

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

João Deusdete de Carvalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O DESAFIO DA  
INCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DOS PROGRAMAS FIES E ProUni

Santa Cruz do Sul  
2016

João Deusdete de Carvalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O DESAFIO DA  
INCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DOS PROGRAMAS FIES E ProUni

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Direito – Mestrado – Área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Políticas Públicas e Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Gorczewski

Santa Cruz do Sul  
2016

João Deusdete de Carvalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O DESAFIO DA  
INCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DOS PROGRAMAS FIES E ProUni

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Direito – Mestrado – Área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Políticas Públicas e Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Gorczewski

---

Prof. Dr. Clovis Gorczewski

Professor Orientador

---

Prof. (a) Examinador (a)

---

Prof. (a) Examinador (a)

*À minha mãe, Francisca Josefa de  
Carvalho(in memoriam), com quem aprendi o  
valor da luta, da dignidade e, especialmente, a  
humildade na vitória.*

## AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma qualidade que nos permite reconhecer o valor daqueles que foram essenciais na trajetória da vida. Sou grato por ter velhos e bons amigos, companheiros nas trajetórias mais tortuosas, amparo nos momentos difíceis e companhia nas alegrias. Pelo apoio de muitos destes pude trilhar o caminho de produção desta dissertação, caminho cheio de obstáculos, mas que, com o incentivo e parceria de meu orientador, amigos e familiares, foi possível concluí-lo com êxito e alegria. Desta feita, agradeço a todos que de alguma maneira estiveram ao meu lado nesta trajetória, em especial:

À Luiza Cecília, pelo incentivo, pela convivência, pelo coração fraterno e generoso.

Ao Professor Doutor Clovis Gorczewski pela dedicação, apoio e valiosas contribuições à produção deste trabalho.

Aos colegas da turma de Mestrado em Direito da UNISC pelo companheirismo, compartilhamento de tantas experiências de vida e pela amizade tão necessária nas duras rotinas de aula e trabalho.

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

*Se a educação sozinha não transforma a  
sociedade, sem ela tampouco a sociedade  
muda.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

O cenário educacional brasileiro caracterizou-se ao longo dos anos pelo número cada vez mais expressivo de estudantes em busca da educação superior, entretanto, a insuficiência de vagas no ensino público demandou a elaboração de políticas públicas que oportunizassem o acesso ao ensino superior privado. No atual contexto social a educação assume a função de atender aos imperativos do mundo globalizado, em que a qualificação profissional é imprescindível para melhores condições de trabalho. Dessa forma, a procura pelos cursos de graduação tem sido cada vez mais expressiva, de maneira que o acesso ao ensino superior não pôde ser suprido pela oferta única e exclusiva do Estado, tendo em vista a demanda crescente, desproporcional ao número de vagas oferecidas no ensino público. Dessa forma, presencia-se o crescimento das instituições de ensino superior (IES) privadas no Brasil e a consequente necessidade de políticas públicas para que alunos de situação econômica menos favorecida possam chegar ao ensino superior. A pesquisa foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e partiu da seguinte problemática: as políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni no âmbito do ensino superior brasileiro tem sido efetivas na promoção da inclusão social no meio acadêmico? Partiu-se do pressuposto de que a garantia do direito à educação possibilita inserção em melhores postos no mercado de trabalho, bem como oportuniza a inclusão social e melhoria da qualidade de vida. O estudo visou analisar as políticas públicas para o ensino superior no Brasil criadas a partir da Constituição Federal de 1988 até 2014, especificamente os programas FIES e ProUni. O principal objetivo da investigação foi analisar a efetividade das políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni no âmbito do ensino superior brasileiro para a promoção da inclusão social no meio acadêmico. Especificamente, o trabalho visou discutir acerca do acesso à educação como direito fundamental a ser garantido pelo Estado, com especial atenção a contextualização histórica do ensino superior no Brasil; investigar as políticas públicas para o ensino superior no Brasil inauguradas a partir Constituição Federal de 1988 e verificar as contribuições do ProUni e FIES na inclusão social de estudantes de renda familiar baixa em instituições de ensino superior. Adotou-se como método de abordagem o método hipotético-dedutivo, o método histórico como método de procedimento e a documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica como técnica. A pesquisa revelou que as políticas públicas implementadas no âmbito da educação superior brasileira são efetivas no que tange à inclusão social e o poder público deve canalizar esforços necessários para expandir os programas existentes viabilizando o acesso a um número cada vez maior de estudantes, promovendo melhorias no que se refere à qualidade do ensino prestado pelas instituições privadas. Para que o ensino superior se desenvolva como espaço de inclusão social faz-se necessário pensar a diversidade humana e suas condições em todas as salas de aula e realidades socioculturais. É preciso fomentar as ações que ofereçam condições para que os cidadãos tenham oportunidade de formação intelectual e assim possam agir como sujeitos atuantes socialmente e não oprimidos sob o jugo das desigualdades historicamente construídas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ensino Superior. Inclusão social.

## ABSTRACT

The Brazilian educational scenario characterized over the years by an increasingly large number of students seeking higher education, however, the lack of vacancies in public education required the development of public policies that promoted access to private higher education. In the current social context education assumes the role of meeting the requirements of the globalized world in which the qualification is essential for better working conditions. Thus, the demand for undergraduate courses has been increasingly expressive, so that access to higher education could not be supplied by the sole and exclusive offer of the State, with a view to increasing demand, disproportionate to the number of places offered in public education. Thus, witnesses the growth of higher education institutions (HEIs) private in Brazil and the consequent need for public policies to less favored economic situation of students to get higher education. The survey was conducted in the Graduate Program in Law, specialization in Social and Public Policy Rights, research online Public Policies for Social Inclusion and left the following issues: public policies governed by FIES and ProUni under Brazilian higher education has been effective in promoting social inclusion in academia? He started from the assumption that the guarantee of the right to education enables insertion into better positions in the labor market and provides opportunities social inclusion and improving the quality of life. The study aimed to analyze public policies for higher education in Brazil created from the Federal Constitution of 1988 until 2014, specifically the FIES and ProUni programs. The main objective of the research was to analyze the effectiveness of public policies governed by FIES and ProUni in the Brazilian higher education to promote social inclusion in academia. Specifically, the study aimed to discuss about access to education as a fundamental right to be guaranteed by the State, with special attention to historical context of higher education in Brazil; investigate public policy for higher education in Brazil inaugurated since 1988 Federal Constitution and verify the contributions of ProUni FIES and social inclusion of low income students in higher education institutions. It was adopted as a method of approach the hypothetical-deductive method, the historical method as a method of procedure and indirect documentation by the literature as art. The survey revealed that public policies implemented under the Brazilian higher education are effective in relation to social inclusion and the government should channel efforts needed to expand existing programs enabling access to an increasing number of students, promoting improvements in As regards the quality of education provided by private institutions. For higher education to develop as social inclusion space it is necessary to think human diversity and its conditions in all classrooms and socio-cultural realities. It is necessary to encourage actions that provide conditions for citizens to have intellectual training opportunity and so can act as active subjects and not socially oppressed under the yoke of inequality historically constructed.

Keywords: Public policies. Higher education. Social inclusion.



## RESUMEN

El escenario educativo brasileño caracterizado en los últimos años por el número cada vez mayor de estudiantes que buscan una educación superior, sin embargo, la falta de vacantes en la educación pública requiere el desarrollo de políticas públicas que oportunizassem acceso a la educación superior privada. En el actual contexto social la educación asume el papel de la satisfacción de las exigencias del mundo globalizado en el que la capacitación es esencial para obtener mejores condiciones de trabajo. Por lo tanto, la demanda de cursos de graduación ha sido cada vez más expresiva, por lo que el acceso a la educación superior no podía ser suministrada por la única y exclusiva oferta del Estado, con el fin de aumentar la demanda, desproporcionada en relación con el número de plazas que se ofrecen en la educación pública. Por lo tanto, es testigo del crecimiento de las instituciones de educación superior (IES) privadas en Brasil y la consiguiente necesidad de políticas públicas a la situación económica menos favorecida de los estudiantes para obtener la educación superior. La encuesta se realizó en el Programa de Posgrado en Derecho, especialidad en Políticas Públicas de Derechos Sociales y Políticas de investigación en línea Públicas para la Inclusión Social y la izquierda los siguientes temas: las políticas públicas que se rigen por el FIES y bajo ProUni la educación superior brasileña ha sido eficaz en la promoción de la inclusión social en el mundo académico? Él comenzó a partir de la suposición de que la garantía del derecho a la educación permite la inserción en una mejor posición en el mercado de trabajo y proporciona oportunidades de inclusión social y mejorar la calidad de vida. El estudio tuvo como objetivo analizar las políticas públicas para la educación superior en Brasil creada a partir de la Constitución Federal de 1988 hasta 2014, específicamente los FIES y programas ProUni. El objetivo principal de la investigación fue analizar la eficacia de las políticas públicas que se rigen por el FIES y ProUni en la educación superior brasileña para promover la inclusión social en el mundo académico. En concreto, el estudio tuvo como objetivo discutir sobre el acceso a la educación como un derecho fundamental a ser garantizado por el Estado, con especial atención al contexto histórico de la educación superior en Brasil; investigar las políticas públicas para la educación superior en Brasil inaugurado desde 1988 Constitución Federal y verificar las contribuciones de ProUni FIES y la inclusión social de los estudiantes de bajos ingresos en las instituciones de educación superior. Fue adoptado como un método de acercamiento al método hipotético-deductivo, el método histórico como método de procedimiento y la documentación indirecta por la literatura como arte. La encuesta reveló que las políticas públicas implementadas bajo la educación superior brasileña son eficaces en relación con la inclusión social y el gobierno deben canalizar los esfuerzos necesarios para ampliar los programas que permiten el acceso a un número cada vez mayor de estudiantes existentes, promoviendo mejoras en en cuanto a la calidad de la educación proporcionada por instituciones privadas. Para la educación superior para el desarrollo de la inclusión como espacio social, es necesario pensar la diversidad humana y sus condiciones en todos los salones y las realidades socio-culturales. Es necesario fomentar acciones que permitan establecer las condiciones para que los ciudadanos tienen oportunidad de formación intelectual y así pueden actuar como sujetos activos y no oprimidos socialmente bajo el yugo de la desigualdad construido históricamente.

Palabras clave: Políticas públicas. Enseñanza superior. Inclusión social.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de IES no Brasil (2004-2014) .....	76
Tabela 2 – Mudanças no FIES a partir da Lei nº 12.202/2010 .....	80
Tabela 3 – Bolsas de ProUni, FIES e total de matrículas em cursos de graduação em IES privadas .....	101
Tabela 4 – Taxa de frequência líquida na educação superior por faixas de renda domiciliar <i>per capita</i> (2000, 2010) .....	102

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de contratos FIES por ano .....	79
Gráfico 2 – ProUni: bolsas ofertadas por ano .....	82
Gráfico 3 – Modalidades de bolsa: integral e parcial .....	83
Gráfico 4 – Taxa bruta de matrículas, por rede de ensino e grandes regiões no Brasil de 2004 a 2013 .....	100

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estudos, monitoramento contínuo e avaliação .....	99
Figura 2 – Cronograma para a publicação de estudos sobre o PNE pelo INEP .....	99

## LISTA DE SIGLAS

AIE	Aparelhos Ideológicos de Estado
ARE	Aparelhos Repressivos do Estado
CONAP	Comissão Nacional de Acompanhamento do ProUni
COLAPs	Comissões Locais de Acompanhamento do ProUni
CF	Constituição Federal
CREDOC	Crédito Educativo
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
PNE	Plano Nacional de Educação
ProUni	Programa Universidade para Todos
SeSu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Sisu	Sistema de Seleção Unificada
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNESCO	United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization
UNE	União Nacional dos Estudantes
UnB	Universidade de Brasília
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
USP	Universidade de São Paulo
UDF	Universidade do Distrito Federal

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO .....	21
1.1 Direitos e garantias fundamentais .....	21
1.2 Direito à educação como direito fundamental .....	26
1.3 Educação e dignidade da pessoa humana .....	33
1.4 Ensino Superior: breve contextualização histórica e panorama atual .....	38
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL .....	43
2.1 Conceituando as políticas públicas .....	43
2.2 Políticas públicas e ensino superior .....	49
2.3 As políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988 .....	56
2.4 As políticas públicas e a construção da cidadania no mundo globalizado .....	64
2.5 Políticas públicas: caminho para a igualdade e a democratização no ensino superior .....	71
2.6 Os desafios das políticas públicas no ensino superior brasileiro: superando a educação como aparelho ideológico do Estado .....	75
3 FIES E PROUNI: ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR .....	82
3.1 FIES: o financiamento estudantil em questão .....	84
3.2 PROUNI: universidade para todos .....	88
3.3 O FIES e o ProUni no cenário sócio-político brasileiro: limitações a serem superadas .....	92
3.4 Avanços nas políticas públicas de acesso ao ensino superior: o controle social como caminho para enfrentar as limitações do FIES e ProUni .....	95
3.5 Avaliação das políticas públicas para o acesso ao Ensino Superior no Brasil: ampliar possibilidades e promover melhorias .....	100
3.6 O Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2023) e as perspectivas para o ensino superior brasileiro a partir do princípio da solidariedade .....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	117
REFERÊNCIAS .....	124

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a eficácia das políticas públicas para o ensino superior no Brasil e o desafio da inclusão social. Desta forma, a finalidade principal é a investigação destas políticas públicas na área do ensino superior como ferramenta de inclusão social acadêmica, por meio da análise do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (ProUni).

O cenário educacional de nível superior no Brasil caracterizou-se ao longo dos anos pelo número cada vez mais expressivo de estudantes oriundos de escolas públicas, de situação socioeconômica precária, fato este que demandou a elaboração de políticas públicas que oportunizassem o acesso deste segmento da sociedade ao ensino superior do setor privado, diante da insuficiência de vagas ofertadas no setor público. Presencia-se, assim, uma expansão de políticas públicas que fomentam o acesso ao ensino superior no Brasil. A pesquisa visa analisar as políticas públicas para o ensino superior no Brasil criadas a partir da Constituição Federal de 1988 até 2014, especificamente os programas FIES e ProUni.

Ressalte-se a diferença entre os termos “instituição de ensino superior privada” e “instituições comunitárias de educação superior”, as primeiras ligadas ao setor privado, e, estas últimas, regulamentadas a partir da Lei 12.881/2013 que são organizações da sociedade civil brasileira constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos. Com a aprovação do texto, essas instituições passaram a fazer parte de um terceiro modelo de instituição de ensino superior, separado das públicas e privadas, podendo receber financiamento do governo, assim como concorrer a editais de órgãos públicos.

Os conceitos de ensino e educação estão relacionados, de maneira que se pode afirmar que o conceito de ensino é extensão do conceito de educação, dando a este operacionalidade e efetivação no comportamento pessoal e social do indivíduo. O ensino é o processo que visa a modificar o comportamento do indivíduo por intermédio da aprendizagem, com o propósito de efetivar as intenções do conceito de educação, bem como de habilitar cada um a orientar a sua própria aprendizagem, a ter iniciativa para desenvolver-se e participar da sociedade como cidadão consciente. Portanto, o ensino é o instrumento de que se vale a educação para alcançar seus fins, uma vez que esta necessita do primeiro para efetivar-se (NÉRICI, 1985). Desta forma, ainda que os pedagogos apresentem eventuais conceitos distintos de educação e ensino, para este trabalho o termo será considerado como sinônimo.



A pesquisa parte da seguinte problemática: as políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni no âmbito do ensino superior brasileiro tem sido efetivas na promoção da inclusão social no meio acadêmico? Parte-se do pressuposto de que a educação efetivamente permite aos indivíduos um avanço social no âmbito do trabalho, remuneração, reconhecimento e outros. Contudo, este trabalho aprofunda-se na inclusão acadêmica, tendo por certo que ela resultará inclusão social e melhoria da qualidade de vida. Assim, afirma-se, como hipótese, que as políticas públicas consubstanciadas pelo FIES E ProUni são ferramentas eficazes de inclusão social por meio do acesso ao ensino superior.

O principal objetivo da investigação é analisar a efetividade das políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni no âmbito do ensino superior brasileiro para a promoção da inclusão social no meio acadêmico. Especificamente, o trabalho visa discutir acerca do acesso à educação como direito fundamental a ser garantido pelo Estado, com especial atenção à contextualização histórica do ensino superior no Brasil; investigar as políticas públicas para o ensino superior no Brasil inauguradas a partir Constituição Federal de 1988 e verificar as contribuições do ProUni e FIES na inclusão social de estudantes de renda familiar baixa em instituições de ensino superior.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 205 que a educação, “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Dessa forma, compreende-se que, a educação tem a finalidade de garantir a realização plena do ser humano como cidadão ativo em sociedade e proporcionar sua inserção no mercado de trabalho. Assim, a educação constitui-se em instrumento de desenvolvimento do indivíduo e da própria sociedade em que está inserido.

Na sociedade contemporânea, é atribuído à educação o papel de atender às exigências do mundo globalizado, onde a qualificação profissional é fator imprescindível para uma boa colocação no mercado de trabalho. Nesse contexto, a demanda pelos cursos de graduação tem sido cada vez mais expressiva, de maneira que o acesso ao ensino superior não pôde ser suprido pela oferta única e exclusiva do Estado, tendo em vista a demanda crescente, desproporcional ao número de vagas oferecidas no ensino público. Dessa forma, presencia-se o crescimento das instituições de ensino superior (IES) privadas no Brasil e a consequente necessidade de políticas públicas para que alunos de situação econômica menos favorecida possam chegar ao ensino superior privado.

As políticas públicas no ensino superior foram implementadas no Brasil como uma tentativa de estabelecer a igualdade de direitos e oportunidades, de forma a contribuir com a diminuição das desigualdades socioeconômicas no país. As primeiras iniciativas neste sentido foram ações consideradas reparadoras, visando o acesso às vagas por meio de cotas destinadas exclusivamente a candidatos de baixa renda, egressos de escolas públicas ou de origem negra (HAAS; LINHARES, 2012).

No âmbito das políticas educacionais, Hofling (2001) considera que o Estado deve priorizar políticas públicas universalizantes, que garantam o acesso das classes populares ao conhecimento, visando a redução das desigualdades sociais. Segundo a autora, as políticas sociais necessitam estar em sintonia com as demandas da sociedade civil, para que sejam garantidos direitos sociais básicos.

Nesse sentido, desenvolveram-se políticas públicas direcionadas para a compra de vagas em instituições de ensino privadas, por meio do ProUni, bem como para a política de financiamento universitário, por meio de programas de crédito educativo, como o FIES. Tais medidas tem como objetivo garantir a inclusão dos jovens oriundos das classes populares no ensino superior (CHIROLEU, 2009).

O interesse em investigar a temática teve sua origem na experiência do pesquisador como professor do ensino superior privado, bem como a partir das leituras concernentes à expansão do ensino superior brasileiro e as políticas públicas de inclusão social neste contexto.

A relevância do estudo proposto encontra-se nos aspectos pessoal, acadêmico, jurídico e social. No âmbito pessoal a pesquisa proposta possibilita reflexão crítica sobre a temática em questão, trazendo uma discussão significativa das políticas públicas no ensino superior brasileiro, contexto em que se insere o pesquisador.

A relevância acadêmica da investigação encontra-se na reflexão empreendida, uma vez que a análise dos dados permite a construção de um panorama da situação atual de políticas públicas como o FIES e o ProUni e a verificação das limitações destes para a posterior proposição de melhorias. Ademais, os resultados obtidos por meio da análise proposta podem fundamentar e incentivar futuras pesquisas sobre esta temática.

Juridicamente, a pesquisa contribui ao empreender uma análise aprofundada acerca do direito à educação, consubstanciado no artigo 6º da Constituição Federal brasileira como direito social de todo cidadão. Esta análise é de suma importância, tendo em vista que a educação possibilita ao ser humano obter as condições mínimas de sobrevivência com dignidade em uma sociedade pluralista. Desse modo, implementar políticas públicas que

desenvolvam o caráter social e participativo da educação se traduz em um imperativo ético em busca da justiça social.

