos era inferior em quase 11%. Nenhuma pessoa preta tinha concluído o ensino superior até 2010. Conclui-se, portanto, que a discriminação racial constitui um obstáculo para a efetiva democratização do acesso.

Em todo caso, as ações afirmativas, em vigor desde 2012, alteraram significativamente o perfil racial das universidades federais, o que possivelmente redesenhou o quadro de acesso à educação superior no município de Santana de Mangueira.

5.3 A IGUALDADE INDIVIDUAL DAS OPORTUNIDADES

Até aqui, tratou-se das condições necessárias para a igualdade das oportunidades, mas Dubet (2008) acrescenta outra dimensão para a construção de uma escola justa: *a igualdade dos resultados ou igualdade individual das oportunidades*. Se eventualmente fosse possível reconhecer, de forma neutra e equânime, o mérito de cada um; se fosse possível neutralizar os efeitos das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares, oferecendo mais e melhor aos menos favorecidos, para equilibrar as condições iniciais, ainda assim restaria uma grande questão, menos recorrente, mas extremamente importante. Na sociologia da educação, diz-se que **os efeitos das desigualdades sociais sobre o desempenho escolar são injustos**, de modo

que é necessário desenvolver meios para combatê-los (discriminação positiva e etc...). Mas, também é possível inverter a questão: quando a hierarquia dos diplomas, gerada pelo sistema escolar, reproduz e acentua as desigualdades sociais, constata-se um efeito justo ou injusto? Em outras palavras, **os efeitos das desigualdades escolares sobre as desigualdades sociais também são injustos?**

Num caso extremo, onde os diplomas determinam totalmente a sorte dos indivíduos, é impossível enxergar algum tipo de justiça. Os vencedores recebem todas as honrarias (melhores cargos, remunerações e prestígio social), enquanto os vencidos chafurdam na pobreza e na precariedade. Como até hoje nenhum país logrou estabelecer **plenamente** a igualdade das oportunidades, um sistema com esse grau de inflexibilidade seria no mínimo questionável. A seleção escolar determinaria a sorte dos menos favorecidos, frequentemente condenados às posições menos prestigiosas, como Bourdieu e Passeron (2014) denunciaram. Ora, uma seleção tão rígida e desigual seria evidentemente injusta. Nesse caso, cabe questionar se é razoável atribuir aos bens escolares, particularmente aos diplomas, o papel de determinar o sucesso ou o fracasso dos indivíduos, desprezando as demais esferas da vida, como a social, a econômica e a cultural.

A questão permanece: os efeitos sociais das desigualdades escolares são justos? De fato, para quem acredita na meritocracia pura e simples, esses efeitos, gerados pela hierarquia dos diplomas, são justos porque supostamente decorrem de uma competição igualitária. Os defensores dessa corrente, geralmente membros da elite econômica, creem facilmente na legitimidade das desigualdades das quais se beneficiam. Mas, desde o surgimento da sociologia da educação, as evidências indicam que outros fatores, além do mérito, influenciam o desempenho escolar. A desigualdade social, um dos mais recorrentes, manifesta-se, por exemplo, nos diferentes capitais culturais que reforçam a maior ou menor inclinação para os estudos longos. Quando se raciocina em termos de ‘esferas de justiça’, a questão adquire novas nuances. Os cursos de alta demanda, situados nas melhores escolas e universidades, propiciam bens sociais, econômicos e políticos de alto valor. Assim, se a educação repercute fortemente nas demais esferas de atividades (seja econômica, cultural ou política), é imprescindível democratizá-la, para impedir a reprodução das hierarquias sociais. Vejamos Dubet (2008, p. 96):

Se cada esfera de atividade (a economia, a cultura, a educação, a política...) produz desigualdades mais ou menos justas, o fato de que as desigualdades oriundas de uma esfera geram automaticamente desigualdades nos outros domínios pode ser considerado uma injustiça em si e como um modo de dominação. Sem uma relativa separação das esferas de justiça, os mais ricos são também os mais cultos, os mais

poderosos, os mais educados, enquanto os menos favorecidos são privados de todos os recursos e até mesmo de suas capacidades de ação. É preciso visar, tanto mais quanto se possa fazer, a uma separação das esferas de justiça.