No âmbito social faz-se necessária a propagação de pesquisas que visem a investigação das políticas públicas postas, uma vez que estes processos investigativos podem revelar as fragilidades das atuais políticas e apresentar propostas para a melhoria das mesmas, de maneira que a inclusão social concretize-se como fundamento maior dos *programas* implementados pelo poder público. Para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social são necessárias avaliações para a proposição de melhorias que aumentem a sua efetividade e a democratização do acesso ao ensino superior, promovendo-as como instrumentos para a solidificação do Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, a presente pesquisa justifica-se ainda, pela sua pertinência com a linha de pesquisa “Políticas Públicas de Inclusão Social”, bem como pela área de concentração do Programa de Pós-graduação *stricto sensu*, Mestrado em Direito, Direitos Sociais e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, assim como as pesquisas levadas à efeito pelo orientador na área de educação e inclusão social. Nesse sentido, justifica-se o presente trabalho, não só por se vincular à linha de pesquisa desta instituição, mas por ser um tema atual e de extrema relevância para a sociedade, uma vez que, se é possível falar em um Estado Democrático de Direito, este deve respeitar e promover os direitos sociais fundamentais de seus cidadãos.

Adotou-se como método de abordagem o método hipotético-dedutivo, que parte “[...] das generalizações, do todo, de leis abrangentes, para casos concretos, partes da classe que já se encontram na generalização.” (LAKATOS; MARCONI, 2004). Este método identifica os problemas existentes e as possíveis teorias onde serão analisados para encontrar soluções mais justas e plausíveis com a realidade. Dessa forma, o método tornou-se adequado para a abordagem do tema proposto, uma vez que permitiu analisar o problema na busca de melhorias nas políticas públicas como instrumentos de inclusão social.

O método hipotético-dedutivo traz à pesquisa um caráter mais objetivo e racional, além de buscar interpretar o problema dentro do seu contexto sociológico. Este método constitui-se em caminho para se chegar ao conhecimento por meio das seguintes etapas: formulação de problemas; solução proposta constituindo numa conjectura; dedução das consequências na forma de proposições passíveis de testes; testes de falseamento (tentativa de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação). Nesse contexto, formulou-se a hipótese já mencionada acerca do problema em questão que será analisada no decorrer do trabalho a fim de corroborá-la ou refutá-la (POPPER, 2003).

O método histórico foi adotado como método de procedimento por possibilitar a investigação do contexto histórico na trajetória do ensino superior brasileiro, bem como das políticas públicas de inclusão social adotadas no decorrer dos anos para a compreensão destas políticas na atualidade. Pelo método histórico investigam-se eventos que já tenham ocorrido, utilizando métodos descritivos e analíticos. Dessa forma, o investigador busca o registro de eventos e realizações passadas para descobrir fatos que providenciarão maior compreensão e significância de eventos passados e explicação do estado atual do fenômeno estudado.

Como técnica de pesquisa utilizou-se a documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica baseia-se na coleta de publicações diversas acerca de um determinado tema. Esta metodologia de pesquisa oferece ao pesquisador uma ampla fundamentação teórica, contribuindo para ampliar conhecimentos e produzir desenvolvimento de teorias já existentes. A busca em fontes de pesquisa permite observar diversos pontos de vista entre os doutrinadores, estabelecendo posições convergentes e contrárias que serão analisadas e poderão fundamentar a posição defendida pelo investigador.

Na pesquisa desenvolvida utilizaram-se como fontes teóricas livros, artigos científicos, dissertações e legislação pátria, bem como outras publicações científicas que possibilitaram a compreensão do tema em suas várias nuances.

Para melhor estruturar a análise acerca das políticas públicas para a inclusão social no ensino superior brasileiro organizou-se o trabalho em cinco partes, que constitui três capítulos.

A primeira parte apresenta a introdução da pesquisa realizada destacando seu problema, hipóteses, objetivos, justificativa e metodologia.

Na segunda parte do trabalho, que corresponde ao primeiro capítulo, são abordados aspectos fundamentais para a análise do direito à educação no ordenamento jurídico pátrio, partindo-se da compreensão deste direito como fundamental e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial.

A terceira parte, que se concretiza no segundo capítulo, analisa as políticas públicas no Brasil, especificamente no que tange à educação e ao ensino superior e como estas políticas tem sido organizadas para promover a inclusão social.

Na quarta parte, referente ao terceiro capítulo, são apresentadas concepções essenciais para a compreensão de duas das principais políticas públicas para o ensino superior no Brasil: FIES e ProUni. São analisados seus aspectos principais, bem como os limites e possibilidades destes programas no desafio da inclusão social.

Por fim, a quinta parte do trabalho expõe as considerações finais, constatações levantadas a partir da pesquisa realizada e recomendações para a melhoria das políticas públicas analisadas.

Assim, acredita-se que esta pesquisa fomentará discussões em torno da temática, produzindo conhecimentos e fornecendo subsídios teóricos para futuras investigações.

## 1 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A educação é direito fundamental de todo cidadão brasileiro e essencial no desenvolvimento pessoal e social do indivíduo. Diante de dilemas sociais que se apresentam no cenário nacional como a violência, a marginalização e a precariedade das condições básicas de vida, dentre outros, a educação é apontada como principal instrumento para a formação do ser humano como agente transformador desta realidade. Neste sentido, faz-se necessário o constante repensar acerca da reconstrução social humana por meio da educação, de maneira que todos tenham acesso a este direito, possibilitando-se a formação de atores sociais críticos e participativos no exercício da cidadania democrática.

No presente capítulo serão tecidas considerações acerca do direito à educação e seu caráter fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua relação intrínseca com o princípio da dignidade da pessoa humana e sua valorização enquanto parte constitutiva do mínimo existencial. Apresentar-se-á a relevância da educação na formação para a cidadania, não somente no nível básico, mas também no nível superior, em relação ao qual se traçará breve panorama de seu desenvolvimento histórico no Brasil, bem como de suas condições atuais na concretização do direito à educação.

### 1.1 Direitos e garantias fundamentais

Ao se tratar de direitos fundamentais faz-se necessário definir estes direitos, no entanto, tal definição é tarefa complexa tendo em vista as diversas concepções doutrinárias acerca dos mesmos.

Segundo Pérez-Luño (2007) existe uma relação entre direitos fundamentais e Estado de Direito, de forma que este implica a garantia de tais direitos para sua plena concretização. A concepção de direitos fundamentais nesta perspectiva determina a própria significação de poder público, pois os direitos fundamentais constituem a principal garantia com que contam os cidadãos de um estado de Direito para orientar o respeito e a proteção à pessoa humana. Nas palavras do autor:

Los derechos fundamentales se presentan em la normativa constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos (la doctrina germana lós califica, por ello, de *Grundwert*) y, al próprio tiempo, como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas. (PÉREZ-LUÑO, 2007, p. 20).

Miranda (1998) ensina que os direitos fundamentais são direitos ou posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material. Por outro lado, Schmitt (1982) entende que os direitos fundamentais podem ser concebidos a partir de dois critérios: o primeiro critério diz respeito à nomenclatura específica na Constituição como fundamentais e, o segundo critério refere-se à um grau mais elevado, ou seja, direitos que seriam imutáveis ou de difícil modificação.

No entanto, o segundo critério apresentado na definição de Schmitt (1982) não coaduna com o ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que os direitos fundamentais não são apenas aqueles imutáveis, pois os direitos sociais, por exemplo, são direitos fundamentais e não são imutáveis segundo a Constituição Federal de 1988 (art. 60, §4º da CF/88).

Na doutrina constitucional contemporânea compreende-se a perspectiva objetiva acerca da função da Constituição tendo em vista seu papel de integração da comunidade por meio da tutela dos valores compartilhados socialmente. Nesse sentido, os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas pela perspectiva individual, mas também pela perspectiva da comunidade como um todo.

Corroborando este entendimento, Mendes (2004) assevera que os direitos fundamentais são direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva, pois, assim como outorgam aos seus titulares a possibilidade de exigir seus interesses frente aos órgãos obrigados, também formam a base do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito.

Para Canotilho (1995) a perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais evidencia-se quando se refere à normas consagradoras de direitos individuais, enquanto a perspectiva objetiva revela-se quando se tem em vista uma norma consagradora de direitos para a coletividade, o interesse público e a vida comunitária. Assim, observa-se uma evolução nas concepções acerca dos direitos fundamentais, passando-se da consideração intrinsecamente subjetiva para a consideração acerca de um conjunto de valores básicos orientadores da ação dos poderes públicos, não apenas em prol de interesses individuais.

Os direitos fundamentais consagrados por um Estado possibilitam a expansão do espaço de participação política da comunidade no cenário social. No Brasil, as diversas constituições retrataram os direitos fundamentais e as concepções trazidas em cada Carta foram evoluindo até chegarem ao patamar atual.

O Texto Maior de 1824 foi o primeiro do mundo a citar os direitos fundamentais, trazendo a expressão “Garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, no entanto, ainda não apresentava um rol específico de direitos. Em 1891, o Título IV da Carta Política intitulado “Declaração de Direitos” mencionava a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança e à propriedade de brasileiros e estrangeiros residentes no país. Até então, os textos continham apenas os direitos e garantias individuais, predominando a perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, o que foi modificado nas constituições posteriores (SILVA, 2003).

A Constituição Republicana de 1934 foi a primeira a utilizar a expressão “Direitos e Garantias Individuais”, no entanto, tratou também de direitos políticos, de nacionalidade, ordem econômica e social, família, educação e cultura. Em 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil privilegiou considerações acerca dos direitos de liberdade, segurança e propriedade do indivíduo, no entanto, o texto não trouxe maiores delimitações em relação à aplicabilidade destes direitos e, conforme Silva (2003) concretizava uma ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo nas mãos do Presidente da República.

A Constituição de 1946 dividiu o título referente às declarações de direitos em dois capítulos: o primeiro referente à Nacionalidade e Cidadania e o segundo referente aos Direitos e Garantias Individuais. A Carta Magna de 1967 manteve esta declaração de direitos e destacou os poderes da União, reduzindo a autonomia individual com a suspensão de alguns direitos e garantias constitucionais. O texto foi alvo de diversas emendas em virtude dos atos institucionais editados até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe inovações relevantes para o constitucionalismo brasileiro e consagrou os direitos e garantias fundamentais (SILVA, 2003).

A Lei Maior de 1988 incorporou uma perspectiva moderna na concepção dos Direitos e Garantias Fundamentais, abrangendo os direitos individuais e coletivos, direitos sociais, da nacionalidade e direitos políticos. A Constituição Federal apresenta-se como instrumento dotado de força normativa hierarquicamente superior na proteção aos direitos fundamentais. Estes direitos assumem tal respaldo de proteção principalmente em virtude de serem concebidos como cerne da proteção da dignidade da pessoa humana, bem como das demais normas que apresentam condições necessárias para o exercício de todos os demais direitos previstos no ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais seriam os direitos humanos positivados, tanto na ordem interna, quanto internacional (GORCZEVSKI, 2009).



Os direitos fundamentais expressam a plena cidadania dos sujeitos, tendo em vista que, por um lado, no plano jurídico objetivo, apresentam normas de caráter negativo aos poderes públicos, impedindo as ingerências destes na esfera jurídico-individual. Por outro lado, no plano jurídico subjetivo, os direitos fundamentais traduzem o poder de exercer certos direitos, bem como de exigir omissões do poder público, evitando lesões por parte dos mesmos. Ressalte-se, entretanto, que os direitos fundamentais passaram por uma trajetória evolutiva histórico-social, reunindo os direitos em diferentes grupos, denominados de gerações ou dimensões (CANOTILHO, 2003).

A doutrina majoritária adota a expressão “dimensões” de direitos fundamentais em vez de “gerações” tendo em vista que esta expressão poderia trazer o entendimento de uma mera sucessão cronológica dos direitos, podendo ocasionar o equívoco de se conceber a extinção das gerações anteriores. Nesse sentido, Guerra Filho (1999, p. 68) leciona que:

Mais importante que os direitos “gestados” em uma geração, quando aparecem em uma ordem jurídica que já traz direitos da geração sucessiva, assumem outra dimensão, pois os direitos de geração mais recente tornando-se um pressuposto para entendê-los de forma mais adequada e, conseqüentemente, também para melhor realizá-los.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão surgiram no século XVIII e adotam os princípios consagrados na Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade. Os direitos desta dimensão foram os primeiros a constarem no instrumento normativo constitucional, no qual se enquadram os direitos civis e políticos e tem as pessoas como titulares, objetivando protegê-las do arbítrio estatal. Destacam-se neste grupo o direito à vida, o direito à liberdade religiosa, locomoção, reunião, associação, o direito à propriedade, à participação política, à inviolabilidade de domicílio e segredo de correspondência. Tais direitos consagram meios de defesa da liberdade do indivíduo, a partir da exigência de que não haja ingerência abusiva dos poderes públicos em sua esfera privada (BONAVIDES, 2004).

O surgimento da segunda dimensão veio em decorrência do crescimento demográfico, da forte industrialização da sociedade e, especialmente, do agravamento das disparidades sociais que marcaram o final do século XIX e início do século XX. Os direitos de segunda geração são traduzidos enquanto direitos econômicos, sociais e culturais e acentuam o princípio da igualdade entre os homens, bem como pretendem ofertar os meios materiais imprescindíveis para a efetivação dos direitos individuais.

Para tanto, exigem do Estado uma atuação positiva, um fazer, o que significa que sua realização depende da implementação de políticas públicas estatais, do cumprimento de certas prestações sociais por parte do Estado, tais como: saúde, educação, trabalho, habitação, previdência e assistência social. Nesta dimensão de direitos prevalece a concepção intervencionista do Estado nas relações humanas a fim de promover a isonomia entre os indivíduos e garantir o equilíbrio econômico e social.

O surgimento dos direitos fundamentais da terceira dimensão deu-se no século XX, com o Estado Democrático de Direito, dotados de alto teor de universalidade. Os direitos de terceira dimensão não se ocupam da proteção a interesses individuais, ao contrário, são direitos atribuídos genericamente a todas as formações sociais, pois buscam tutelar interesses de titularidade coletiva ou difusa, que dizem respeito ao gênero humano. Nesta dimensão apareceram os direitos de fraternidade ou solidariedade que englobam, dentre outros, os direitos ao desenvolvimento, ao progresso, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à autodeterminação dos povos, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, à qualidade de vida, os direitos do consumidor e da infância e juventude.

Com a modernidade globalizada criou-se a possibilidade teórico-jurídica da universalização dos direitos no campo institucional, o que se traduz pela expectativa de surgimento de uma quarta dimensão. Nesta seriam consagrados os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, dos quais dependerá a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. Vale destacar o fato de que a doutrina já começa a apontar como direitos de quinta dimensão a biotecnologia e a informática, estes surgidos no final do século XX. (BONAVIDES, 2004).

No entanto, ressalte-se que, alguns teóricos, como Pérez-Luño (2007) concebem a existência de apenas três dimensões de direitos, tendo em vista a desnecessidade de criação de uma nova dimensão a cada novo fato social e a cada novo direito surgido. Assim, concordamos com a doutrina tradicional representada por Luño ao compreendermos que a primeira dimensão refere-se aos direitos individuais de oposição ao Poder; a segunda dimensão relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais em caráter coletivo e a terceira dimensão que vem justamente em resposta ao surgimento de novos direitos, relacionados ao gênero humano, de incidência universal. A concretização destes “[...] somente será possível mediante um profundo espírito de solidariedade, cooperação e um sacrifício voluntário e altruísta dos interesses egoístas.” (GORCZEVSKI, 2009, p. 143).

Observa-se que as dimensões dos direitos fundamentais seguem a tríade da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade), estando diretamente relacionadas às formas de Estado de Direito, na medida em que o grupo de direitos que implementa cada dimensão é fruto do momento histórico vivido pela sociedade.

Portanto, os direitos fundamentais são instrumentos essenciais na limitação da atuação do Estado, no entanto, não basta apenas a positivação destes direitos na Carta Maior, é necessária a criação de mecanismos de proteção a estes, bem como a implementação de políticas públicas a fim de conferir maior segurança jurídica ao cidadão.

Neste sentido, é fundamental a garantia de direitos como a educação para que os indivíduos tenham a possibilidade de formação cognitiva e desenvolvimento pessoal que lhes capacite para uma atuação participativa e crítica em sociedade a fim de usufruir dos direitos fundamentais que a legislação lhes confere e cobrar as devidas atuações positivas do Estado para garanti-los. Na seção seguinte serão tecidas considerações acerca do caráter fundamental do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro.

## 1.2 Direito à educação como direito fundamental

O termo “educação” deriva do latim *educare* ou *educere*, que significa, em sentido estrito, a educação formal, ou seja, o processo educacional organizado, e, em sentido amplo, o processo permanente que se desenvolve durante toda a vida humana. Dessa forma, a educação envolve não apenas a escolarização organizada e estruturada em instituições de ensino, como também o processo de formação pessoal do indivíduo para seu desenvolvimento humano e social (RAIÇA, 2008).

A preocupação com a educação enquanto formação integral do sujeito já se manifestava no Estado Grego, “[...] cuja essência só pode ser compreendida sob o ponto de vista da formação do homem e de sua vida inteira.” (JAEGER, 1986, p. 14). Tal formação era designada de *Paideia* e tratava-se de um constante aperfeiçoar-se, uma educação que resultava na construção de um indivíduo integral, completo e bem estruturado. O que este sistema de ensino pretendia era “[...] colocar os conhecimentos como força formativa a serviço da educação e formar por meio deles verdadeiros homens, como o oleiro modela a sua argila e o escultor as suas pedras.” (JAEGER, 1986, p. 13).

A educação em suas origens era transmitida de um indivíduo para o outro, até mesmo como forma de garantir a sobrevivência do grupo social. A *Paideia* era concebida como uma forma de edificar o ser humano para estar atento a realidade e assim torná-lo capaz de

desvendar o universo. Portanto, a educação relacionava-se a um processo de construção consciente do ser humano, essa concepção foi observada em outros períodos da história e trouxe reflexos importantes nas gerações posteriores.

Com o passar dos anos e o surgimento da divisão social do trabalho a educação passou a ser estruturada em instituições de ensino gerando a educação sistemática, que contribuiu para a desigualdade da educação ao servir como forma de controle social, uma vez que objetivava a formação do cidadão para ocupar papéis determinados em sociedade de acordo com a classe social a que pertenciam.

A partir do século XVII as camadas populares intensificam as lutas pelo acesso à educação visando a possibilidade de mudança e ascensão social tornando-se essencial para articular seus interesses e afirmar a cultura de resistência. Com a Revolução Francesa as pressões populares reivindicaram a educação pública e universal, influenciando vários países na criação de sistemas educacionais com participação do Estado no acesso à educação. No entanto, ainda predominava neste período a ideia de um ensino diferenciado de acordo com as classes sociais dos indivíduos. Nesse sentido, a luta pela educação durante a Revolução Francesa não significou a luta pela educação igual para todos (GENNARI, 2003).

De acordo com Gadotti (1998, p. 23):

A educação sistemática surgiu no momento em que a educação primitiva foi perdendo pouco a pouco seu caráter unitário e integral entre formação e vida, o ensino e a comunidade. O saber da comunidade é expropriado e apresentado novamente aos excluídos do poder, sob a forma de dogmas, interdições e ordens que era preciso decorar. Cada indivíduo deveria seguir à risca os ditames supostamente vindos de um superior extraterreno, imortal, onipresente e onipotente. A educação primitiva, solidária e espontânea, vai sendo substituída pelo temor e pelo terror.

Com a ascensão do socialismo e a propagação das ideias marxistas difundiu-se a defesa por uma educação igual para todos como forma de transformação social. Paro (2006) leciona que a educação efetivamente contribui para a transformação da sociedade, na medida em que é capaz de servir de instrumento de poder dos grupos sociais dominados, em seu esforço para superar a sociedade de classes, contribuindo para a apropriação do saber concentrado nas mãos de uma minoria de conglomerados econômicos.

Já no início do século XX intensificaram-se as correntes que alertavam para a importância da educação, levando-a a alcançar o status de direito fundamental do homem, inserido na legislação de diversas nações.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, previa em seu artigo XXVI que todo homem tem direito à educação, que deveria ser gratuita, principalmente nos graus

elementar e fundamental. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe em seu artigo 13 que os Estados-partes reconhecem o direito de todos à educação e concordam que esta deverá:

[...] visar ao 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 (UNESCO, 1948, p. 03).

Salienta Cury (2000, p. 569) que o direito à educação:

[...] é um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. Seja por razões políticas, seja por razões ligadas ao indivíduo, a educação era vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e como tal um caminho também de emancipação do indivíduo frente à ignorância.

A educação é um direito social fundamental que pressupõe uma intervenção ativa estatal para sua asseguuração. A Constituição brasileira de 1988 incorporou a educação como direito social e fundamental do homem, baseando-se na dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III da Constituição Federal) o texto legal avançou na proteção a estes direitos elencando-os em seu artigo 6º.

Os direitos fundamentais sociais dão guarida a determinados bens da vida, reduzem a miséria, impulsionando a igualdade substancial entre os homens. Estes bens da vida formam um núcleo irrevogável e complementar, o qual será atendido através de atos materiais estatais. Nesse sentido, Silva (2003, p. 286-287) indica que os direitos sociais são prestações positivas realizadas pelo Estado direta ou indiretamente, “[...] enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.”

Segundo Gorczewski e Pires (2006, p. 29-30), a educação no constitucionalismo brasileiro:

[...] é definitivamente incorporada ao âmbito dos direitos sociais, pois o texto constitucional estabelece o ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória a todos (inclusive aos adultos); o ensino religioso facultativo e ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, que a União e os Municípios destinassem nunca menos de 10% das rendas resultantes dos impostos à manutenção do ensino, e 20% os Estados e o Distrito Federal, além de prever que, parte dos fundos da educação fossem aplicados em auxílio a alunos necessitados,

mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsa de estudos, assistência alimentar, médica e odontológica.

A Constituição Federal de 1988 indica a educação como direito social, inserido dentre os direitos e garantias fundamentais. O direito à educação, bem como as políticas públicas voltadas a ele são elementos indispensáveis ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e à concretização da própria cidadania.

O direito à educação constitui-se em um dos componentes do princípio maior do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana, visto que a efetivação de tal princípio garante à pessoa o direito a uma vida digna que só é possível diante de condições mínimas de subsistência, ou seja, através da efetivação de direitos fundamentais como o direito à vida, à saúde, à educação, dentre outros imprescindíveis. Assim, ensina Fiorillo (2000, p. 14): “[...] tem-se a educação como um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, como uma das condições de que a pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna”.

A Constituição traz o direito fundamental à educação como dever do Estado, prevendo a colaboração da sociedade para que se concretize, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. De um lado, tem-se a pessoa humana portadora do direito à educação e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la. Em favor do indivíduo há um direito subjetivo, em relação ao Estado, um dever jurídico a cumprir. Nesse sentido, o artigo 205 do texto constitucional de 1988 define a educação e seus objetivos, entendendo tal direito com uma concepção ampla:

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

A interpretação do art. 205 explicita a relevância da colaboração da sociedade na educação, esta representada como um processo integral de formação humana, não se limitando ao conceito de transmissão de conhecimentos a serem armazenados no intelecto. Ao definir como dever do Estado a educação e o seu compromisso com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º da Constituição Federal), a Lei Maior possibilita a individualização da educação como bem jurídico, dado o seu papel na formação de recursos humanos e no desenvolvimento do país.

Considerando-se a inserção da educação no rol dos direitos sociais (artigo 6º da Constituição Federal), bem como a redação do artigo 205 da Carta Magna, tem-se que o direito à educação elevou-se ao nível dos direitos fundamentais do homem. A educação é prevista como direito de todos, sendo informada pelo princípio da universalidade, dessa forma, deve-se garantir a todos o desenvolvimento cultural da personalidade, formação profissionalizante e o acesso, especialmente a pessoas menos favorecidas socialmente para expandir possibilidades de desenvolvimento social e cultural.

Como se verifica, a educação foi elevada à categoria de serviço público essencial que ao poder público impende possibilitar a todos. Na verdade, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui-se como direito público subjetivo, ou seja, é plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, de forma que a sua não prestação pelo poder público, ou a sua oferta irregular, poderá importar em responsabilização da autoridade competente, conforme disposto no inciso VII, §§ 1º e 2º do artigo 208 da Constituição Federal de 1988.

O dever do Estado com a educação é definido pelas atribuições insculpidas no artigo 208 da Carta Magna, que prevê a obrigação estatal na prestação a todos de educação de forma gratuita, adequando o ensino às necessidades de cada um dos educandos, ampliando as possibilidades de que todos os indivíduos venham a exercer esse direito. O texto constitucional expressa ainda as garantias que são deveres do Estado diante do direito à educação, nos termos do art. 208:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II- progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º- O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º- O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 211, a Carta Magna também dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. O dever de colaboração da sociedade está vinculado à possibilidade da prestação do ensino através do oferecimento do ensino privado.

Consoante se denota, a atual Carta Magna teve por objetivos, de um lado, a preservação da qualidade de ensino e, de outro, a preocupação com os direitos fundamentais, que foram transpostos para a área da educação, evidenciado a sintonia obrigatória entre os princípios fundamentais da República, seus objetivos e os direitos fundamentais previstos no artigo 5º.

A legislação infraconstitucional também assimilou a importância do direito à educação trazendo maiores delimitações acerca deste por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9394/96), que em seu artigo 4º, inciso I, determina que o Estado, além de garantir a educação escolar, deve garantir a qualidade desta, mediante padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. A LDB é a legislação que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil, da educação básica ao ensino superior, e reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição da República.

O direito à educação exige do Estado prestações positivas no sentido de garantir a todos o acesso à esta. Este acesso será possível através da implementação de políticas públicas, as quais se constituem em mecanismos de ação do Estado com o objetivo de garantir a todos os direitos fundamentais consagrados na Carta Magna, pois é por meio da implementação de políticas públicas que o direito à educação é assegurado.

Ressalte-se o papel primordial do direito à educação para o exercício dos demais direitos. Segundo Freire (1996) a educação relaciona-se a um processo de libertação que tem seu início naqueles que são oprimidos socialmente. Assim, a educação está ligada à formação da consciência popular para a existência da democracia, impulsionando o cidadão à responsabilidade social e à integração deste no desenvolvimento econômico da nação. O processo de desenvolvimento é resultado da consciência crítica e deve ser alvo de reflexão e ação por parte do homem. Tal consciência pode ser aplicada na medida em que os problemas da sociedade são compreendidos pelo aluno por meio da educação que recebe.

O sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial influenciou consideravelmente a educação escolar brasileira. Na sociedade imperial e nas primeiras décadas da República, a educação tinha duas características principais: o ensino



superior voltado para a formação das elites e o ensino profissional oferecido nas escolas agrícolas e nas escolas de aprendizes-artífices, destinado à formação da força de trabalho. Nesse contexto a maior parte da população permanecia sem acesso a escolas de qualquer tipo (CUNHA, 2007).

A educação é processo fundamental para que o ser humano possa obter as condições mínimas de sobrevivência com dignidade em uma sociedade edificada na cultura de exclusão social. O desafio da educação consiste na busca e manutenção de estratégias para uma organização social de convivência mais justa e pacífica, transmitindo conhecimentos sobre a diversidade da espécie humana. Ademais, a educação é uma ferramenta de emancipação dos indivíduos, na medida em que proporciona a retomada de valores como ética e justiça, aparentemente tão esquecidos. (GORCZEVSKI; KONRAD, 2013).

Desde a consolidação do direito à educação no rol de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 a educação vem sendo repensada a partir dos embates político-sociais marcados pela luta em prol da ampliação, laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, universalização do acesso, gestão democrática, ampliação da jornada e garantia de padrão de qualidade em todos os níveis.

A educação representa tanto um mecanismo de desenvolvimento pessoal do indivíduo, como da própria sociedade em que ele se insere. A atuação do Estado no campo educacional é necessária para a igualdade no acesso à formação, com o compromisso de desenvolver mecanismos para possibilitar este acesso. Nesse sentido, destaque-se que a educação como direito social se contrapõe a ideia de educação como mercadoria, ou seja, aquela que beneficia apenas aos que podem pagar. Se não compreendida como bem público, a educação atenderá a determinados indivíduos e aos seus interesses exclusivos, jamais será compromissada com a sociedade. A qualidade tem uma irrecusável dimensão social e pública. A ideia de educação como bem público e direito social revela o dever do Estado de garantir amplas possibilidades de oferta de educação de qualidade a todas as camadas sociais (DIAS SOBRINHO, 2009).

A despeito dos desafios que ainda devem ser enfrentados tendo em vista a plena democratização do acesso, especialmente em relação ao ensino superior brasileiro, a partir dos últimos anos do século XX este passou a experimentar uma ampliação do número de vagas nas instituições privadas. Saviani (2004) destaca ter havido significativo avanço das matrículas e este fato conduz à necessidade de medidas que venham sanar deficiências dessa expansão, pois não basta abrir as portas das instituições de ensino superior. É preciso que os que conseguem ingresso possam permanecer até concluir os estudos.

O acesso é, certamente, a porta inicial para a democratização, mas torna-se necessário, também, garantir que todos os que ingressam na instituição superior tenham condições de nela permanecer, com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos no processo educativo, dentro do qual o sucesso é reflexo da qualidade.

Parte-se do pressuposto de que a educação é fundamento de uma sociedade estruturada e determinada historicamente, dessa forma, torna-se imprescindível compreendê-la como foco de políticas públicas, uma vez que:

As políticas públicas [...] são formuladas num processo contraditório e complexo, pois envolvem interesses de vários segmentos que desejam garantir direitos, especialmente aqueles vinculados às necessidades básicas dos cidadãos, como educação, saúde, assistência e previdência social. Dependendo da correlação de forças dos representantes desses segmentos essas políticas podem intensificar seu caráter “público”, isto é, atender as necessidades de quase todos, da coletividade, acima dos interesses privados, de determinados grupos no poder. É o Estado em ação (MOROSINI; BITTAR, 2006, p. 165).

Para garantir a todos o direito à educação é fundamental que sejam disponibilizadas condições mínimas para que cada indivíduo possa usufruir deste direito de forma digna, para que alcance a vivência plena de sua cidadania em sociedade. Dessa maneira, é necessária a atuação do Estado por meio da implementação de políticas públicas que ofereçam oportunidades, principalmente para a população de baixa renda, contribuindo para a redução de desigualdades sociais e combate à pobreza (REIS, 2000).

O acesso à educação é um direito fundamental inerente a todo cidadão e a fruição efetiva de tal direito depende de ações estatais concretas, pois, ao oferecer uma instrução de qualidade, o Estado possibilita a observância da dignidade da pessoa humana e a construção da cidadania que se concretiza pela participação ativa dos indivíduos em sociedade. Na próxima seção abordar-se-á a relação entre o direito à educação e o princípio da dignidade da pessoa humana.

### 1.3 Educação e dignidade da pessoa humana

A educação, assim como os demais direitos sociais fundamentais resguardados constitucionalmente, visa a promoção do bem-estar do homem, assegurando condições mínimas para a vida com dignidade, o que inclui não somente a proteção aos direitos individuais, como também a garantia de condições materiais de existência, o mínimo existencial.

A noção de mínimo existencial tem suas origens no direito alemão, uma vez que a Constituição alemã não apresenta rol extenso de direitos sociais, os constitucionalistas alemães preocuparam-se com a concepção de um conteúdo mínimo a ser assegurado pelo Estado a seus cidadãos. Nesse sentido, Alexy (2008, p. 437) afirma existir neste cenário “[...] ao menos um direito fundamental social não-escrito”, ao sustentar “a existência de um direito subjetivo ao mínimo existencial.”

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a isonomia em situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

O direito à educação é elemento fundamental da dignidade humana e, como tal, deve ser alvo prioritário dos gastos públicos, tendo em vista que o acesso a este direito não pode ser negado, uma vez que sua dimensão social somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas. São imprescindíveis leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e fortalecimento destes direitos, pois os direitos sociais somente poderão ser realizados por meio das políticas públicas que fixam de maneira planejada diretrizes e atitudes da ação do poder público perante a sociedade (SILVA, 2003).

O reconhecimento da educação como direito social ganhou destaque a partir do século XX, ampliando-se o reconhecimento de direitos que devem ser garantidos a todo ser humano. Machado e Oliveira (2001, p. 54) defendem a educação como “[...] um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis”, como componentes da cidadania.

Com a efetividade do direito à educação possibilita-se o desenvolvimento da sociedade rumo à democracia substancial, onde existe participação política e observância aos direitos fundamentais necessários para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Isto se deve à dimensão socializadora da educação, que permite aos indivíduos integrarem-se ao coletivo e estarem aptos aos desafios da sociedade caracterizada pela constante transformação, oferecendo condições para a formação crítica dos cidadãos.

Para isso é necessário que haja políticas públicas de inclusão na educação, assim o cidadão terá maior oportunidade de acesso ao mercado de trabalho, ascensão social e cultural, sendo esses critérios possibilitadores da igualdade. O processo educativo tem como fundamento formar pessoas para o ingresso na sociedade. O ato de educar é um processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando uma

melhor integração individual e social para interação nos diversos grupos sociais que compõem a sociedade.

Dessa forma, observa-se a função social da educação como direito fundamental, afastando-se da noção meramente individualista, para compatibilizá-lo com os influxos do Estado social. Com isso, argumenta-se que a educação deve integrar o mínimo existencial garantindo-se a observância do princípio da dignidade da pessoa humana. O estudo acerca deste princípio mostra-se imprescindível, tendo em vista que se apresenta como base dos direitos fundamentais e como mínimo de respeito ao ser humano.

Alexy (2008) destaca que em diversas situações o princípio da dignidade da pessoa humana é entendido como absoluto por já se conhecer um extenso contingente de condições de precedência em que existe alto grau de segurança acerca de que sobre elas o princípio da dignidade da pessoa humana precede os princípios opostos. No entanto, esta prioridade em relação a outros princípios não significa que seja absoluto, pode-se dizer que se torna difícil encontrar razões jurídico-constitucionais que possam alterar a relação de precedência em favor do princípio da dignidade da pessoa humana.

Destaque-se que a dignidade humana não se trata exclusivamente de algo inerente à natureza do homem, como qualidade inata, mas também possui um sentido cultural, sendo fruto do trabalho de gerações diversas e da humanidade como um todo. Dessa forma, as dimensões natural e cultural da dignidade se complementam. Nas palavras de Sarlet (2001, p. 60):

A dignidade da pessoa humana relaciona-se à qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

Dessa forma, a dignidade humana apresenta-se como um conjunto de atributos relativos à pessoa humana que repercutem em toda a esfera da coletividade. Este princípio encontra-se inserido no Estado Democrático de Direito, constituindo um dos principais fundamentos do sistema constitucional pátrio, com o escopo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Pode-se afirmar que a dignidade humana relaciona-se a um mínimo indispensável de proteção aos valores extrapatrimoniais e patrimoniais que devem ser assegurados pelo Estado

e pela sociedade a cada indivíduo. Todo ser humano merece amplo amparo legal como medida de reconhecimento da própria essência e da condição de ser humano. Compete ao Estado promover a dignidade da pessoa humana por meio de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada indivíduo. Tal dignidade é ofendida não apenas quando este indivíduo se vê privado das liberdades fundamentais, mas principalmente quando não possui acesso à alimentação, moradia, educação, saúde, trabalho, dentre outros.

Sarlet (2012) destaca a indissociabilidade da relação entre a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais, tendo em vista que a dignidade é valor informador de toda a ordem jurídica, desde que nesta estejam reconhecidos e assegurados os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Dessa forma, os direitos fundamentais constituem explicitações da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido:

[...] a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões [...]. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade. (SARLET, 2012, p. 101-102).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da dignidade da pessoa humana e colocou-o como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º, inciso III. Além de abarcar o princípio da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 trouxe, também, o mínimo existencial ou o piso mínimo normativo, e suas garantias.

O poder público não pode deixar de atender a um patamar mínimo de assistência, proporcionando serviços essenciais a uma vida digna. A teoria do mínimo existencial, consectário do princípio da dignidade da pessoa humana, determina uma postura a ser seguida pelo Estado por meio de ações positivas que possam garantir uma margem mínima de dignidade ao indivíduo.

Barcellos (2000, p. 162) aduz que o mínimo existencial “[...] é o conjunto de circunstâncias materiais mínimas a que todo o homem tem direito; é o núcleo irreduzível da dignidade da pessoa humana. É, portanto, a redução máxima que se pode fazer em atenção aos demais princípios”. O mínimo existencial não pode ser suprimido, sob pena de incorrer contra a própria essência humana de existir com dignidade.

Dessa forma, o ordenamento jurídico pátrio apresenta normas que visam garantir a dignidade da pessoa humana, garantir o mínimo existencial. Neste ponto, o direito à educação

é inserido, pois faz parte deste mínimo existencial que compõe o conjunto de elementos que dão forma ao conteúdo mínimo da dignidade.

A educação figura como um dos principais componentes na busca pela concretização da dignidade da pessoa humana. A democracia somente se concretiza com a participação ativa do maior número de cidadãos, cuja inclusão neste cenário está estritamente vinculada ao acesso à educação. O Estado não logrará êxito em sua evolução apenas concentrando-se em prestações estatais voltadas para a subsistência de seus cidadãos. A construção da cidadania deve estar alicerçada na concessão de instrução, no fomento ao ensino e na disseminação do conhecimento reflexivo.

Algumas declarações de direitos ressaltam a relevância da educação para uma vida digna, a exemplo da já mencionada Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966). O primeiro documento dispõe em seu art. 12 que “[...] toda pessoa tem direito à educação [...] direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna [...]” (UNESCO, 1948). O segundo prescreve no art. 13 que “[...] os Estados-partes no presente Pacto [...] concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana no sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (ONU, 1966).

A educação faz parte do mínimo existencial, figurando entre outros direitos e garantias como os direitos individuais previstos no art. 5º da Constituição Federal, e os outros direitos sociais previstos no art. 6º da mesma Carta Magna. A Constituição Federal consagra a educação como um direito social. Sendo um direito social, tem por objetivo criar condições para que a pessoa se desenvolva, para que a pessoa adquira o mínimo necessário para viver em sociedade. Assim, temos a educação como um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, como uma das condições de que a pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna.

Neste sentido a lição de Torres (1995, p. 133): "Os direitos à alimentação, saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o status daqueles no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive" (grifo nosso).

Desta forma, para que cada ser humano seja considerado e respeitado como tal, é preciso que possua uma vida digna, para que não seja transformado em mero objeto do Estado, pois o Estado existe em função do homem, e não o homem em função do Estado. Contudo, a dignidade da pessoa humana pressupõe algumas condições básicas de existência, dentre as quais a educação está inserida.

A doutrina mais atual reconhece os direitos fundamentais como prerrogativas que o indivíduo tem em face do Estado, abrangendo os direitos individuais, sociais (como o educacional) e políticos. O raciocínio de muitos juristas é que há cinco direitos humanos fundamentais básicos: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Garcia (apud GOMES, 2005) entende que todos os direitos vinculados diretamente a um daqueles cinco, constantes do art. 5º, caput da Carta brasileira, são também fundamentais. Diante dessa construção teórica, é inequívoco considerar o direito à educação como fundamental.

Garcia (2006, p. 111) argumenta com clareza que a fundamentalidade do direito à educação é inerente a seu caráter de elemento essencial ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e à concreção da cidadania. Nesse mister, a educação hoje fundamenta-se como primordial para o pleno exercício da cidadania em sentido amplo, devendo estender-se a todos sem distinção, dando ensejo para o surgimento de políticas públicas educacionais voltadas para grupos diferenciados como consequência de uma universalização para minimizar as desigualdades.

Assim, o acesso à educação deve possibilitar a formação integral do cidadão, desde o ensino básico até os níveis mais elevados de instrução, o ensino superior, conforme prevê o inciso V do artigo 208 da Constituição Federal de 1988. Na seção seguinte far-se-á um breve percurso histórico do ensino superior no Brasil, bem como suas condições atuais para compreender-se como tem sido o acesso a este patamar de ensino e as políticas públicas para garantir este direito.

#### 1.4 Ensino Superior: breve contextualização histórica e panorama atual X

Até os primeiros anos do século XIX os estudantes brasileiros que almejavam a formação superior precisavam dirigir-se às faculdades da Europa, diante da ausência de instituições de ensino superior na colônia. Com a chegada da Corte Real Portuguesa ao Brasil, em 1808, criam-se as primeiras escolas isoladas de ensino superior no país com a finalidade de formar profissionais que atendessem às necessidades da burocracia do Estado.

Entre 1889 e 1918 foram criadas no território nacional 56 novas escolas superiores, a maioria delas privada. Nas palavras de Durham (2005, p. 201):

Era assim dividido o cenário da educação naquele momento: de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público, e, de outra, iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Desses, alguns contaram com o

apoio dos governos estaduais ou foram encampados por eles, outros permaneceram essencialmente privados.

Neste período delineou-se o sistema que perdura até os dias atuais no âmbito do ensino superior brasileiro, constituído de instituições públicas, federais ou estaduais, ao lado de instituições privadas, confessionais ou não.