Em última instância, a *igualdade distributiva das oportunidades* busca proteger o desempenho escolar dos efeitos da desigualdade social. Uma vez que a desigualdade de desempenho escolar também gera efeitos sociais, é possível inverter a questão. Quando apenas uma casta social tem acesso aos diplomas mais prestigiosos (passaporte para vantagens econômicas, sociais, culturais e políticas significativas), porque ostenta alto rendimento escolar, que é resultado do capital cultural que herdou, identifica-se, sem sombra de dúvidas, um círculo vicioso que acelera as desigualdades sociais. Para construir um sistema escolar justo, urge indagar acerca da utilidade dos diplomas e das formações. Se faculta acesso a vários bens, trata-se de um diploma de grande utilidade individual – o que é diferente, diga-se, da utilidade coletiva e intrínseca da educação. Em geral, a educação apresenta qualidades coletivas inquestionáveis, mas a sociedade capitalista nem sempre as reconhece. Desse modo, a utilidade individual dos diplomas, quando varia demais entre si, é capaz de reproduzir as desigualdades sociais. Logo, a *igualdade individual das oportunidades* questiona se é justo que um diploma faculte acesso a vários bens, enquanto são extremamente desvalorizados? Entretanto, cabe ressaltar que a utilidade individual dos diplomas não é fruto apenas do sistema escolar, mas também das condições do mercado de trabalho, ou seja, da relação entre a estrutura dos empregos e a estrutura das formações. Embora não comande sozinho as formações, nem seja a causa do desemprego, nada impede que se indague acerca do papel que o ensino superior exerce na distribuição dos indivíduos no mercado de trabalho.

A utilidade individual da educação varia em função dos países, dos níveis de escolaridade, dos sistemas econômicos, dos sexos, das tradições nacionais e etc. Na sociedade capitalista moderna, a experiência internacional indica uma forte correlação entre escolaridade e renda do trabalho. De maneira geral, cada ano de estudo representa um ganho salarial suplementar. No Brasil, os resultados mais recentes da PNAD contínua confirmam essa tendência. O rendimento médio evolui na medida em que se acumula anos de estudo. Em relação a um trabalhador sem instrução, o ensino superior adiciona, em média, 243% ao rendimento por hora. Quando as utilidades individuais são muito diferentes entre si, constata-se um problema de justiça. Os cursos de difícil acesso apresentam, geralmente, utilidade individual forte. As escolas e universidades tradicionais dominam algumas habilitações específicas, limitando a mobilidade social dos estudantes menos favorecidos. Por causa da seleção rigorosa, formam uma espécie de casta, recrutando apenas os alunos mais privilegiados,

filhos da elite econômica e social. Quando se é barrado – ainda que por uma pequena diferença de pontos –, isso gera consequências incomensuráveis na carreira do indivíduo. Nesse caso, a utilidade individual dos diplomas produz um efeito acelerador das desigualdades sociais.

Na medida que alguns diplomas revelam forte utilidade individual e são restritos às categorias mais favorecidas, outros apresentam fraca utilidade individual e são abertos às categorias menos favorecidas. Essa divisão gera outro problema de justiça. Os grupos populares são encaminhados para as escolas e universidades de pequeno porte, de fácil acesso, onde encaram estruturas de ensino precárias e corpos docentes desvalorizados. Os cursos técnicos e de curta duração, que gozam (injustamente) de pouco prestígio, concentram os estudantes mais pobres e menos favorecidos. Enquanto a maior parte sequer vence a barreira do ensino médio, os demais obtêm diplomas de baixo valor no mercado de trabalho. Em casos extremos, o ensino é tão fraco que frustra completamente a promessa de mobilidade social, configurando uma verdadeira armadilha. Segundo Dubet (2012, p. 259):

Quanto mais se desce na hierarquia do sistema e mais se aproxima de formações gerais pouco seletivas, mais a correlação se enfraquece e menos os mercados de trabalho reconhecem as formações escolares pouco seletivas e pouco especializadas. Os estudantes precisam, então, fazer o esforço de se inserir, ou seja, transformas suas competências acadêmicas em competências profissionais.

O PROUNI e o FIES, programas de expansão e democratização do acesso concebidos para a esfera privada, onde a qualidade da educação superior é notoriamente inferior, são com frequência alvo de críticas dessa natureza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, ainda no primeiro capítulo, afirmei que o interesse da pesquisa nasceu da minha própria experiência pessoal, num projeto em que se cruzavam, ao mesmo tempo, dados da realidade e trajetória particular. No período de 2003 a 2010, vivenciei, pessoalmente, as políticas de expansão e interiorização do acesso à educação superior do governo de Luís Inácio Lula Da Silva. Percebi como, a cada ano, a perspectiva de futuro de dezenas de estudantes do município de Santana de Mangueira mudava. Essa percepção era confirmada, diariamente, por conversas com colegas, amigos e até desconhecidos, também estudantes, com quem compartilhava esperanças em comum. A educação superior tinha se tornado, em pouco tempo, um lugar de possibilidades para aqueles que chegavam, pela primeira vez, a esse nível de ensino. Uma das poucas possibilidades de romper o círculo vicioso de marginalização que predominava em muitas regiões do país.