Somente em 1920 foi criada a primeira universidade do país, a Universidade do Rio de Janeiro com os cursos de Medicina e Direito. Mais tarde, em 1927, cria-se a Universidade Federal de Minas Gerais trazendo os cursos de Engenharia, Farmácia, Odontologia e também Medicina e Direito (CUNHA, 2007).

No contexto da Revolução de 1930 foram registrados dois projetos de universidades: a Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e o da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935. Na UDF a ideia de alguns gestores e docentes era a criação de uma instituição autônoma, responsável pela formação de sujeitos críticos, no entanto, em virtude de pressões dos segmentos conservadores da sociedade, como a Igreja e o próprio Estado, estas ideias não se consolidaram (SGUISSARDI, 2004).

Durante esse período o sistema de ensino superior desenvolveu-se lentamente até 1960, época da criação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, da expansão do sistema universitário estadual paulista e o surgimento de instituições estaduais e municipais de ensino em todas as regiões do país. Entre 1946 e 1960 foram criadas 18 universidades públicas e 10 particulares de maioria confessional católica e presbiteriana (SAMPAIO, 2000).

No início da década de 1960, diante do crescimento expressivo do número de IES, as correntes intelectualistas brasileiras em parceria com os estudantes discutem uma nova proposta de universidade para o país. Nesse âmbito, foi criada a Universidade de Brasília (UnB), em 1962, trazendo a ideia de associação entre ensino e pesquisa. A LDB, votada em 1961, se preocupou basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo a ser trabalhado.

Em 1964, com o regime militar, os idealizadores da UnB foram demitidos e muitos obrigados a exilarem-se no exterior por terem suas ideias consideradas subversivas. Ainda na década de 1960, as mobilizações da União Nacional dos Estudantes (UNE), defendiam uma reforma universitária que promovesse a democratização do acesso ao ensino superior por meio da ampliação do número de vagas. Assim como no caso da UnB, também alguns estudantes foram exilados, detidos e torturados sob a acusação de conspirarem contra o novo regime do Brasil. Em 1968, o governo militar implanta a Reforma Universitária, por meio da



Lei nº 5.540, que impunha diretrizes à produção do conhecimento e ao processo de pesquisa a serem realizados pelas universidades brasileiras (CUNHA, 2007).

A reforma dos militares trazia basicamente as seguintes mudanças: extinção da cátedra, fim da autonomia das faculdades, criação de institutos, faculdades e escolas, introdução do sistema de créditos, ciclo básico antes da formação profissional, garantia da representação discente e docente, ingresso contínuo por carreiras e currículos mínimos fixados pelo Ministério da Educação. Apesar da proposta, a reforma foi incompleta, pois não houve reforma curricular e a ampliação do sistema se deu simplesmente através da multiplicação da matrícula nos mesmos cursos tradicionais.

A partir da década de 1970, com o “milagre brasileiro” evidenciado pelo grande desenvolvimento econômico nacional, a classe média expandiu seus hábitos de consumo e aumentou a demanda pelo ensino superior, o que gerou aumento de recursos federais e orçamento destinado à educação. No Brasil, ao contrário de alguns países da América Latina, a repressão política promoveu o ensino superior. O número de matrículas, em cerca de vinte anos, passou de 95.961 (em 1960), para 134.500 (em 1980) (DURHAM, 2005).

O aumento na procura pelo ensino superior trouxe especial desenvolvimento ao setor privado tendo em vista que este ofertou mais cursos de baixo custo e estabeleceu exigências acadêmicas menos rigorosas, tanto para o ingresso quanto para a permanência dos alunos até a graduação. Destaque-se que, neste período, a expansão do setor privado concentrou-se inicialmente na região sudeste, enquanto no norte e no nordeste o ensino ficava a cargo, quase que completamente, do setor público.

O desenvolvimento de pesquisas passou a ser função exclusiva da pós-graduação enquanto à graduação competia apenas a formação de profissionais para atender às demandas do mercado econômico, onde predominava o “milagre brasileiro”. O foco na formação de mão de obra qualificada e a separação entre ensino e pesquisa na graduação trouxe a esta um viés arcaico, impedindo o desenvolvimento da criticidade no processo de ensino-aprendizagem. Nas décadas seguintes à reforma houve uma consolidação da pós-graduação, bem como a estruturação da carreira docente nas universidades federais, no entanto, ainda não havia uma política que garantisse a democratização do acesso às IES (ANASTASIOU, 2001).

A década de 1980 destacou-se pela transição política, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste período houve expansão dos cursos noturnos, criados para atender à demanda de um novo público de alunos trabalhadores. Estes cursos predominavam no setor privado, que visando atingir maior número de matrículas abriam constantemente mais vagas neste turno.

Em 1986, 76,5% das matrículas no ensino superior se concentravam no setor privado. As universidades federais resistiam à implementação de cursos noturnos, com um percentual de apenas 16% das matrículas. Ainda nos anos de 1980, o setor privado amplia o tamanho de seus estabelecimentos por processos de fusão e incorporação de estabelecimentos menores. Entre 1985 e 1990, aumenta em 145% o número de instituições privadas (DURHAM, 2005).

A expansão do ensino superior foi acentuada a partir da década de 1990 com a promulgação da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em consonância com o caráter neoliberal assumido pelo Estado. Dessa forma, tais legislações entraram em vigor “[...] em uma conjuntura socioeconômica e política mais claramente definida em prol dos interesses burgueses, em mais um passo no sentido da sedimentação do processo de empresariamento da educação superior” (NEVES, 2002, p. 139).

A aprovação da LDB, em dezembro de 1996, incorporou inovações como, a explicitação dos variados tipos de instituição de ensino superior admitidos. A nova Lei fixou a obrigatoriedade do credenciamento das instituições de ensino superior, precedida de avaliações, além de estabelecer a necessidade de renovação periódica para o reconhecimento dos cursos superiores. Se para as instituições públicas pouco ou nada afetou a implantação da nova Lei, para o setor privado representou uma ameaça de perda de status e autonomia.

Foi neste contexto que se criou o Exame Nacional dos Cursos, o Provão, que, a princípio, encontrou fortes resistências entre as instituições privadas e de alunos e professores do setor público. Com os primeiros resultados, ganhou em parte a simpatia das instituições do setor público, já que os cursos melhor classificados a elas estavam vinculados.

Para Cunha (2003), neste período as principais ações voltadas para o ensino superior foram o conjunto de leis regulando mecanismos de avaliação, a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como alternativa ao tradicional vestibular, ampliação do poder docente na gestão universitária, reconfiguração do Conselho Nacional de Educação, com novas atribuições, gestação de um sistema de avaliação da educação superior e o estabelecimento de padrões de referência para a organização acadêmica das IES.

Desde meados dos anos 1990, o Estado vem incentivando e criando facilidades para a abertura e expansão de IES privadas. Diante da insuficiência de vagas no ensino público e da exigência cada vez mais expressiva por mão de obra qualificada para atuar no mercado capitalista, a procura por instituições particulares aumentou. A quantidade de matrículas na rede pública do ensino superior ainda é minoria no Brasil. Segundo os dados do Ministério da Educação, em 2012, oito em cada dez novos alunos se matricularam em instituições de ensino

superior que cobram matrícula e mensalidade. Essas instituições também foram responsáveis por 77% dos diplomas emitidos a formandos em 2012 (BRASIL, 2012).

Nesse contexto, discute-se acerca da oportunidade de acesso de camadas populares ao ensino superior privado. As políticas públicas de acesso ao ensino superior visando a inclusão social tratam-se de medidas compensatórias, visando equilibrar o acesso aos bens sociais, levando-se em consideração o princípio da igualdade na escolaridade, bem como na inserção profissional mais qualificada (CURY, 2005).

A educação é o “[...] mais importante instrumento de inclusão social para a consolidação da cidadania e concretização dos direitos humanos; sendo imprescindível para a tomada de consciência de si mesmo e de sua importância para a comunidade” (GORCZEVSKI, 2010, p. 40).

A educação assume o papel preventivo e paliativo da exclusão. Preventivo no sentido de promover uma exigência de equidade, onde todos tenham ensino de qualidade, aspecto que evitaria a reprodução do ciclo de exclusão social, no qual as camadas com situação socioeconômica precária estão excluídas da economia formal, fazendo com que tenham poucas oportunidades de superar sua situação reproduzindo o ciclo que a exclui.

A inclusão social no ensino superior possibilita a redução das discriminações relacionadas às diferenças de renda e socioculturais, diferenças que podem se converter em causas da exclusão. Neste sentido, o capítulo seguinte abordará as políticas públicas para o ensino superior no Brasil e seu papel na promoção da inclusão social no âmbito acadêmico.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A Constituição Federal brasileira de 1988 representou um grande avanço em direção à consolidação dos direitos coletivos e sociais. No que tange à educação, a efetivação de políticas públicas voltadas ao direito fundamental à educação, inserido no artigo 6º da Constituição Federal, torna-se de vital importância para a democratização do Estado e a solidificação da dignidade da pessoa humana.

Ao incluir a educação como direito fundamental a Constituição brasileira demonstra a preocupação com a implantação de uma ordem social mais equânime, de modo a aproximar mais da realidade a afirmação de que todos são iguais perante a lei. As transformações ocorridas no universo jurídico do século XX podem ser observadas com as modificações das Constituições que ultrapassaram os limites de estruturação do poder e das liberdades públicas, passando a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo e, mais especificamente, dispondo sobre os direitos sociais.

## 2.1 Conceituando as políticas públicas

Ao falar-se em políticas públicas e sua relação como instrumentos de inclusão social faz-se necessário compreender a sociedade e o Estado em que estas políticas estão inseridas e se desenvolvem. A sociedade brasileira tem empenhado esforços ao longo dos anos para a consolidação de um Estado com a capacidade de realizar inclusão social, assim, fala-se em Estado da inclusão social como aquele que visa desenvolver a democracia por meio de políticas que possibilitem a participação ativa de seus cidadãos.

Nesta perspectiva de Estado não se concebem ações públicas dissociadas dos interesses sociais, não se concebendo mais o cidadão que participa da vida política apenas quando exerce seu direito de voto, mas sim como sujeito inserido no seio das políticas governamentais de forma ativa e democrática. Nesse sentido, segundo Reis e Leal (2007, p. 81), o Estado, para ser plenamente democrático:

[...] deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade, através de suas formas de participação/representação, tanto as oficiais como as espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários (estamos falando das Organizações Não-Governamentais, das Associações Cívicas, dos Sindicatos, dos Conselhos Populares – municipais e estaduais).

As políticas públicas desenvolvidas pelo Estado são, assim, ações essenciais de participação cidadã, desde a definição de problemas a serem amparados pelos programas governamentais até a avaliação dos mesmos. Torna-se, então, fundamental a discussão acerca do conceito e concepções gerais acerca das políticas públicas.

As pesquisas abordando as políticas públicas são crescentes, no entanto, faz-se necessário especificar a concepção de políticas públicas que se adota em cada estudo, tendo em vista que este termo apresenta-se pouco definido em virtude de sua ampla utilização.

O conceito de política pública remete a questões coletivas, relacionadas a metas e encaminhamento de soluções para resolver problemas sociais nas mais diversas áreas. Não existe uma única definição sobre política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo a partir das questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo sentido: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Laswell (1958) concebe que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz.

O Ministério da Saúde apresenta um conceito de políticas públicas relevante para a compreensão destas ações:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (BRASIL, 2006, p. 09).

O conceito exposto cita aspectos importantes na concepção de políticas públicas, dentre eles a descontinuidade administrativa ocorrida em virtude da mudança periódica dos governantes. Esta mudança é positiva na medida em que permite melhorias e avanços, no entanto, a descontinuidade também pode levar à criação de novas diretrizes, distintas ou até mesmo contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de recursos financeiros. Ademais, ressalte-se que a definição apresentada pelo Ministério da Saúde expõe as políticas públicas como meio de participação dos cidadãos, uma vez que estes passam a conhecer as intenções do governo, podendo então apoiá-las, conhecer sua implementação ou até mesmo opor-se à sua execução (SCHMIDT, 2008).

As políticas públicas representam a atuação estatal visando atender diretamente às demandas da sociedade. De acordo com Bucci (1997) as políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns que passam a estruturar uma coletividade de interesses e funcionam como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.

Schmidt (2008) classifica as políticas públicas em quatro tipos que manifestam formas de atuação no funcionamento do Estado: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.

As políticas distributivas consistem na distribuição de recursos da sociedade a determinados segmentos sociais com o devido controle social por meio de conselhos ou outros tipos de participação popular. As políticas redistributivas dizem respeito à redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres. As políticas regulatórias criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos e, as políticas constitutivas definem procedimentos gerais, estruturas e processos da política, não propiciando, em regra, um envolvimento da população.

Destaque-se que, independentemente da classificação apresentada, todas as políticas públicas tem como traço comum a destinação social, observando-se as necessidades desta desde a percepção e definição dos problemas até a etapa em que é procedida a avaliação.

Estudos consideram a política pública como um processo formado de etapas seguindo um ciclo composto por cinco fases: percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação. Embora alguns críticos discordem da análise das políticas por meio desse ciclo, Parsons (2003) entende que a divisão em fases é uma forma didática para analisar o processo das políticas.

A primeira fase constitui-se na percepção e definição de problemas, ou seja, transformar uma situação de dificuldade em problema político com a finalidade de gerar uma política pública. Assim, somente na fase seguinte se decide se o tema efetivamente será inserido na pauta política ou se será excluído ou adiado para uma data posterior (VILLANUEVA, 1993).

Na segunda fase tem-se a inserção na agenda política, que se refere à inserção de determinada necessidade ou pleito na lista de prioridades do poder público, transformando-o em objeto de debates e de controvérsias políticas. Devem ser analisadas as razões que levam à sua inclusão na lista, que fazem com que se torne relevante para a ação pública, bem como os elementos a serem considerados no processo de formação da agenda. Formula-se uma definição de agenda e se analisam os processos que permitem a sua construção (SARAVIA, 2006).

A formulação da política pública é a terceira fase do ciclo. Trata-se do momento de definir a maneira de solucionar o problema político em questão, escolhendo-se alternativas a serem adotadas e processadas no Legislativo e Executivo a partir da inclusão de diretrizes,

objetivos, metas e atribuição de responsabilidades. Inclui a seleção e a definição da alternativa entendida como mais conveniente.

A quarta fase é a implementação, ou seja, a concretização da formulação por meio de atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos. Constitui planejamento e organização para a execução da política, sendo dependente de recursos. (SARAVIA, 2006)

A quinta e última fase do ciclo de análise das políticas públicas é a avaliação destas. Segundo Schmidt (2008) a avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de implementação. Ela proporciona um *feedback* e pode orientar a continuidade ou a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou órgãos independentes.

A avaliação consiste na análise dos resultados produzidos na sociedade em decorrência da política pública. Esta análise visa resolver ou verificar os problemas apresentados, avaliando-se os impactos efetivos dos programas implementados. “Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros.” (SCHMIDT, 2008, p. 230).

A partir da análise das fases das políticas públicas concebe-se que qualquer fenômeno está inserido em um conjunto complexo de fatores e, essa complexidade impõe uma contribuição interdisciplinar para dar conta da análise das políticas. Nesse sentido, a abordagem sistêmica idealizada por Easton (1968, *apud* SCHMIDT, 2008) tem sido adotada na conexão entre política e políticas públicas.

Easton (1968 *apud* SCHMIDT, 2008) considera que, dentro de um sistema político, as políticas públicas são produtos e resultados. As políticas públicas originam-se do contexto sócio-político que cerca o sistema político. Esse contexto gera demandas e apoios ao sistema político. O sistema processa estas demandas através de instituições específicas do Estado, gerando decisões e políticas, que não são o fim do processo, pois há um processo de retroalimentação, constituindo-se novas demandas que levam a novos resultados e assim indefinidamente.

Assim, os ciclos das políticas públicas são processos dinâmicos, cabendo ao analista destas políticas acompanhar a relação entre os poderes e a relação dos poderes com a sociedade civil, tendo em vista que considerar estas relações é aspecto fundamental nos resultados das políticas públicas.

As políticas públicas tem se constituído como oportunidades para melhorar os serviços públicos e expandir a participação cidadã. De acordo com Cunha e Costa (2003) tais políticas são criadas como uma resposta do Estado, na pessoa de seus entes públicos, às demandas que

emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área em longo prazo.

Ainda conforme Cunha e Costa (2003, p. 15):

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos.

A análise das políticas públicas traz importantes contribuições para a compreensão do funcionamento das instituições políticas e de como estas lidam com as complexidades da realidade social na atualidade. Dentre as situações problemáticas vivenciadas ao longo dos anos pela sociedade brasileira destaca-se o acesso à educação. Como direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 o direito à educação tem norteado a formulação de políticas públicas visando a democratização do acesso e a construção da inclusão social por meio da materialização deste direito.

A inclusão social tem sido foco de muitas políticas públicas desenvolvidas no país, desenvolvendo-se meios para a concretização da inclusão no espaço social. A inclusão, segundo Mazzotta (2008, p.165) “É a convivência respeitosa de uns com os outros, e é essencial para que cada indivíduo possa se constituir como pessoa ou como sujeito e, assim, não venha ser meramente equiparado a qualquer coisa ou objeto.”

A inclusão social relaciona-se às iniciativas empreendidas pelo Estado e pela sociedade civil para enfrentar os processos de exclusão nas suas diversas esferas (social, econômica, política e cultural), de modo a tornar possível a todos, ou ao maior número, os benefícios que a sociedade possibilita apenas a certos segmentos (SCHMIDT, 2008).

No estabelecimento de políticas públicas que visam a inclusão social na educação superior a partir do capital social, o empoderamento das populações marginalizadas é elemento central. Em razão das múltiplas barreiras sociais que lhes são impostas, os pobres tem extrema dificuldade de ver-se como atores capazes de exercer alguma influência real no seu ambiente social e na esfera política. O empoderamento consiste numa transformação atitudinal de grupos sociais desfavorecidos que os capacita “para a articulação de interesses, a participação comunitária e lhes facilita o acesso e controle de recursos disponíveis, a fim de que possam levar uma vida autodeterminada, auto-responsável e participar do processo político” (BAQUERO, 2005, p.39).



No seu alcance mais amplo, este empoderamento resulta na criação das condições que habilitam os pobres à conquista dos direitos de cidadania, principalmente, no que tange ao objeto de estudo desta pesquisa, o direito à educação e o acesso à educação superior por meio da expansão das possibilidades de ampliação das políticas de equidade na oferta educacional neste âmbito.

O acesso ao processo educacional é fonte mitigadora das desigualdades e fundamento para a cultura democrática, processo que se reveste da busca pela igualdade fática, uma vez que a democracia não pode ser vista como mero aparato normativo-político. (PIOVESAN, 2009).

Considerando que o principal meio de distribuição de recursos pelo Estado ocorre mediante a implementação das políticas públicas, as quais têm como principal destinatário a sociedade, entende-se imprescindível que os anseios e necessidades desta sejam considerados, desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem a formulação de uma política pública até a etapa de avaliação. Acrescente-se a isso, o fato de que o resgate dos vínculos sociais e da participação da sociedade civil como um todo, tem sido apontados nos debates mais recentes como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorializadas e excludentes. Dentre os fatores que podem contribuir para uma maior efetividade, eficácia e eficiência da execução das políticas públicas aponta-se: a formação de capital social e uma efetiva avaliação das políticas públicas com consequente utilização dos resultados.

No que concerne ao capital social, sua formação requer ações ampliativas por parte do Estado no desenvolvimento educacional dos indivíduos de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura em que vivem, aliada a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas públicas, com a ressalva de que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente, para que não representem mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

As políticas públicas tem se constituído como oportunidade para melhorar os serviços públicos, expandir a participação cidadã e promover a inclusão social. O estudo das políticas públicas é essencial no que tange à educação, tendo em vista sua relação com as atividades fundamentais do Estado.

## 2.2 Políticas públicas e ensino superior

Nas últimas décadas ganharam destaque as políticas públicas relacionadas à educação, principalmente em torno da democratização do acesso ao ensino superior. Tal destaque deve-se à relevância do espaço acadêmico diante das novas necessidades da sociedade capitalista. Como espaço complexo que envolve desde relações sociais ao desenvolvimento técnico-científico, às instituições de ensino superior atribuiu-se a função de formar o homem para o mundo do trabalho e para a própria sociedade.

As políticas públicas neste âmbito do ensino tem sido implementadas a partir de um determinado ordenamento jurídico e suas transformações ao longo dos anos. Nesse sentido, faz-se necessário entender o cenário jurídico brasileiro no que tange às normas relacionadas ao direito à educação superior para que se possa compreender as políticas públicas neste meio. Desta forma, passa-se a discorrer sobre as principais referências e contribuições das Constituições e outras legislações no que tange à educação superior.

As primeiras Cartas trouxeram poucas mudanças no que tange à educação superior no país. A Carta de 1824, no que se refere à educação superior, menciona em seu artigo 179, inciso XXXIII, a instalação de colégios e universidades, ensinando principalmente nas áreas de Ciências, Belas Artes e Letras. Em seguida, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 determinou a competência do Congresso Nacional para legislar sobre o ensino superior. Observam-se nestas primeiras regulamentações dispositivos ainda incipientes e pouco enfáticos acerca deste âmbito educacional (CORCINI, 2007).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 fixou em seu artigo 5º, inciso XIV, a competência privativa da União para traçar as diretrizes da educação nacional e, embora tenha ampliado as disposições acerca do direito à educação, não implementou maiores considerações acerca da educação superior, seguindo neste mesmo sentido a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937.

Ressalte-se que, a década de 1930 foi marcada por uma radicalização política no país, em virtude das constantes reivindicações por melhorias sociais, incluindo-se ideias relacionadas especificamente à educação. Nesse sentido, em 1932, publicou-se o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, um documento extenso utilizado para cobrar do Estado uma postura em relação à educação no país. Entretanto, não teve o efeito esperado, pois não conseguiu mudar a política de educação da época.

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 aparece pela primeira vez a expressão “diretrizes e bases” integrada ao tema da educação nacional. Consta no artigo 5º, inciso XV, alínea d, a previsão da criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (CORCINI, 2007).

Em meio ao regime militar, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967 trouxe no caput do artigo 168 a determinação da educação como direito de todos determinando-se a igualdade de oportunidade.

O Decreto Legislativo nº 40 de 1967 aprovou a Convenção Internacional advinda da Conferência Geral da UNESCO, que trata da luta contra a discriminação no campo do ensino e estabelece em seu artigo 1º, que:

Para os fins da presente Convenção o termo 'discriminação' abarca qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino (BRASIL, 1967).

O item 2 do artigo citado menciona que: "Para os fins da presente Convenção, a palavra 'ensino' refere-se aos diversos tipos e graus de ensino e compreende o acesso ao ensino, seu nível e qualidade e as condições em que é subministrado" (BRASIL, 1967).

Isso demonstra que já na década de 1960 havia por parte do Estado a consciência de evitar a discriminação de qualquer tipo. Demonstra também que todos os cidadãos têm direito a ter o acesso ao ensino, seja qual for o nível, principalmente ao ensino de qualidade.

Destaque-se neste período a ratificação pelo Brasil da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, por meio da promulgação do Decreto nº 65.810, em 8 de dezembro de 1969, visando combater a discriminação racial e promover a igualdade entre as pessoas. Em seu artigo 1º, item 4, a Convenção declara que:

Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos e indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos (BRASIL, 1969).

Este dispositivo apresenta-se como garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos e base para criação de políticas públicas que visassem proteger o exercício de igualdade de condições de grupos sociais ou étnicos. Apenas com o processo de democratização do país, o Estado brasileiro voltou a preocupar-se com mais veemência com a educação e contra a discriminação, percebendo-se a necessidade de tomar providências efetivas, como forma de combater as desigualdades neste contexto.

Com a Constituição de 1988 o direito à educação sedimenta-se no artigo 6º como um direito social e também elencado nos artigos 205 a 214 do mesmo diploma legal. Ademais, a Carta Magna, em seu preâmbulo, impõe ao Estado Brasileiro que assegure a concretização do bem-estar, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos e fundamentada na cidadania e na dignidade humana.

Partindo do disposto no preâmbulo da Carta Magna de 1988 pode-se considerar que o Estado não deve poupar esforços na procura das possibilidades concretas para que sejam alcançados os resultados de forma pragmática e não somente formal. Percebe-se então que é desafio da educação brasileira fazer com que se torne a igualdade material.

O Estado Democrático de Direito possui um papel significativo quando se trata da prestação educacional, visto que é responsável por manter e resguardar a igualdade, no intuito de defender a dignidade da pessoa humana. Logo, as políticas públicas constituem importantes ferramentas para efetivação do direito à educação que está consolidado no texto constitucional (RODRIGUES, 2010).

O acesso ao ensino superior, possibilitado à grande parcela da população pelas políticas públicas, torna “[...] o cidadão capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais se tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação”. (CURY, HORTA e FÁVERO, 2005, p. 20).

Desse modo, as políticas públicas compõem o principal instrumento de efetivação dos direitos fundamentais sociais dos cidadãos, principalmente quando se trata do direito à educação, pois segundo o artigo 205 da Constituição Federal, é dever do Estado e da família garantir o ensino, visando ao desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e do trabalho. Tendo em vista a essencialidade do direito à educação no desenvolvimento do sujeito, deve haver uma colaboração do Estado com a sociedade mediante a concretização de políticas públicas, de modo a efetivar esse direito social de suma importância na vida de qualquer indivíduo.

No Brasil, as primeiras iniciativas de políticas públicas no contexto do ensino superior constituíram-se em ações reparadoras, uma tentativa para amenizar as desigualdades sofridas por segmentos socialmente e historicamente discriminados. Nesse sentido, estruturaram-se as políticas de cotas, reservando determinada porcentagem de vagas nas instituições a candidatos negros, de baixa renda ou egressos de escolas públicas. Considerando a influência desses fatores na formulação de políticas públicas voltadas para a inclusão social nas universidades, observa-se que o papel das instituições de ensino apresenta-se além da ampliação do acesso,

mas, sobretudo, à função de promotoras da democracia, como agente social que contribui para a consolidação de um país mais igualitário.

Para Gomes (2011), a educação no Brasil constitui-se em um espaço onde persistem históricas desigualdades sociais e raciais, exigindo que o Estado estabeleça políticas públicas de superação desse quadro. Historicamente, a sociedade brasileira caracterizou-se pela predominância das camadas sociais mais altas no acesso à educação superior privada, ganhando destaque as políticas públicas desenvolvidas neste contexto com a finalidade de promover a inclusão de grupos até então excluídos deste nível de ensino, tendo em vista que, no plano das políticas públicas, um dos debates centrais é o potencial de inclusão das políticas sociais e sua relação com as políticas intereconômicas adotadas no contexto da globalização.

Os estudantes de classes menos favorecidas foram, durante muitos anos, alijados de instituições superiores privadas, tendo em vista que em boa parte das vezes, os jovens, que já se encontram em idade laboral, acabam optando pelo trabalho em prejuízo da educação, para suprirem as necessidades básicas de sobrevivência que atingem as famílias brasileiras. Ademais, existe a dificuldade de se conciliar o trabalho com o estudo, uma situação complicada na fase adulta. Dessa forma, tem-se um número menor de estudantes de classes menos favorecidas no ensino superior privado e o abandono das atividades educacionais traz sérias consequências, gerando e perpetuando a exclusão social.

Nesse contexto, foram implementadas políticas públicas que visam à redução das desigualdades sociais e a busca pela equidade no acesso ao ensino superior brasileiro. O objetivo das políticas públicas de inclusão social na educação superior deve ser a formação de uma comunidade cívica que une alto grau de tolerância e elevado capital social, onde se respeite o direito à diferença e as robustas formas de interação e cooperação comunitária não se restringem a indivíduos que possuem as mesmas características, mas incluem indivíduos diversos sob o ponto de vista étnico, cultural, religioso, social e político.

Assim, o Estado, além da família, deve intervir por meio de políticas eficientes e oferecer o acesso à educação a todos os cidadãos, objetivando o desenvolvimento intelectual do indivíduo. É a educação que permite a participação do cidadão na sociedade onde se encontra inserido, visto que o acesso ao conhecimento oportuniza possibilidades de formação do senso crítico, bem como do caráter pessoal. Sendo assim, o desempenho do poder público deve atender as demandas pelo direito à educação em todas as camadas sociais.

Por essas razões, deve-se gerenciar da melhor maneira possível os recursos educacionais para que se faça justiça social, atenuando as disparidades entre as classes. É nesse contexto que se verifica a dificuldade da realização e execução de políticas eficazes

para a educação, constatando-se a situação precária da efetivação dos direitos sociais, principalmente no que concerne ao direito educacional (VIÉGAS et al., 2011).

A não efetividade, por meio de políticas públicas, do direito social à educação acarreta a existência de uma realidade em que os cidadãos sentem-se inseguros frente ao sistema educacional, que acaba gerando desigualdades e discriminações. Assim, as políticas educacionais devem ser atendidas e orientadas pelos órgãos estatais para promover uma modificação social, ou seja, promover o bem-estar dos indivíduos e a equidade social (RUA, 1998).

Schmidt (2008) afirma que a causa da inefetividade, ineficácia e ineficiência das políticas públicas decorre das dificuldades encontradas no âmbito das instituições políticas que estão envolvidas na sua concretização. É imperioso destacar que elas necessitam da distribuição de recursos do governo para serem implantadas em segmentos sociais específicos. Em razão disso, necessita-se de uma percepção do problema encontrado, ou seja, é preciso transformar a situação problemática da educação brasileira em um problema de cunho político.

A condição precária da educação aliada à ausência de políticas públicas neste contexto assinalam a exclusão social e as limitações de oportunidades no mercado de trabalho. Nos dizeres de Mazzotta (1998, p. 31), “Enquanto cidadãos de uma sociedade que se pretende democrática, temos que propugnar por uma educação de qualidade para todos. E essa busca não comporta qualquer exclusão, sob qualquer pretexto”.

A presença de um Estado atuante e forte pode influenciar de maneira positiva no monitoramento das políticas públicas educacionais, sendo capaz de estabelecer e aperfeiçoar o serviço público de modo que se torne eficiente, tendo em vista que, nos dizeres de Buarque (2011, p. 22): “Só a educação pode incorporar as massas excluídas e fazer do Brasil um centro gerador de capital, conhecimento e uma sociedade justa, pelo acesso igual ao instrumento que permitirá a ascensão social de todos os que se esforçarem”.

Portanto, a educação se constitui em direito indispensável na formação do indivíduo, pois é por meio dela que os cidadãos formam sua personalidade e adquirem os conhecimentos necessários à obtenção de melhores condições de vida, além de se tornarem aptos ao mercado de trabalho, que hoje se mostra cada vez mais competitivo.

Além disso, a educação está ligada ao pleno exercício da cidadania, característica essencial no Estado Democrático de Direito. O acesso à educação possibilita igualdade de oportunidades e condições de conscientização dos sujeitos em relação a seus direitos e deveres para com a sociedade. Nesse sentido, conforme destacam Costa e Reis (2010, p. 15),

“É necessário garantir a todos os cidadãos o acesso a uma educação de qualidade, capaz de permitir a assimilação e a (re)construção dos saberes necessários para o acesso ao mundo das informações, tecnologia e trabalho”.

As políticas públicas educacionais tornam possível ao cidadão o acesso à vivência plena de sua cidadania, dando-lhe condições para compreender o contexto sócio-político em que vive e participar ativamente deste para atingir as necessárias mudanças sociais. Nesse aspecto, é necessário que sejam desenvolvidos instrumentos de inclusão social por intermédio da criação e cumprimento das políticas públicas educacionais com a participação do governo e da sociedade, ofertando o acesso à educação de qualidade, principalmente para a população menos favorecida.

Ressalte-se a importância do pleno desenvolvimento e constante avaliação das políticas públicas implementadas no contexto educativo, tendo em vista que sua ineficiência pode contribuir com práticas de delinquência, prostituição, envolvimento com atividades ilícitas e consumo de substâncias como álcool e drogas. Estas realidades, vivenciadas por grande parte daqueles que não tem a possibilidade do acesso à educação, acarretam também forte impacto sobre a segurança, a saúde e a taxa de mortalidade entre essas pessoas, que deveriam estar usufruindo de uma educação de qualidade.

Dessa forma, a falta ou a ineficiência de políticas públicas no âmbito da educação traz inevitavelmente reflexos negativos à sociedade, acarretando, como consequência, exclusão social, altos índices de violência, pobreza cultural, entre outros fatores. A deficiência no acesso aos diversos níveis de ensino coloca os cidadãos em condições de desigualdade entre si, determinando situações de exclusão e discriminação.

Investir em políticas públicas que possibilitem o acesso de todos ao ensino superior é condição essencial para a democratização social e desenvolvimento do país, proporcionando condições dignas de vida à população. Diante de tal contexto, a educação é fator de inclusão e desenvolvimento, de maneira que a implementação de políticas públicas educacionais torna-se imprescindível para a efetivação do direito à educação, bem como para a garantia da própria dignidade da pessoa humana.

A educação é tarefa pública, pois é a maior estratégia que o Estado possui para combater a pobreza e principalmente os fatores de marginalização, podendo ser ministrada tanto em instituições públicas como particulares. Assim, “[...] mesmo quando oferecida por instituição privada, esta é permissionária de um serviço público. Daí a obrigação de o Estado acompanhar a qualidade deste serviço e avaliar os resultados.” (CARNEIRO, 1998, p. 113).

A intervenção do Estado pela via das políticas públicas de acesso à educação superior pode ser um instrumento capaz de superar a inacessibilidade aos direitos fundamentais e garantir a igualdade de tratamento entre os cidadãos.

A igualdade de oportunidades no ensino superior é um desafio central para o Estado social no século XXI. Segundo Schmidt (2008) a pobreza é o maior dos flagelos que a humanidade enfrenta no início do novo milênio. Flagelo de enorme magnitude e complexidade, associada à exclusão e desigualdade social ela se manifesta em todos os continentes, mas com rigor extremo na África, Ásia e América Latina. Essa situação deve-se em grande parte à desigualdade de oportunidades no acesso à educação superior, que possibilitaria a inclusão social.

O estabelecimento de políticas públicas garantir o empoderamento das classes menos favorecidas é essencial, tendo em vista que, estas, historicamente, foram excluídas do acesso à educação superior e, conseqüentemente, ao capital cultural que as constituiria enquanto cidadãos críticos e participativos nas decisões políticas que podem trazer-lhes conseqüências diretas. As políticas públicas neste âmbito do ensino fazem-se imprescindíveis, principalmente no que tange a certos segmentos, no sentido de garantir-lhes aquilo que lhes é assegurado pela Carta Maior, mas que, na prática, foi-lhes negado durante anos pela desigualdade de condições fáticas.

É preciso criar condições que oportunizem a conquista de espaços antes inacessíveis, expandindo-se possibilidades de inclusão e superação das discriminações postas. O ensino superior torna-se *locus* privilegiado de inclusão quando propicia o acesso às vagas ofertadas e a vivência igualitária entre seus atores.

Para garantir o acesso às classes alijadas da vivência no espaço acadêmico torna-se necessário desenvolver medidas que promovam o acesso e a permanência neste contexto, visto que, diante das limitações financeiras de muitos estudantes, a simples garantia de acesso pela expansão de vagas e veiculação de programas de financiamento parcial não é suficiente, é preciso expandir as ações que garantam a permanência dos estudantes no ensino superior suprindo as necessidades que advém desse ensino.

A necessidade de criação e aperfeiçoamento de políticas públicas que atendessem às demandas sociais de acesso e permanência no ensino superior brasileiro tornou-se cada vez mais evidente, consubstanciando-se no desenvolvimento de programas a partir da Constituição Federal de 1988. Com a democratização política do país, a democratização no âmbito acadêmico apresentou-se como imperativo a ser suprido pelo Estado, destacando-se o



Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni).

### 2.3 As políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 destinou à educação uma seção específica, a Seção I, em 10 artigos, começando pelo artigo 205, do Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Título VIII – Da Ordem Social, inaugurando uma nova conjuntura social e política para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais no país. Antes de adentrar à discussão acerca das políticas mobilizadas após a Carta Maior de 1988, faz-se necessário observar alguns dispositivos trazidos por esta para melhor compreensão dos programas estabelecidos (BRASIL, 1988).

O artigo 205 é o principal artigo a tratar da educação superior destacando a quem cabe este direito, os responsáveis por garanti-lo, bem como os objetivos a serem alcançados neste nível de ensino. Destaque-se a indicação do Estado como principal responsável pela educação, juntamente com a família e a sociedade.

O artigo 206 ratifica o artigo anterior mencionando os princípios do ensino superior, a saber: a igualdade de condições de acesso e permanência; a liberdade de aprender, de ensinar, de divulgar conhecimentos; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a existência de instituições públicas e privadas de ensino sem diferenças; a gratuidade do ensino em instituições oficiais; a valorização dos educadores; a gestão democrática do ensino público; a garantia do padrão de qualidade; e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, de acordo com lei federal. Esse artigo pode ser usado como embasamento legal para as políticas públicas educacionais, uma vez que tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência.

A autonomia das universidades e a relação intrínseca entre ensino, pesquisa e extensão são abordadas no artigo 207. O artigo 208 da Constituição versa sobre os deveres do Estado para com a educação, indicando, em seu inciso V, o dever do Estado em promover o acesso aos níveis mais elevados de ensino, destacando-se em mais um dispositivo o embasamento legal para as necessárias políticas públicas neste âmbito.

A liberdade de ensino para a iniciativa privada, a partir da observância do cumprimento das normas gerais da educação nacional, autorização e a avaliação de qualidade pelo poder público está prevista no artigo 209, enquanto o artigo 210 trata do direito à

formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, como, por exemplo, o respeito a cultura dos povos indígenas.

O artigo 211 realiza a distribuição de competências entre a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal em relação ao ensino e o artigo 212 aborda o financiamento da educação, ou seja, a distribuição quantitativa dos recursos aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A destinação dos recursos públicos às escolas públicas, podendo ser também destinadas às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme definição em lei, está prevista no artigo 213.

Os objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE) são elencados no artigo 214: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Acerca dos artigos mencionados Piovesan (1998, p.34) aduz que: “[...] o texto de 1988, ao simbolizar a ruptura com o regime autoritário, empresta aos direitos e garantias ênfase extraordinária, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre direitos humanos, na história constitucional do país”. A importância do Estado como principal provedor e os princípios relacionados são a grande conquista dos educandos e educadores.

Além da Constituição Federal de 1988, ganhou destaque após a redemocratização do país a legislação específica acerca da educação nacional, a LDB, que primeiro foi editada em 1961, contou com inovações importantes em 1996 que merecem especial atenção. É imprescindível conhecer alguns dispositivos da LDB para compreender a fundamentação que embasa, junto à Carta Magna, as principais políticas voltadas para o ensino superior brasileiro.

Como principal regulamentação jurídica do país, a Constituição Federal não consegue estabelecer todas as regras necessárias a organização e desenvolvimento social, estabelecendo-se, portanto, a necessidade da criação de leis infraconstitucionais para haver a normatização de todos os princípios, fundamentos, direitos e garantias previstas na Lei Maior.

A LDB é legislação criada com o objetivo de viabilizar a educação nacional, dispondo acerca de meios para concretizar os dispositivos constitucionais. Nesse sentido, Souza (2001, p. 51) expõe que “[...] cabe à Lei de Diretrizes e Bases definir: a natureza de cada sistema, os órgãos que comandam o seu funcionamento, as competências desses órgãos, a natureza dos atos normativos a serem expedidos e o espaço delimitado em que cada sistema atuar”.

A primeira LDB (Lei nº 4024/1961) não refletiu exatamente as expectativas dos educadores, pois não trouxe mudanças significativas há muito esperadas no cenário educativo

pátrio. Assim, Saviani (1997, p. 20) argumenta que: “[...] o texto aprovado não correspondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Foi, antes, uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, pois, como vem sendo assinalado, a estratégia da conciliação.”

A LDB passou por modificações em seu texto seguindo os imperativos do regime autoritário em que estava inserida. A Lei nº 5540/1968, conhecida como reforma universitária, alterou dispositivos referentes ao ensino superior para “[...] promover uma reforma de fundo nesse grau de ensino, a fim de torná-lo consentâneo com as novas realidades brasileiras” (SOUZA, 2001, p. 62). Posteriormente, a Lei nº 5692/1971, alterou dispositivos relativos ao ensino primário e médio, passando à nova nomenclatura de ensino de primeiro e segundo graus.

A partir da década de 1980 intensificaram-se as reivindicações da sociedade civil em prol de uma nova LDB, apresentando-se o Projeto de Lei nº 1258/1988 em favor de modificações em relação à educação nacional. O referido projeto tramitou por oito anos, tendo sua versão final aprovada apenas em 1996, consolidando-se a regulamentação da nova LDB pela Lei nº 9.394/1996.