No processo de pesquisa para o primeiro capítulo, quando escrevi sobre as origens elitistas e a restrição de acesso ao ensino superior, era como se passasse pela minha cabeça uma série de gerações para as quais as oportunidades mais básicas, como educação, foram simplesmente negadas. Gerações das quais a maior parte da população do município de Santana de Mangueira fazia parte. Como os dados da pesquisa revelam, o acesso à educação superior, nessa região, antes de 2003, era extremamente incomum, quase impossível. Ocasionalmente, quando alguém chegava tão longe, encarava um caminho tortuoso cujo final, muitas vezes, era a desistência por força das circunstâncias desfavoráveis. Desistia-se pela falta de condições de permanência, sempre que a realidade material de desigualdade e pobreza batia a porta. Pelas conversas que tive, percebi que o abandono e a desistência vinham acompanhado de um sentimento de frustração que questionava: “esse é mesmo o meu lugar?”.

Entretanto, o conhecimento da origem da educação superior brasileira desconstrói a falácia da meritocracia, que gera esse tipo de sentimento. Desde o princípio até mais recentemente, a estrutura do nosso sistema de ensino excluiu a maior parte da população, reforçando as desigualdades sociais e as opressões presentes na sociedade. Os grupos de origem social favorável monopolizaram as oportunidades educacionais durante décadas. A frustração dos grupos populares reflete a individualização dos problemas sociais, quando, na verdade, são consequência de um amplo histórico de exclusão, pobreza, desigualdade e opressões culturais. Nada tem a ver com a competência ou o mérito dos indivíduos, que nunca faltaram. As políticas de discriminação positiva, ao ampliarem o raio de visão desses grupos, oferecendo mais oportunidades, provaram isso. Os resultados, desde então, são bastante expressivos.

Os governos Lula e Dilma implantaram um conjunto de políticas públicas de democratização da educação superior. A política de expansão e interiorização do acesso beneficiou parte dos grupos historicamente excluídos. Em vigor desde 2012, a lei de cotas acelerou a redução da desigualdade de acesso, dando cara de Brasil às universidades federais. Num curto espaço de tempo, fortaleceu a revalorização da cultura, da identidade, dos valores e das representações dos grupos oprimidos. Como resultado, o perfil socioeconômico do campus brasileiro mudou significativamente durante as últimas décadas, tanto nas instituições públicas quanto nas instituições privadas. A diversidade de alunos com concepções de mundo diferentes trouxe à tona novos debates, temas e pesquisas. A democratização, portanto, abrangeu vários aspectos: o perfil dos alunos, o corpo docente, o currículo, o conhecimento acadêmico e etc.

A mudança de perfil socioeconômico do campus brasileiro produziu uma série de efeitos positivos. A sociedade, direta ou indiretamente, beneficiou-se desse processo. A quantidade de pessoas com acesso ao ensino superior aumentou, o que representou mais capital humano para a economia, numa perspectiva macrossocial, e mais mobilidade social para os indivíduos, numa perspectiva microssocial. O movimento de expansão, além de ampliar os capitais social e cultural da população, forneceu mão de obra qualificada para todas as regiões do país. Mais professores, assistentes sociais, administradores, médicos, advogados, engenheiros, dentistas e etc. Profissionais que estavam concentrados nas regiões mais desenvolvidas se espalharam pelo Brasil inteiro. No fim das contas, a democratização significou, também, uma democratização de valores. Os estudantes universitários adotam e disseminam mais rapidamente os valores humanistas, democráticos e progressistas, como a defesa dos direitos humanos, do meio-ambiente e de outras demandas do século XXI.

Em última análise, as políticas de democratização do acesso visam construir um sistema de ensino justo e democrático, de modo a assegurar a igualdade material de todos os indivíduos e grupos sociais. Representam um meio de alcançar um fim, em vez de um fim em si propriamente. Constituem ferramentas de distribuição de oportunidades. Mas o desenvolvimento de um sistema de ensino justo e democrático demanda mudanças estruturais profundas, o que implica, mais especificamente, em desconstruir os mecanismos geradores de desigualdades, para se assegurar de forma eficaz o direito à educação. O Brasil, que desenvolveu seu sistema de ensino em cima de bases estreitas e desiguais, ilustra bem essa questão. Por aqui, a democratização exige a reversão das desigualdades socioeconômicas e a implantação de um sistema de ensino acessível e de qualidade desde o primário. Até lá, as políticas públicas de expansão das matrículas, de discriminação positiva e de assistência estudantil, como as dos governos Lula e Dilma, permanecerão fundamentais.