A educação superior é tratada pela nova LDB, no Capítulo IV – Da Educação Superior, artigos 43 a 57. No artigo 43, o legislador trata das finalidades desse nível de educação, destacando-se dentre elas: formação de profissionais nas diversas áreas de conhecimento; educação em nível avançado através do aperfeiçoamento cultural e profissional; incentivo ao trabalho de pesquisa, a investigação científica e o pensamento reflexivo; divulgação de conhecimentos culturais, científicos, e técnicos que constituem patrimônio da humanidade; estímulo do conhecimento da situação e dos problemas dos povos em geral, principalmente os nacionais e regionais, bem como o funcionamento como uma instituição social, promovendo a extensão para a comunidade, visando conquistas e benefícios para a mesma (CORCINI, 2007).

O artigo 44 trata do estabelecimento dos cursos e programas relacionados à educação superior, a saber: cursos de graduação, de pós-graduação (mestrado, doutorado, especialização ou aperfeiçoamento), e cursos de extensão. Ademais, prevê-se no artigo 45 a promoção de cursos referentes à educação superior por instituições públicas e privadas com diversos graus de abrangência ou especialização. Em relação à autorização, o reconhecimento dos cursos e o credenciamento das instituições de ensino, a LDB estabelece em seu artigo 46 o processo de avaliação a ser realizado pelo MEC.

Os artigos 47, 48, 49 e 50 estabelecem a duração mínima de 200 (duzentos) dias letivos, fazendo referência à validade nacional dos diplomas dos cursos reconhecidos, quando registrados e revalidação de diplomas de cursos de graduação e pós-graduação, bem como transferências de alunos para outra faculdade na existência de vagas por meio de processo seletivo. Destaque-se que, ocorrendo vagas nas instituições de ensino superior, abrirão matrículas nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares, mediante a realização de processo seletivo.

A LDB atribui às universidades a liberdade de deliberação acerca dos critérios de seleção e admissão de alunos em seu artigo 51. A regulamentação da titulação do quadro profissional das universidades e o regime de trabalho integral dos mesmos encontram-se no artigo 52. O artigo 53 versa sobre a autonomia universitária e elenca as atribuições das universidades. Ainda em relação às universidades, o artigo 54 da LDB de 1996, aborda o estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de estrutura organização e financiamento pelo poder público, bem como plano de carreira e regime jurídico.

O artigo 55 dispõe que os recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior, que, serão de responsabilidade da União, devendo ser assegurada a manutenção em seu orçamento geral. A previsão do princípio da gestão democrática nas instituições públicas de educação superior, bem como a existência de órgãos colegiados deliberativos encontra-se no artigo 56 e, por fim, o artigo 57 estipula o mínimo de 8 (oito) horas-aula semanais para os professores nas instituições públicas de ensino.

O direito à educação disposto na Constituição Federal de 1988 tem sua regulamentação expandida com a LDB, que apresenta maiores detalhes acerca do ensino superior. A ampla regulamentação referente ao direito à educação é fundamental, tendo em vista que esse é “[...] um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. O que não poderia deixar de ser, pois o Brasil é um país que prima pelo processo democrático; constituindo condição necessária para se usufruir de outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania” (OLIVEIRA, 2001, p.15).

Observa-se que a LDB ainda precisa de maior aperfeiçoamento para atender plenamente aos aspectos relacionados à educação nacional, no entanto, a legislação posta torna-se a fundamentação legal existente para que a sociedade civil e acadêmica possam apresentar argumentação para reivindicar os direitos nela prescritos. Por seus dispositivos busca-se construir um ambiente acadêmico mais justo, igualitário, multicultural e que vise ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, as discussões em torno da implementação de políticas públicas no ensino superior brasileiro intensificaram-se, tendo em vista o alto índice de busca por este nível de ensino a fim de atender aos imperativos do atual mercado de trabalho. Tais discussões concentraram-se principalmente em torno de políticas públicas de acesso ao ensino superior privado relacionadas diretamente ao cenário produtivo brasileiro. A exigência por um profissional mais qualificado e apto a responder às necessidades da vida social são elementos fundamentais para a proposição de tais políticas. No mercado capitalista se torna expressiva a solicitação para o cumprimento de atividades que envolvem raciocínio lógico, novos comportamentos atitudinais, autonomia e comunicação, fatores que exigem a ampliação da escolaridade.

Dessa forma, as políticas educacionais estão diretamente relacionadas a esta realidade, vez que, em decorrência das exigências do contexto econômico, definiram-se vínculos entre a escolaridade da população e sua capacidade de inserção e permanência no mercado de trabalho. Esses fatores originam-se da competitividade, característica da sociedade globalizada.

Nesse contexto, visa-se por meio da maioria das políticas implementadas, focalizar grupos específicos desta sociedade, preconizando-se a ideia de “dar a quem mais precisa”, compensando ou reparando sequelas do passado, ideia presente desde a Antiguidade Clássica que destacava o “tratar desigualmente os desiguais” (CURY, 2005, p. 15). Esse aspecto associa-se aos pressupostos que orientam as políticas públicas, tendo em vista que “[...] tais ações planejam e atuam no sentido de promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade, e lhes conferir uma preferência para assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não” (MOEHLECKE, 2002, p. 200). Nas sociedades contemporâneas, uma das principais características das políticas públicas é o seu caráter redistributivo, visando produzir oportunidades iguais para atores sociais desiguais.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, observou-se o incentivo do governo na expansão das IES privadas e, por outro lado, a incapacidade em ampliar os gastos com o ensino superior e a prioridade de compromisso com a educação básica. Nesse âmbito, o ensino superior de iniciativa privada começou a apresentar indícios de seus limites. Esses indícios sugeriram que o incentivo inicial expressivo ao setor privado poderia comprometer a sustentabilidade da oferta, diante da crescente inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. Ou seja, a simples ampliação da oferta não era condição suficiente para a democratização do acesso ao ensino superior (CORBUCCI, 2004).

Dessa forma, fez-se necessário a elaboração de políticas públicas que promovessem o financiamento de maneira a custear estudantes de baixa renda em IES privadas. Voltados para a população de baixa renda, estes programas são considerados políticas inclusivas e compensatórias.

No ano de 2002, o Brasil assinou a declaração facultativa prevista no art. 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, após aprovação do Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n.º 57, de 26 de abril de 2002. O Decreto Presidencial n.º 4.228, em 13 de maio de 2002, instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas (BRASIL, 2002a).

Neste mesmo ano o MEC criou o Programa Diversidade da Universidade, pela Lei n.º 10.558, de 13 de novembro de 2002, com a finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e os indígenas brasileiros. O programa é executado mediante a transferência de recursos da União às entidades de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem na área de educação. Essas entidades devem desenvolver projetos inovadores para atender à finalidade do programa (BRASIL, 2002b).

Em 2004 foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Inclusão Social e Étnico – Racial, mais conhecido como Sistema de Cotas nas universidades públicas. Implantado em todas as universidades federais, esse projeto instituiu o sistema especial de reservas de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, afrodescendentes e indígenas nas instituições públicas federais de ensino superior.

Em 2005, o Governo Federal instituiu o ProUni, com o intuito de auxiliar com bolsa de estudos pessoas de baixa renda e que não possuem diploma de curso superior, que pretendam cursar a graduação em instituições de ensino superior particulares.

Desde a primeira década do século XXI, a demanda pela formação profissional qualificada e pelo ensino de nível superior cresceu vertiginosamente, com a busca elevada por parte dos jovens estudantes por cursos superiores oferecidos por instituições privadas, tendo em vista o limite de vagas ofertadas nas instituições públicas. Diante de tamanha necessidade, o governo federal, principalmente, além dos governos estaduais e de alguns governos municipais que oferecem educação superior, passaram a implementar e a ampliar programas de democratização do acesso ao ensino universitário.

Com a criação de programas populares, o quantitativo de estudantes nas Instituições de Ensino Superior (IES) saltou de 3.036.113, em 2001, para 10.771.950, em 2014. Destaque-se como razões deste grande salto quantitativo de alunos no ensino superior as políticas

públicas desenvolvidas neste âmbito que possibilitaram maior oferta de vagas nas instituições privadas, bem como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como meio de acesso ao nível superior (MEC, 2014).

A popularização definitiva do ENEM teve início em sua edição de 2005, com a instituição do ProUni e a vinculação da concessão de bolsas em instituições privadas à nota obtida neste exame. Também ocorreu a gradativa adesão de universidades públicas à utilização da nota do ENEM como critério total ou parcial de seleção, em substituição ao vestibular tradicional ou atuando paralelamente a este.

O ENEM tornou-se, ao longo dos últimos anos, um instrumento de exame nacional de seleção para diversas universidades, como também um marco que acompanhou as recentes mudanças educacionais advindas da LDB. Cabe ainda destacar a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), um programa informatizado de classificação dos candidatos para as instituições públicas de ensino superior que oferecem vagas aos participantes do ENEM.

O ProUni, a qual o acesso ocorre por meio da realização do ENEM, foi criado em 2005 para conceder bolsas de estudos em instituições privadas para estudantes carentes, possuindo ainda políticas de ações afirmativas destinadas a estudantes negros, pardos ou indígenas e também aos portadores de deficiência. Este programa de subsídio do governo federal oferece dois tipos de bolsa: a integral, para estudantes que possuem renda bruta familiar per capita de até um salário mínimo e meio; e a parcial, de 50%, para estudantes com renda bruta familiar per capita de até três salários mínimos.

Em outra medida do governo, em razão da necessidade de recuperação estrutural, pedagógica e de pessoal das universidades federais, foi criado em 2007 o REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), como uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo como meta principal a ampliação do acesso e da permanência do estudante na educação superior.

Com o REUNI, o governo federal promoveu uma retomada do crescimento do ensino superior público, favorecendo a expansão física, acadêmica e pedagógica das universidades federais. As ações do REUNI visam a interiorização do ensino superior, o aumento de vagas nas graduações, a ampliação dos cursos noturnos e o combate à evasão.

Outro instrumento importante de acesso ao ensino universitário é o financiamento dos estudos por meio do FIES. Não é um programa originário deste período de valorização e expansão do ensino superior, mas foi nessa época que sofreu suas maiores alterações para se adaptar às demandas da sociedade por políticas governamentais voltadas à educação universitária.

Trata-se de um programa de financiamento da educação superior para estudantes matriculados em instituições privadas. Os financiamentos são destinados aos matriculados em cursos que tenham sido avaliados de forma positiva pelos processos conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão responsável pelas avaliações do sistema educacional brasileiro em subsídio às políticas educacionais do Ministério da Educação.

Desde 2010, o FIES passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando os juros foram reduzidos e o pedido de financiamento foi liberado para estudantes em qualquer período do ano.

A mais recente medida de democratização do acesso ao ensino superior refere-se a um debate atual, levantado no Congresso Nacional, que diz respeito à reserva de vagas nas universidades públicas para estudantes oriundos de escolas públicas, além das cotas raciais e étnicas. Esta medida visa promover o acesso ao ensino superior e ao ensino técnico em nível médio à população historicamente menos favorecida.

A Lei nº 12.711 de 2012, a Lei de Cotas, prevê que metade das vagas de todos os cursos e turnos das instituições federais seja reservada a alunos que estudaram todo o nível médio em escola pública. Uma parte dessas vagas é reservada a pardos, negros e índios, outra parte aos estudantes com renda familiar igual ou menor que 1,5 salário mínimo per capita (BRASIL, 2012).

Em 2001 havia, em todo o País, 3 milhões de estudantes universitários. Em 2014, este quantitativo saltou para mais de 10 milhões. A abertura de novas universidades e de novos cursos, por meio do REUNI, além da ampliação dos já existentes, colocou nas universidades públicas um considerável quantitativo de novos estudantes, mas esse incremento não se mostra tão expressivo, proporcionalmente. Em razão do crescimento contínuo do ensino superior privado, que correu para atender a constante demanda da sociedade por cursos universitários, em especial no Norte e no Nordeste, proporcionalmente, o crescimento tem sido mais significativo (MEC, 2014).

A fim de atender a demanda reprimida, as IES privadas ampliaram substancialmente sua atuação, saltando de 1.208 instituições em 2001 para 2.070 em 2014. Em 2014, mais de 3,1 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação. Deste total, a maioria foi em instituições privadas. (MEC, 2014).

Apesar do crescimento substancial e constante no quantitativo de alunos nos cursos de formação de nível superior, como registrado no Brasil desde o início deste século, a defasagem ainda é muito elevada em comparação a outros países desenvolvidos ou em fase de



desenvolvimento. Nossa realidade mostra-se, ainda, muito aquém das necessidades internas de crescimento do País, onde apenas 12% da população de 18 a 24 anos, idade regular para o ensino superior, encontra-se matriculada em instituições universitárias (CORCINI, 2014).

Desde a década de 1990, a ampliação do acesso ao ensino superior se deu, basicamente, pela ampla autorização de abertura de novas IES privadas, principalmente faculdades, expandindo-se as políticas públicas de acesso ao ensino superior por meio destas instituições. Assim, a exequibilidade do direito à educação subsiste na forma de prestações positivas do Estado para garantir a expansão do ensino como forma de garantir ao homem a incorporação a seu patrimônio cultural pessoal de conhecimento que lhe permita o desenvolvimento, o exercício da cidadania e a capacitação para o trabalho (PIOVESAN, 2009)

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 é o marco brasileiro contra a discriminação, pois já no preâmbulo há a referência ao desejo de se construir uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos de qualquer origem. Dessa forma, atendendo ao disposto constitucionalmente, o poder público vem buscando ao longo dos anos atender às necessidades de acesso irrestrito da população ao ensino superior a fim de garantir não somente colocação no mercado de trabalho, como também o acesso aos mais elevados níveis de ensino que permitem ao cidadão a conscientização acerca de seu papel social e possibilitam sua participação política ativa.

#### 2.4 As políticas públicas e a construção da cidadania no mundo globalizado

Ao se falar em direito à educação é comum relacioná-lo ao gozo da cidadania, no entanto, diante da popularização deste termo torna-se necessário refletir acerca de seu significado e sua influência na compreensão do acesso ao ensino superior, para que esse conceito permita significar os valores e objetivos necessários para a sua vivência.

As origens da cidadania estão na sociedade grega, onde cidadania significava viver e participar da vida da cidade por meio da associação em seus pequenos núcleos de vida como a família, a fratria e a tribo. Na sociedade grega, a democracia era direta, não havia representantes do povo, cada cidadão tinha acesso às assembleias onde podia argumentar sobre suas posições. O conceito de cidadania ampliou-se diante da ligação do cidadão ao Estado, trazendo-lhe uma série de direitos e deveres (AHLERT, 2006).

No entanto, foi apenas com os romanos que o termo cidadania adquiriu um significado jurídico. Segundo Libâneo (1995, p.18):

A cidadania (o *status civitatis* dos romanos) é o vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertença de um indivíduo ao Estado, o constitui perante este num particular conjunto de direitos e obrigações [...] A cidadania exprime assim um vínculo de caráter jurídico entre um indivíduo e uma entidade política: o Estado.

A modernidade, inaugurando a nova sociedade da democracia burguesa, vinculou a cidadania com os direitos de liberdade, de pensamento, de religião, de comércio, de produção, de propriedade privada. Individualizando o indivíduo, alienando-o dos outros pares, a burguesia pôde limitar o alcance da cidadania, tendo em vista que os direitos relacionados a esta se referiam apenas aos direitos do homem burguês. Para o liberalismo e o neoliberalismo, a cidadania está centrada no princípio individualista, em que cada qual cuida dos próprios interesses.

A cidadania compõe-se de um conjunto de direitos fundamentais para a existência plena da vida humana: direitos civis, relacionados à livre locomoção, a segurança; direitos sociais, que garantam atendimento às necessidades humanas básicas, como alimentação, habitação, saúde, educação, trabalho e salário dignos; direitos políticos, para que a pessoa possa deliberar sobre sua própria vida; expressar-se com liberdade no campo da cultura, da religião, da política, da sexualidade e, participar livremente de sindicatos, partidos, associações, movimentos sociais, conselhos populares etc. Na mesma medida, a cidadania exige o exercício de deveres para que os próprios direitos se efetivem (AHLERT, 2006).

A educação, como possibilidade de proporcionar a construção da cidadania é aludida por Marshall (1967), que propõe a cidadania constituída por três elementos, a saber: civil, político e social. O primeiro deles, relacionado à liberdade individual, a exemplo do que preconiza o artigo 5º da Magna Carta. Relativamente ao elemento político, como o próprio nome já denuncia, representa a possibilidade de se participar das decisões políticas da comunidade, seja como eleitor ou representante. E o elemento social, por sua vez, recepciona o bem-estar mínimo (seja em termos econômicos ou de segurança) e o direito de participar efetivamente da sociedade. Exatamente nessa dimensão da cidadania, dita social, reside uma das funções construtivas do sistema educacional.

Teixeira e Vale (2001) entendem que a cidadania não pode estar desvinculada das reais condições sociais, políticas e econômicas que constituem a sociedade. Para uma cidadania efetiva, indicam algumas categorias indispensáveis para o seu exercício que implica, em primeiro lugar, a participação organizada para que as pessoas não sejam objetos

da ação, mas, sujeitos da prática política da comunidade e do Governo Federal. Por isso, ela é conquista e, como tal, torna-se processo emancipatório.

Dessa forma, compreende-se a ideia de cidadania para além da concepção de mero complexo de direitos e deveres a fomentar uma busca e construção coletiva dos direitos, o exercício da responsabilidade com a coletividade, o cumprimento de regras e de normas de convivência, a busca efetiva de participação na política para controlar seus governos eleitos dentro de princípios democráticos. Nesse contexto, a educação torna-se o principal instrumento no resgate dos valores humanitários como a solidariedade, a consciência do compromisso para com o bem-estar de todos, a fraternidade e a reciprocidade, urgências mais fundamentais.

A discussão acerca da cidadania não deve estar associada somente à defesa da exclusividade dos direitos universais do ser humano, como também às práticas sociais com vistas a interferir incisivamente em dados da dinâmica social de promoção da justiça social, redução das desigualdades e superação das formas de dominação social, econômica, política e cultural, principalmente no que tange ao ensino superior, onde a mobilização social na defesa das políticas públicas que garantam acesso e permanência dos estudantes não alcançados pelas vagas em instituições públicas tem sido fundamental na consolidação do direito à educação e à cidadania.

O processo de construção da cidadania no Brasil por meio do acesso ao ensino superior ainda está evoluindo diante dos constantes aperfeiçoamentos feitos pelo governo nas políticas públicas existentes neste âmbito a partir das necessidades da população que se evidenciam neste setor do ensino diante da insuficiente oferta de vagas em instituições públicas. A instituição de ensino superior, enquanto espaço inserido em um meio social, político e econômico possui a função de preparar as pessoas com ensino formal, a cultura erudita acumulada historicamente, o conhecimento científico e cultural de sua sociedade e também do mundo, para se tornarem cidadãos críticos, promover a inclusão destes no espaço público como forma de participação política, atuantes na sociedade e preparados para o mundo do trabalho (AHLERT, 2006).

Neste sentido, relacionar o acesso ao ensino superior com a construção da cidadania requer uma reflexão constante acerca da realidade posta no cenário nacional. O direito de acesso a educação para todos garante o reconhecimento de um valor, pois a instituição educativa é o espaço que as pessoas dispõem para conhecer leis, direitos, deveres e práticas sociais da cidadania. Compreender a ideia formal de educação superior colabora para uma inserção consciente do aluno na realidade, tornando-o consciente de seu contexto sócio-

histórico e das necessidades deste, não apenas por meio da efetivação de direitos e deveres, como também da mobilização em práticas que visem a justiça social.

A instituição de ensino superior como espaço de vivência da cidadania constitui-se também em espaço democrático ao expandir sua finalidade de inserir o indivíduo ao saber erudito, ao conhecimento científico, de forma eficaz e com qualidade, cumprindo com sua função social de preparar o sujeito para o trabalho, o pleno exercício da cidadania e seu desenvolvimento como pessoa. Dessa forma, os espaços educativos trazem a possibilidade de tornarem-se *lócus* de uma cidadania contra-hegemônica, apoiada em práticas sociais que desafiam a si mesmas, na busca de alternativas viáveis e capazes de superar a dominação social, econômica, política e cultural da imensa maioria da população do Brasil e do mundo. E, ainda, a desagregação política, opondo-se à concepção de cidadania presa às fronteiras do Estado-Nação que, muitas vezes, fortalece ideias antidemocráticas com relação a outras nações (COSTA, 2011).

É uma perspectiva que abre caminhos para práticas sociais que possibilitam espaços de encontro onde as diferentes culturas, subjetividades e identidades particulares possam exprimir-se para encontrar formas de se articular. Pode-se dizer, portanto, que há uma prática educativa em todos os processos contra a globalização hegemônica em curso no planeta. A compreensão de Germano (2007, p. 45) sobre esse entendimento ratifica a nossa ao afirmar que:

Convém ressaltar que, se por um lado, predomina uma globalização hegemônica, organizada do topo para a base e regressiva do ponto de vista dos direitos sociais, por outro lado, cabe assinalar a emergência de outra globalização, contra-hegemônica, alternativa, organizada inversamente da base para o topo. Tal globalização é constituída por redes e alianças transfronteiriças de movimentos sociais que lutam contra os efeitos da globalização neoliberal e em defesa da emancipação social.

Dessa forma, uma outra perspectiva de globalização abre possibilidades para mudanças no contexto educativo, principalmente no que tange ao acesso da população ao ensino superior, garantindo que este, de fato, seja espaço de inclusão social e vivência da cidadania para todos.

Tratar de ensino superior e cidadania conduz-nos a uma reflexão acerca da globalização. Cada instituição de ensino superior está inserida em uma determinada sociedade, em um determinado contexto histórico, político e cultural. Sendo assim, estas instituições e suas políticas de acesso não podem ser pensadas sem que sejam levadas em conta as características atuais da globalização e suas relações com a estrutura social posta.

Os problemas do ensino superior não dizem respeito somente às instituições que atuam neste nível do ensino, tendo em vista que são problemas de toda a sociedade. A globalização exerce hoje pesadas pressões, a maioria delas marcada pelos sinais da urgência e das contradições. As universidades sofrem pressões em um cenário de constantes mudanças para o qual não se sentem preparadas a responder, conforme aduz Clark (1996, p. 129):

Como atores principais dentro desses sistemas, as universidades públicas e privadas entraram numa época de turbulências para a qual não se prevê término. A atual encruzilhada tem sua origem num simples fato: as demandas impostas às universidades superam sua capacidade de resposta.

Se esta realidade apresenta-se em instituições de ensino superior de países centrais, que se encontram em estágios mais avançados de consolidação de suas estruturas democráticas, muito mais problemático é para os sistemas educacionais de países periféricos. Estes se defrontam com todos os problemas do presente, desde a construção de adequadas bases materiais até a consolidação dos seus processos democráticos, sem que já tivessem resolvido satisfatoriamente as históricas dívidas sociais, culturais e econômicas.

Predomina o entendimento de que a universidade deve catalisar as transformações exigidas pela nova economia de mercado. Mas também cabe à universidade, como uma bandeira histórica, elaborar uma compreensão ampla e fundamentada relativamente às finalidades e transformações da sociedade, pois muitos dos problemas são comuns tanto à universidade em particular quanto à sociedade em geral. Dessa forma, faz-se necessário refletir acerca das possibilidades de expandir as instituições de ensino superior como espaços que superem a mera dimensão econômica e pragmática, gerando o debate e a efetiva inclusão social por meio das políticas públicas de democratização do ensino superior brasileiro em meio à globalização.

A globalização trata-se de um fenômeno que se expandiu rapidamente pelo mundo, e, ao tempo em que vem influenciando as novas configurações da sociedade, também expande as estruturas de informação, potencializa a mobilidade, imprime novos perfis no mundo do trabalho, impulsiona o acúmulo dos conhecimentos, gera mudanças nos campos das ciências e das tecnologias, produz o declínio das certezas e aumenta a complexidade nas relações humanas e na vida em geral (DIAS SOBRINHO, 2005).

De um lado, é possível defendê-la em razão de todos os avanços obtidos nos conhecimentos, nas técnicas e facilitação das comunicações e das informações. Não há dúvida de que os avanços da globalização carregam as potencialidades de construção de um mundo

mais desenvolvido, graças às conquistas nos campos científicos e técnicos. Por outro lado, para os críticos da globalização, é ela a principal responsável pelo aprofundamento das assimetrias entre pobres e ricos, Sul e Norte, excluídos e incluídos. Em todos os continentes, os críticos denunciam os resultados enganosos deste fenômeno e seus efeitos devastadores como a concentração do capital pelas grandes corporações transnacionais, o aumento da miséria, da violência, do desemprego, do endividamento crescente dos países pobres, do enfraquecimento dos estados nacionais e tantas outras consequências.

Santos M. (2002) chama a atenção para a globalização como uma fábula, a forma de mundo “como nos fazem ver”, inculcando-se a ideia de que o mercado avassalador é capaz de homogeneizar o planeta, quando, na verdade, aprofunda as diferenças locais e estimula o culto ao consumo. A globalização como perversidade é a que identifica “o mundo como é”, trata-se da fábrica de perversidades que a globalização tem imposto: aumento da pobreza, classe média perdendo qualidade de vida, salários diminuídos, fome, mortalidade infantil, etc.

A informação e o dinheiro são pontos marcantes da perversidade trazida pela globalização. A informação por ser utilizada em favor de alguns atores para interesses próprios, com o objetivo de manipular e convencer a população global de seus interesses. Dessa forma, esta informação é uma manipulação de convencimento dos atos perversos mascarados por uma cordialidade do mercado e do sistema financeiro global. A informação que chega para as massas é totalmente manipulada, em vez de esclarecer, confunde.

O dinheiro torna-se o centro de todas as ações, fazendo com que o homem perca importantes valores de humanidade como a compaixão e a solidariedade. Atualmente, o outro é visto como um inimigo a ser vencido, incentivando-se a competitividade e tornando o consumo um verdadeiro regime totalitário, o que se chama de “globalitarismo”. A tirania do dinheiro é a especulação financeira que move a economia, o dinheiro é o centro do mundo. A globalização perversa gera uma violência estrutural resultante da presença do dinheiro, da competitividade, cuja associação conduz a emergência de novos totalitarismos e a imposição de uma política comandada pelas empresas (SANTOS B., 2002).

Diante de tantas consequências, a educação superior é apontada como meio para dar respostas à fragmentação e à aceleração dos conhecimentos, bem como atender mais efetivamente à multiplicidade das demandas externas. As demandas mais visíveis dizem respeito às necessidades de maior escolarização, maior eficiência, produtividade e competitividade, em razão das transformações do estágio atual do capitalismo e das alterações culturais e sociais. Entretanto, diante da baixa qualidade do ensino fundamental e médio no setor público e da insuficiência de vagas no ensino superior público, grande parte dos alunos

acabam sendo alijados do direito de acesso ao nível superior de ensino e entrando no ciclo da exclusão diante da impossibilidade de ingresso no ensino superior privado.

Para promover a quebra deste ciclo de exclusão no acesso ao ensino superior, os países latino-americanos, especificamente o Brasil, fez investimentos massivos neste setor do ensino a partir da década de 1990, criando políticas voltadas à oferta de vagas em instituições privadas por meio de programas de financiamento estudantil. O desafio de ordem ética e política advém do direito à educação efetivado pelas instituições de educação superior, sejam elas criadas e mantidas pelo Estado ou pela iniciativa privada. Trata-se de dar sentido de bem comum às suas atividades, em um mundo em transformação e em crise de valores.

A educação superior é um patrimônio público na medida em que exerce funções de caráter político e ético, muito mais que uma simples função instrumental de capacitação técnica e treinamento de profissionais para as empresas. Essa função pública é a sua responsabilidade social. Nesse sentido, é sumamente importante garantir a todos o acesso a esse nível de ensino onde deve se produzir conhecimentos e formação, desenvolvendo capacidade de resposta às demandas e às carências da sociedade.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade das constantes mobilizações sociais que incentivam as políticas públicas pela democratização do ensino superior, navegando contra a corrente hegemônica de globalização e reinventando novas formas de democratização e de construção da cidadania dos níveis local e nacional ao global. Resgata-se a partir de então os múltiplos atores da sociedade civil e suas formas de atuação no espaço público como construtores da democracia.

Assim, fala-se na possibilidade de uma “outra globalização”, nos dizeres de Santos M. (2002), ao referir-se ao “mundo como pode ser” atribuindo-se um caráter mais humano ao processo de globalização. A racionalidade hegemônica se tornou totalitária e abriu espaço para uma outra racionalidade, produzida e pensada pelos pobres, pois, estes últimos tomam consciência que existe uma dicotomia entre o discurso formal da atual globalização e, a realidade vivida no cotidiano. Propõe-se uma outra globalização, uma mudança radical das condições atuais, de modo que a centralidade de todas as ações seja localizada no homem e não mais no dinheiro.

A globalização atual não é irreversível porque o homem está descobrindo o sentido de sua presença no planeta e concebendo que esta globalização atualmente utilizada para construir um mundo perverso, pode vir a ser uma condição da construção de um mundo mais humano. Para isso são necessárias duas grandes mudanças: a mudança tecnológica (emergência das técnicas da informação) e a mudança filosófica da espécie humana (capaz de

atribuir um novo sentido à existência de cada pessoa e também do planeta) (SANTOS B., 2002).

O Brasil, assim como os demais países do sul, possui um papel central na transformação da atual globalização, através da cultura popular. Nesta “outra globalização” todas as ações teriam como centro o homem, deixando este de ser visto como um simples objeto. Diante do modelo de globalização posto na atualidade e os problemas sociais que são consequência deste, esta nova globalização faz-se necessária. Uma globalização para os pobres, globalização da inclusão, com o objetivo da valorização do homem frente ao mundo do dinheiro.

No cenário educacional brasileiro foram desenvolvidas políticas públicas que tem se constituído em oportunidades de disseminação desta outra globalização, expandindo a participação cidadã e promovendo a inclusão social. O estudo das políticas públicas é essencial no que tange à educação, tendo em vista sua relação com as atividades fundamentais do Estado.

## 2.5 Políticas públicas: caminho para a igualdade e a democratização no ensino superior

A partir da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão passou-se a conceber uma nova perspectiva acerca da igualdade humana, adotando-se o pressuposto de que todos os homens nascem e permanecem iguais em direito. Ressalte-se que, esta perspectiva norteou e ainda norteia as concepções jurídicas ao longo dos anos, nesse sentido, “[...] a inegável importância desta declaração repousa em seu caráter de universalismo e atemporalidade” (ROCHA, 1990, p. 33).

A concepção de igualdade frequentemente encontra-se no sentido de paridade. De acordo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2014), o termo igualdade recebe três acepções: igualdade formal, igualdade material e igualdade moral, da seguinte forma:

Igualdade formal [...] relação de igualdade entre indivíduos/e ou grupos sociais, que se estabelece por meio de categorias abstratas (humanidade, dignidade, cidadania, etc.) e que geralmente se define por leis que prescrevem direitos e deveres. Igualdade material [...] relação de igualdade entre indivíduos e grupos sociais, e que se estabelece pela mediação de condições concretas, assim como as que asseguram a cada indivíduo a plena satisfação das suas necessidades. Igualdade moral [...] relação entre indivíduos em virtude da qual todos eles são portadores dos mesmos direitos fundamentais que provêm da humanidade e definem a dignidade da pessoa humana. (FERREIRA, 2014, p. 1069).



Assim, a partir do princípio da igualdade, o Direito age como instrumento para impedir a proliferação de desigualdades, pois a construção de uma sociedade democrática perpassa por oportunidades iguais para todos os membros que a constituem.

No ordenamento jurídico brasileiro o princípio da igualdade está insculpido na CF de 1988 em seu artigo 5º quando aduz que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Este dispositivo proíbe o tratamento jurídico diferenciado entre pessoas sob o mesmo pressuposto fático. Entretanto, em sociedades marcadas pela injustiça social faz-se necessária a implementação de políticas públicas que visem concretizar a igualdade formalmente prevista em lei.

Nesse sentido, observa-se a máxima de Barbosa (1997, p. 62):

A regra da igualdade consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que sejam desiguais. Nessa desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Tratar como desiguais a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Portanto, é imperativo estabelecer parâmetros para o tratamento igualitário entre desiguais, na medida de suas desigualdades, reconhecendo que o princípio da igualdade pressupõe distinção de tratamento entre os sujeitos, desde que a lei estabeleça distinções com fundamentos materiais e objetivos para tal. Portanto, fazem-se legítimas as políticas públicas implementadas que visam minimizar as desigualdades, oferecendo maiores oportunidades àqueles que, historicamente, foram alijados destas.

Tais políticas devem ser adotadas não somente no sentido de tratar os desiguais de forma desigual, mas também devem promover medidas positivas a fim de garantir a observância dos direitos sociais previstos no artigo 6º da CF de 1988.

Ademais, a Carta Magna em seu artigo 3º traz como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, presumindo-se que a ideia de igualdade substancial foi acolhida expressamente pelo ordenamento pátrio. Nesse sentido, aponta-se a necessidade de concretização desta igualdade a fim de buscar a equidade de indivíduos que não sofreram as mesmas restrições, sob pena de ofensa à isonomia.

Assim, as políticas públicas tem a igualdade no sentido material como seu fundamento com a finalidade de redução de desigualdades sociais, culturais, raciais e econômicas, pois:

[...] colocar indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida, pode ser necessário para favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é, introduzir artificialmente, ou imperativamente, discriminações que de outro modo não existiriam. [...] Desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades (BOBBIO, 1997, p. 32).

Para que todos tenham a mesma oportunidade é preciso, então, igualar o ponto de partida estabelecendo tratamento privilegiado a alguns para que todos atinjam igual condição. Nesse sentido, Arendt (2007, p. 227) aduz: “A igualdade presente na esfera pública é, necessariamente, uma igualdade de desiguais que precisam ser ‘igualados’ sob certos aspectos e por motivos específicos”.

A concepção de igualdade ajuda na compreensão das políticas públicas implementadas no âmbito da educação superior brasileira e do público específico que estas atendem, estabelecendo-se, assim, a noção de equidade.

A ideia de equidade pressupõe a concepção de justiça e equilíbrio, promovendo-se ações que garantam o bem comum. Para Aristóteles (1991, p. 120) “[...] essa é a natureza do equitativo: uma correção da lei quando ela é deficiente em razão da sua universalidade.” Assim, a equidade revela-se em ações complementares ao sentido legal, como algo que complementa a justiça com o objetivo de garanti-la nas especificidades que a lei não alcança.

A fim de se atingir a equidade a sociedade precisa calcar-se em políticas que fundamentem um sistema equitativo de cooperação social, onde os cidadãos são livres e iguais e exista uma concepção pública de justiça, de modo que se compreenda a necessidade de políticas públicas reparadoras. Nesse âmbito, as condições equitativas revelar-se-iam quando partes diferentes fossem colegadas em posição original, esta concebida como posição onde os cidadãos são iguais, livres e dotados de direitos (RAWLS, 2003).

A equidade está pautada em uma sociedade democrática em que se consolida a justiça que corrige distorções oriundas de diferentes fatores na vida dos cidadãos. A igualdade de oportunidades que as políticas públicas educacionais visam promover pode corrigir lacunas deixadas pela igualdade formal de oportunidades. A igualdade formal diz respeito ao direito posto na lei, esta não atinge a igualdade material, pois as diferenças individuais podem impedir alguns de alcançar o que está posto, por conta de sua condição histórica, social e econômica. Assim, a igualdade equitativa de oportunidade possibilita criar condições e oportunidades independente das variantes advindas das diferenças entre os sujeitos.

Nesse sentido, no âmbito da educação superior brasileira as políticas implementadas assumem o desafio de tornar equitativo o acesso e promover a democratização neste nível de ensino. Quando se fala em democratização é imprescindível que se esclareça que, neste estudo, este vocábulo não está vinculado apenas à ideia de regime de governo ou a questões políticas, mas sim, de igualdade social e econômica. Escorel (1993) diz que a democracia incorpora elementos formais e substanciais e que o elemento substancial significa igualdade social e econômica, e que isso rompe com a ideia de democracia voltada somente para a política.

Segundo Coutinho (2011), no conceito de democracia está implícito o sentido de igualdade material, que se consubstancia no direito de todos de se apropriar dos bens criados pela coletividade.

A esta variação na concepção de democracia que não se limita ao direito formal expresso em lei e que ultrapassa a ideia política de governo democrático, chama-se democratização. Assim, esta concepção adequa-se ao objetivo deste estudo, pois traz em si a ideia de possibilitar o acesso dos diversos grupos sociais, principalmente daqueles historicamente excluídos, ao ensino superior oportunizando a inclusão social por meio de políticas públicas, uma vez que, embora a CF de 1988 preveja o direito de acesso aos níveis mais elevados de ensino, as condições históricas, culturais, sociais e econômicas do sujeito podem não materializar o ingresso.

Assim sendo, as discussões sobre a democratização do acesso são conduzidas sob a ótica das determinações históricas e socioeconômicas da sociedade brasileira, bem como da concepção política que permeia o Estado e as políticas públicas dele emanadas. Conclui-se, deste modo que, a democratização não se apresenta na educação brasileira de forma isolada nem para atender a modalidade educativa específica, mas se caracteriza em diferentes condições e em determinados contextos.

## 2.6 Os desafios das políticas públicas no ensino superior brasileiro: superando a educação como aparelho ideológico do Estado

Pode-se dizer que o grande desafio atual no cenário educacional brasileiro é a promoção de políticas que compreendam a totalidade do sistema em que são elaboradas,

sistema composto por instituições públicas e privadas, com diferentes formatos organizacionais, múltiplas funções locais, regionais, nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo, essas políticas devem observar a expansão cautelosa, considerando a garantia dos padrões de qualidade, por meio da inclusão social, gestão democrática, autonomia, respeito à diversidade e sustentabilidade financeira.

É preciso pensar os desafios impostos à educação superior a partir da constante mudança do mundo atual, acelerada pelas novas tecnologias e cujos efeitos afetam todo o planeta, em todas as áreas de atividade humana. Assim, ao se pensar o futuro deste nível de ensino é imprescindível assumir valores e princípios articulando ações e estratégias alinhadas ao contexto social que se modifica ininterruptamente.

No âmbito das IES são costumeiramente inculcadas ideias de que os indivíduos que ingressam são iguais e, portanto, teriam acesso a uma mesma cultura escolar, mesmo tendo origem social diferente. Esses discursos favorecem a conservação de mecanismos que perpetuam as desigualdades de oportunidades no acesso à educação superior, exercendo sobre as camadas populares níveis sobrepostos de violência simbólica, referendando o capital cultural dos alunos pertencentes às camadas privilegiadas da população.

Althusser (1970) apresentou em sua obra importantes contribuições para a compreensão da realidade social e dos aparelhos repressivos e ideológicos que nela agem. Inicialmente, faz-se importante ressaltar que, para ele, o Estado é um meio de repressão onde a burguesia assegura sua dominação frente à classe operária, para submetê-la ao processo da extorsão da “mais valia”, ao processo da exploração capitalista declarada. Assim, o Estado é um aparelho repressivo, executando a repressão por meio de seus mais variados órgãos como polícia, tribunais, presídios, a serviço das elites frente ao proletariado, tendo por função a reprodução do modo capitalista de produção.

No entanto, o Estado não é formado apenas pelo aparelho repressivo, senão também por um certo número de instituições existentes na sociedade civil concebidos como aparelhos ideológicos de Estado (AIE). Os AIE são as igrejas, escolas, família, jurídico, político, sindical, cultural e outros. Destaque-se que os aparelhos repressivos do Estado (ARE) fazem parte do poder público e os AIE do privado, sendo que os ARE atuam através da violência e os AIE através da ideologia.

A ideologia utilizada pelos AIE é a ideologia das elites dominantes, é a ideologia burguesa capitalista. Quem controla os ARE e os AIE são as elites capitalistas dominantes, reproduzindo o poder repressivo e ideológico existente a fim de manter a propriedade privada e o trabalho assalariado. O papel do ARE consiste em garantir, pela força física ou não, as

condições apropriadas para a reprodução das relações de produção que nada mais são do que relações de exploração (ALTHUSSER, 1970).

Os AIE mantêm o modo de produção capitalista e incorpora na mente das pessoas uma ideologia de exclusão e desigualdade. Para Althusser (1970, p.31-32) a ideologia na qual funcionam os aparelhos ideológicos de Estado, é unificada sob a ideologia dominante:

Todos os aparelhos ideológicos de Estado concorrem para o mesmo resultado: a reprodução das relações de produção, isto é das relações de exploração capitalistas. Cada um deles concorre para esse resultado de uma maneira que lhe é própria, isto é, submetendo (sujeitando) os indivíduos a uma ideologia.