Para além de tudo isso, o caráter democrático das instituições é um dos mais importantes indicadores de consenso social. Desde a virada do século, os princípios e valores democráticos integram todas as dimensões da modernidade, quer seja política, econômica, social ou cultural. Nenhuma instituição pode agir como se ainda tivesse no século passado, no qual o povo, ignorante e sem direitos, era excluído de todas as instâncias de participação e formação cidadã. Para obter legitimidade social, as universidades, especialmente as públicas, devem garantir ampla democratização do acesso, sem discriminação de classe, gênero, raça, cor ou de qualquer outra natureza. Portanto, as ações afirmativas, assim como as políticas de interiorização das universidades federais, constituem instrumentos de combate à desigualdade social e de consolidação da legitimidade da educação superior pública.

O caso do município de Santana de Mangueira é bastante esclarecedor. O déficit educacional, manifestado no baixo percentual de escolarização na educação infantil e básica, favorecia a desistência precoce. A distância geográfica dos polos universitários, localizados nas cidades mais prósperas e na capital, agravava o problema. O número reduzido de vagas acirrava a concorrência, impossibilitando a aprovação. Desassistidos, a permanência dos estudantes, uma vez aprovados, era improvável. As políticas públicas de democratização, diante desse cenário, proporcionaram oportunidades únicas: ampliaram o número de vagas, interiorizaram as universidades federais, implementaram ações afirmativas e aprimoraram a política de assistência estudantil. Sem essas iniciativas, é importante reconhecer, o cenário de exclusão permaneceria intocável.

Os governos Lula e Dilma, apesar do histórico de desigualdade brasileiro, possibilitaram o acesso de grupos historicamente marginalizados à educação superior. Em Santana de Mangueira, o acesso a esse nível de ensino, que era quase inexistente, avançou num ritmo impressionante. Entre os que tinham 25 ou mais anos de idade, o nível de instrução cresceu de 3 pessoas com mais de 15 anos de estudos, no ano 2000, para expressivas 101 pessoas com superior completo em 2010. Os efeitos positivos dessa abertura são visíveis. O capital cultural e social médio da população, agora mais escolarizada, aumentou. A conscientização acerca das próprias questões e situações-limites também. Os novos universitários, que tiveram acesso a essas oportunidades, poderão testemunhar às próximas gerações a importância da educação, da formação cidadã e da consciência crítica. Os indivíduos, famílias e grupos sociais estão desenvolvendo, paulatinamente, uma nova dinâmica geracional de teor emancipatório. O respeito aos direitos humanos, assim como sua reivindicação pela população, cresceu. Desses desdobramentos é possível entrever, apesar dos pesares, um futuro pelo qual lutar.

Mas a agenda de austeridade fiscal, transformada em programa de governo desde 2016, com a Emenda Constitucional n. 95, conhecida como PEC do Teto de Gastos, ameaça desestruturar o combate à desigualdade de acesso à educação superior. A mudança, ao congelar o orçamento da área, compromete radicalmente a continuidade das políticas públicas de inclusão das duas últimas décadas. Se considerarmos o papel fundamental dessas medidas para a expansão do acesso a grupos historicamente excluídos, o risco de retrocesso é enorme. Para o município de Santana de Mangueira, onde o impacto foi visível, os prejuízos podem ser ainda maiores. Os estudos mais recentes já apontam para uma desaceleração do processo de inclusão, sobretudo em relação à renda e ao aspecto regional. O orçamento para 2020, que reduz os gastos sociais, preocupa a comunidade acadêmica e a população em geral. Desse modo, por mais que a democratização do acesso tenha avançado nos governos Lula e Dilma, a defesa do direito à educação, assim como qualquer outro direito humano, implica uma luta permanente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, Naomar. **Universidade nova: textos críticos e esperançosos**. Brasília: UnB; Salvador: EDUFBA, 2007a.
- ANDERSON, Perry. **Balaço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- AGUIAR, Maria Angela da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões para reflexão**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.
- ANDES. **Relatório final do 22. Conad: Conselho da ANDES – Sindicato Nacional**. Campo Grande: ANDES, 1990.
- BOAVENTURA, EM. A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. **O contexto histórico nacional da educação superior baiana**. pp. 79-108. ISBN 978-85-2320-893-6. Available from SciELO Books<<http://books.scielo.org>>.
- BOBBIO, Norberto; COUTINHO, Carlos Nelson. **A era dos direitos**. 9.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BOSI, Antônio de Pádua. **The precarization of the teaching work in higher education institutions in Brazil over the last 25 years**. Educacao e Sociedade, [s. l.], v. 28, n. 101, p. 1503–1523, 2007.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Demográfico, 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 julh. 2019.
- BRASIL, IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Demográfico, 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 julh. 2019.
- BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, DF, 20 dez. 1961.
- BRASIL. Lei n. 9394, 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, DF, 20 dez. 1996.
- BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. **Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL, Projeto de lei n. 7.200/2006. **Estabelece normas gerais da educação superior**. Câmara dos Deputados, DF, 18/07/2019.

CARVALHO, Cristina Almeida de Carvalho. **O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006.

_____, Cristina Almeida de Carvalho. **Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento**. Rev. Inst. Estud. Bras., São Paulo, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CATANI, A. M. et al. **PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino superior?**. Curitiba, Educar em Revista, n. 28, jul./dez. 2006.

CHIZZOTTI, Antonio. **O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 703-715, nov. 2015.

_____, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CORUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - Out. 2004.

CUNHA, L. **O ensino superior do octênio FHC**. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003.

_____, L. **Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - Out. 2004

_____, L. **O legado da ditadura para a educação brasileira**. Educ. Soc., Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr.-jun. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, n. 116, jpu.l h2o4/52-20602, julho/ 2002

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007

DUBET, François. *Repensar la justicia social*. **Contra el mito de la igualdad de Oportunidades**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

_____, François. **Los postulados normativos de la investigación em educación**. Espacios en Blanco - Serie indagaciones - N° 25 - Junio 2015 (229-249).

_____, François. **Qual democratização do ensino superior?**. Caderno CRH, Salvador, v.28, n.74, p. 255-265. Maio/Ago. 2015a.

_____, François. **O que é uma escola justa? A escola de oportunidades**. São Paulo: Cortez, 2008.

FÁVERO, M. L.A. **A Universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”**. Cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, p. 1-382, 2006.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 31.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

_____, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GENTILI, Pablo. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina**. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009.

GIROUX, Henry. **Ensino superior, para quê?**. Educar, Curitiba, n. 37, p. 25-38, maio-ago. 2010. Editora UFPR.

GOERGEN, Pedro. **Educação Superior na perspectiva do Sistema e do Plano Nacional de Educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 895-917, jul.-set. 2010

GOIS, Antônio. **Melhores professores estão longe dos alunos que mais precisam**. O Globo. 20 ago. 2018. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/melhores-professores-estao-longo-dos-alunos-que-mais-precisam.html>. Acesso em: 16 julh. 2019.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 8º edição. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Carlos. **A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MICHELOTTO, M. R. UFPR: **Uma universidade para a classe média**. In: MOROSINI, M. C. (Org). A Universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília-DF: Inep, 1999, p. 73-84.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28º edição. Petrópolis: Vozes, 1994.

NEVES, C. B. N. et al. **Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, ano 9º, nº 17, jan/jun. 2007, p. 124-57.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Educação & Sociedade, ano XXIII, nº 78, Abril/2002.

OLIVEIRA, A. L. M. **Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

PINTO, Álvaro V. **A questão da Universidade**. Reed. São Paulo: Cortez Ed., 1986.

PINTO, J.M.R. **O acesso à educação superior no Brasil**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - Out. 2004.

RECHEMBACH, Fabiana; ANDRADE, Fernando César Bezerra de. **Educação em direitos humanos: construindo políticas públicas**. Curitiba: CRV, 2016.

RISTOFF, Dilvo I. **Democratização do Campus: impactos dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação**. *Cadernos do GEA*, v. 9, p. 9-62, 2016.

GENTILI, Pablo; DALILA, Andrade. **A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil**. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo: FLACSO Brasil, 2013. P. 253-265.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano Nacional de Educação: análise do projeto do MEC**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007

SILVA, Franklin. **Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 295-304, mai/ago, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice - O Social e o Político na Pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999. **Da ideia de Universidade à Universidade de ideias**; p. 163-196.

_____, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TOSI, Giuseppe. **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária, 2005.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Ed. Fundação Peirópolis, 2002.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos**. *Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [38]*: 43 - 67, janeiro/abril 2011.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **O que é universidade**. São Paulo: Brasiliense, 2017.