Todos os aparelhos ideológicos de Estado concorrem para a do modo de produção do capital, compondo a estrutura ideológica que assegura esta reprodução. A ideologia dentro do sistema capitalista ajuda a burguesia a garantir o seu status de classe dominante. Althusser, citando o pensamento de Marx, escreve que a ideologia é o “[...] sistema das ideias e das representações, que domina o espírito de um homem ou de um grupo social”. (MARX *apud* ALTHUSSER, 1970, p. 69). Althusser sistematiza este pensamento afirmando que as práticas sociais só existem por meio da ideologia, e a ideologia só existe para os sujeitos e por meio deles.

A inculcação da ideologia dominante tem origem na formação das classes sociais, no seio do próprio Estado e de seus aparelhos. O Estado, segundo Althusser (1970), funciona duplamente como um aparelho ideológico e como um poder de força repressiva, configurando-se como um instrumento que serve para assegurar os interesses da classe dominante, a burguesia, sobre a classe dominada: proletariado ou classe trabalhadora.

O Estado, como representante da classe dominante, dita as regras e as normas de convivência, o padrão normal e o transgressor, por meio de sua força repressiva. Por isso, toda a luta de classes gira em torno do Estado e da conservação do seu poder. Manter o poder de Estado é o propósito da classe dominante para poder manipular os AIE, pois é pela instauração dos AIE, que a ideologia é realizada e se torna dominante.

Para Althusser (1970) as instituições de ensino constituem-se em um dos principais aparelhos ideológicos do Estado, pois contribui para reproduzir as relações sociais de produção capitalista na medida em que contribui para a formação da força de trabalho e para a inculcação da ideologia burguesa, além de ensinar a diferentes crianças, diferentes padrões de comportamento, dependendo da classe que ela pertença e do trabalho que ela realizará.

Esse raciocínio, da instituição de ensino como aparelho que molda o sujeito e lhe inculca pensamentos de submissão ao sistema vigente, será importante para justificar a manutenção da classe burguesa como classe dominante, material, política e ideologicamente.

O aparelho educativo ocupa um lugar privilegiado no modo de produção capitalista, pois ele reproduz a ideologia dominante e as relações de produção sobre a base de formação da força de trabalho. Além de contribuir, essencialmente, no processo de reprodução da divisão social, levando os indivíduos a aceitarem, naturalmente, sua condição de explorados.

Freitag (1980) aduz que a escola, e as demais instituições educativas como as instituições de ensino superior, preenche a função básica de reprodução das relações materiais e sociais de produção. Ela assegura que se reproduza a força de trabalho, transmitindo as qualificações necessárias para o mundo do trabalho e faz com que ao mesmo tempo os indivíduos se sujeitem à estrutura de classes. Para isso lhes inculca, simultaneamente, as formas de justificação, legitimação e disfarce das diferenças e do conflito de classes, atuando através da ideologia.

Althusser (1970) argumenta que a instituição de ensino favorece a formação social capitalista quando pretende sujeitar os indivíduos à ideologia dominante, garantir a reprodução da força de trabalho por meio da reprodução de habilidades, além de garantir a reprodução da submissão às regras da ordem estabelecida dentro desse regime de exploração e repressão. Assim, são ensinados saberes práticos, por meio de modelos que asseguram a sujeição à ideologia dominante e que desvalorizam o conhecimento e a cultura da classe proletária.

Carnoy (1990, p.39) reforça o papel da escola na reprodução da força de trabalho e, sobretudo, na reprodução das relações de produção, aparelho esse dominante, quando escreve que :

[...] é pela aprendizagem de uma variedade de *know-how*, envolvido na inculcação maciça da ideologia da classe dominante, que as relações de produção na formação social capitalista, isto é, as relações entre explorado e explorador e explorador e explorado são largamente reproduzidas. Os mecanismos que produzem esse resultado vital para o regime capitalista são naturalmente encobertos e disfarçados por uma ideologia da escola, universalmente dominante porque é uma das formas essenciais da ideologia burguesa vigente: uma ideologia que representa a escola como um ambiente neutro, purgado da ideologia (porque é... leiga), onde os professores respeitadores da 'consciência' e da 'liberdade' das crianças que lhes são entregues (com toda a confiança) por seus 'pais' (que são livres também, isto é, proprietários de suas crianças) abrem-lhes o caminho da liberdade, da moralidade e da responsabilidade dos adultos, através de seus

próprios exemplos, de conhecimento, da literatura e através de suas virtudes ‘libertadoras.

As instituições educativas concorrem para as relações de produção e exploração desde os primeiros anos de ensino no início da vida escolar do sujeito, tendo em vista que a escola toma a seu cargo todas as crianças de todas as classes sociais e inculca-lhes durante anos saberes práticos envolvidos na ideologia dominante por meio das disciplinas que transmite.

A partir dos estudos recebidos o indivíduo desempenhará seu papel específico dentro da sociedade de classes:

[...] papel de explorado (com ‘consciência profissional’, ‘moral’, ‘cívica’, ‘nacional’ e apolítica ‘desenvolvida’); papel de agente de exploração (saber mandar e falar aos operários: as ‘relações humanas’), de agentes de repressão (saber mandar e ser obedecido ‘sem discussão’ ou saber manejar a demagogia da retórica dos dirigentes políticos), ou profissionais da ideologia (que saibam tratar as consciências com o respeito, isto é, com desprezo[...]) (ALTHUSSER, 1970, p. 65).

Historicamente a educação sempre ocupou um lugar de destaque e importância na sociedade, mesmo na Idade Média onde o aparelho ideológico principal era a Igreja, a educação tornava-se necessária à formação dos indivíduos que iriam compor o setor dominante. Após a Revolução Industrial, a necessidade de se qualificar a mão-de-obra aumentou também a necessidade de seu uso e o número de pessoas que passaram a frequentar as escolas e afins. A educação recebeu então o papel de transmitir os conhecimentos científicos, morais e profissionais a todas as crianças, independente da classe social que ocupam. (BARROCA; THEODORO, 2012).

Através de paradigmas pedagógicos, dos conteúdos a serem ministrados em sala de aula, da formação do professor e do aluno, a educação se torna suscetível a transmissão da ideologia dominante de maneira que as crianças e, posteriormente, os poucos adultos que ingressam no nível superior, não percebem que estão sendo envolvidos nestas ideias. Especificamente em relação ao ensino superior, tem-se a dominação histórica deste setor do ensino pela classe dominante, pois não é interesse desta que todas as classes sociais tenham acesso ao mesmo tipo de ensino, pois assim assegura-se a manutenção de si mesma no poder. Dessa forma, a impossibilidade de acesso ao ensino superior pelas classes dominadas determinam papéis sociais pré-definidos a serem desempenhados.

Por estes papéis, alguns entram no mercado de trabalho para se tornarem a classe trabalhadora de sua sociedade, enquanto outros continuam ligados à educação atingindo o

nível superior onde, em menor quantidade, alguns se tornam pequenos burgueses e outros vão compor a classe de intelectuais necessárias à produção e reprodução da ideologia dominante.

A educação moderna é, portanto, uma luta viva, uma réplica em pequena escala dos propósitos e tendências em conflito que se entrecrocaram na sociedade mais ampla. Conseqüentemente, o homem instruído é determinado, quanto ao seu horizonte intelectual, de múltiplas maneiras. Essa herança cultural adquirida o sujeita à influência de tendências opostas na realidade social e o leva a agir exclusivamente sob a influência das condições impostas por sua situação social imediata (MANNHEIM, 1968).

Nesse sentido tem-se que cada setor e cada indivíduo possui um papel já determinado a ser exercido na sociedade de classes: papel de explorado onde a sua consciência é desenvolvida de maneira que não consiga perceber que as ideias que reconhece como únicas, corretas e, principalmente, justas não são necessárias, mas sim naturalizadas por todo um aparato de Estado e pelas relações sociais de produção que lhe escapam a vontade individual (ALTHUSSER, 1970).

É interessante destacar, ainda, o que diz Mészáros (2005, p. 35) a respeito do aspecto educacional:

[...] o impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema. Apenas as modalidades de imposição dos imperativos estruturais do capital no âmbito educacional são hoje diferentes, em relação aos primeiros e sangrentos dias da “acumulação primitiva”, em sintonia com as circunstâncias históricas alteradas, como veremos na próxima seção. É por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa-de-força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle conhecido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito.

O que propõe Mészáros (2005) é uma educação que enfrente de forma aberta e consciente as formas de controle ideológico capitalista. Nesse sentido, visa-se a construção de uma nova instituição educativa, de novas políticas que rompam com o sistema excludente de dominação burguesa.

A possibilidade de uma nova educação tem sido gestada por meio de políticas públicas, especialmente no âmbito do ensino superior brasileiro. Pode-se afirmar que desde a implantação dos primeiros cursos de nível superior no Brasil predominou uma clara separação entre a formação recebida pelas classes dominantes e a formação de classes desfavorecidas socialmente, tendo em vista que, ao concluírem o ensino médio muitos não tinham a



oportunidade de ingressar no ensino superior, devido à insuficiência de vagas no setor público e a impossibilidade financeira de arcar com os custos de uma formação superior privada.

Dessa forma, evidenciava-se o determinismo nas posições sociais a serem estabelecidas, pois, de um lado tinham-se os alunos de classe mais alta que, por receberem uma boa educação em nível fundamental e médio, conseguiam assumir as vagas em instituições públicas, bem como a possibilidade financeira de assumir vagas em instituições privadas e, dessa forma, diante das exigências cada vez mais intensas do mercado por um nível de formação superior, estes assumiam no mercado os melhores cargos e melhores remunerações, mantendo sua posição de classe dominante.

De outro lado, os alunos de classes sociais menos favorecidas que, diante do ensino público de baixa qualidade recebido nos níveis fundamental e médio, dificilmente conseguem assumir as vagas em instituições de ensino superior públicas, e, por não possuírem condições de arcar com os custos do ensino superior privado terminam por assumir posições subalternas no mercado de trabalho, com pouca possibilidade de ascensão e, conseqüentemente, mantendo-se como oprimidos e dominados.

Nesse sentido, políticas públicas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o FIES (Programa de Financiamento Estudantil) tem trazido possibilidades, abrindo espaço para que os estudantes, diante da insuficiência de vagas no ensino superior público, possam assumir vagas em instituições privadas, financiados pelo governo. Estas políticas tem oportunizado condições de acesso a uma formação superior que antes não passaria de um ideal, em alguns casos e, embora ainda não alcancem a totalidade dos alunos por conta da grande demanda, pode-se afirmar que tem ampliado as oportunidades e a inclusão social no âmbito do ensino superior.

No capítulo seguinte serão aprofundadas as discussões acerca do FIES e do ProUni a fim de verificar a eficácia das mesmas no que tange à democratização do acesso ao ensino superior no Brasil.

Estas duas políticas consolidaram-se ao longo dos anos possibilitando o ingresso de camadas que se encontravam excluídas historicamente do ensino superior. Tais políticas consubstanciaram em verdadeira política de inclusão social no país e merecem estudo mais aprofundado a partir de dados e indicadores oferecidos pelo Censo da Educação Superior a fim de se analisar detalhadamente as expansões promovidas e refletir acerca das melhorias a serem ainda executadas.

Discutir-se-á, a seguir, duas das principais políticas educacionais implementadas no Brasil: FIES e ProUni, programas estes que tem partido da democracia substancial visando uma democratização da sociedade na construção da igualdade social.

### 3 FIES E PROUNI: ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

Este capítulo apresenta-se como espaço para discussão e análise de políticas públicas implementadas no ensino superior brasileiro, especificamente o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). A opção por estes programas deu-se em virtude do alcance dos mesmos no que tange à democratização educacional, vez que apresentaram altos índices de participação de alunos garantindo o direito à educação e a inclusão social.

A análise acerca da eficácia dos referidos programas no cenário educacional brasileiro enquanto políticas que promovem a inclusão social será baseada nos resultados do Censo da Educação Superior, bem como em informações estatísticas disponibilizadas nos sites do ProUni e FIES, tomando como base o intervalo de tempo compreendido entre os anos de 2004 e 2014, por compreender que o interregno de uma década é suficiente para analisar os efeitos das políticas públicas em estudo.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) realiza anualmente coleta de dados sobre a educação superior com o objetivo de oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade de maneira geral informações detalhadas sobre este nível de ensino no Brasil. O Censo da Educação Superior reúne informações sobre as instituições de ensino superior, cursos de graduação presencial e à distância, vagas ofertadas, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

A busca por qualificação profissional tornou-se nos últimos anos uma corrida disputada entre milhares de estudantes e trabalhadores que visam atender às exigências do mercado globalizado. Nesse contexto, diante da demanda e da insuficiente oferta de vagas nas instituições públicas, as IES privadas tem se expandido, principalmente, por meio de políticas públicas que visam a democratização do ensino superior, possibilitando o acesso e a permanência dos estudantes neste nível de ensino a fim de alcançarem a almejada qualificação profissional exigida e empreenderem o processo de ascensão social que a educação oportuniza.

Visando atender a demanda cada vez maior, as IES privadas passaram por um processo de expansão na última década, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de IES no Brasil (2004-2014)

Ano	Categoria				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
2004	87	75	62	1.789	2.013
2005	97	75	59	1.934	2.165
2006	105	83	60	2.022	2.270
2007	106	82	61	2.032	2.281
2008	93	82	61	2.016	2.252
2009	94	84	67	2.069	2.314
2010	99	108	71	2.100	2.378
2011	103	110	71	2.081	2.365
2012	103	116	85	2.112	2.416
2013	106	119	76	2.090	2.391
2014	107	118	73	2.070	2.368

Fonte: Dados do Censo da Educação Superior – MEC (2004-2014)

A partir dos dados da Tabela 1 observa-se um crescimento de 17,63% no número de IES em uma década. O crescimento também se evidencia na quantidade de alunos, com um índice de aumento de 126% no mesmo período (2004-2014). Entretanto, apesar da ampliação do número de IES privadas e de alunos nestas instituições, a defasagem no Brasil ainda é considerável em relação a outros países desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento. A realidade brasileira mostra-se ainda aquém das necessidades educacionais de acesso ao ensino superior, tendo em vista que apenas 12% da população de 18 a 24 anos, idade regular para o ensino superior, encontra-se matriculada neste nível de ensino (BRASIL, 2014).

A criação e o desenvolvimento de políticas públicas educacionais para o ensino superior no Brasil impulsionou e tem impulsionado a democratização neste âmbito, configurando-se em instrumentos de inclusão social a partir da abertura de vagas em IES

privadas e das possibilidades de garantir não somente o acesso, como também a permanência do estudante no ensino superior.

O avanço considerável no ensino superior, público e privado do Brasil deve-se, em grande parte, às contribuições destas políticas, que incentivaram o incremento do número de alunos na cadeia produtiva do setor da educação no país. Cabe destacar que tais programas tem apresentado deficiências, tendo em vista que, o próprio setor privado de ensino, mesmo com a constante expansão, não tem sido capaz de oferecer a quantidade de vagas necessárias à demanda posta, ademais, problemas relacionados aos sistemas virtuais de cadastro, principalmente no FIES, dentre outros aspectos oriundos da crise política em que o país mergulhou recentemente tem sido apontados como problemas a serem solucionados para que estes programas possam desenvolver todo o potencial de inclusão social que objetivam.

A partir de dados oriundos de levantamentos produzidos pelo INEP/MEC, como o Censo da Educação Superior, dentre outros estudos, busca-se neste capítulo analisar a situação das políticas públicas educacionais, ProUni e FIES, na última década, a inclusão social promovida, bem como as falhas e deficiências existentes, a fim de se apontarem recomendações que possam colaborar na melhoria das políticas abordadas.

### 3.1 FIES: o financiamento estudantil em questão

Diante da insuficiência de vagas no ensino superior público, a expansão de vagas no âmbito privado e a implementação de ações que promovessem a ampliação das oportunidades de acesso a este nível de ensino cresceram consideravelmente, tornando-se objeto de políticas públicas educacionais.

O primeiro programa de incentivo ao acesso de estudantes no ensino superior brasileiro assumiu o viés de financiamento estudantil por meio do Crédito Educativo (CREDUC), instituído em 1975. No entanto, os altos índices de inadimplência e os problemas estruturais do programa conduziram à insustentabilidade do mesmo, sendo substituído pelo FIES em 1999 por medida provisória convertida na Lei 10.260/2001. Trata-se de um programa de financiamento da educação superior para estudantes matriculados em instituições privadas. Por meio do FIES, o Governo Federal assume os gastos com matrícula e mensalidades do estudante durante toda a graduação (BRASIL, 2001).

Em seu início, o FIES exigia que os contratantes apresentassem fiadores e patamar mínimo de renda, fatores que contribuíam para a restrição no processo de democratização do acesso por meio deste programa. Portanto, inicialmente, a utilização deste recurso de

financiamento ficou aquém da capacidade de expansão do setor privado, tendo em vista as exigências inadequadas ao perfil socioeconômico do público que buscava as vagas ofertadas.

Ao longo dos anos, mudanças foram sendo adotadas nos critérios de seleção para novos financiamentos, facilitando o ingresso de novos alunos, dando-se prioridade aos estudantes melhor classificados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e cuja renda familiar bruta total não ultrapassasse vinte salários mínimos. Hoje, de acordo com o perfil e o interesse do contratante, o valor financiado varia de 50% a 100% do montante total. O reembolso do capital inicia-se após período de carência, que se inicia com a conclusão do curso.

O critério de seleção é socioeconômico e os estudantes podem solicitar o financiamento em cursos presenciais de graduação não gratuitos com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), oferecidos por instituições de ensino superior participantes do programa, e que atendam às demais exigências estabelecidas nas normas do FIES para essa finalidade. Ao final do curso, um estudante que financiou todo o curso com duração de 4 anos, tem 18 meses após a conclusão do curso para começar a pagar o financiamento, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 50,00. Ao final da carência, o saldo devedor do estudante será dividido em até 13 anos (BRASIL, 2014).

Nos últimos anos, o FIES foi alvo de mudanças constantes nas regras de concessão e financiamento, entre as quais a redução da taxa de juros, que se tornou negativa, e a isenção de amortização da dívida para aqueles que optassem por determinados cursos.

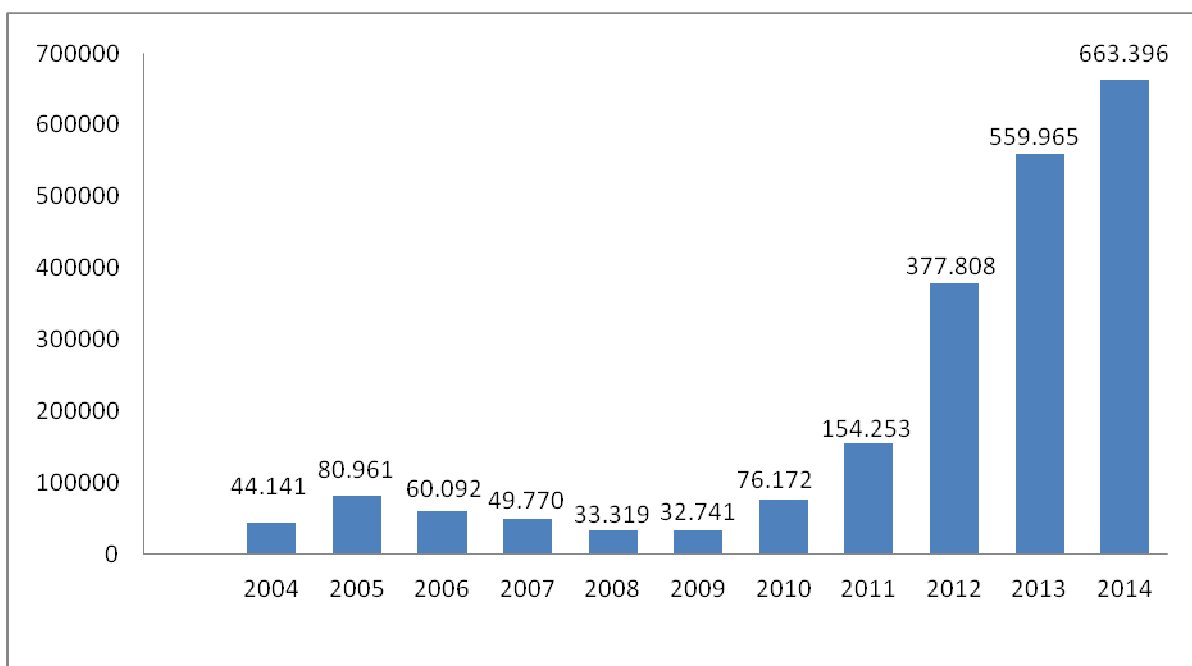
Com o objetivo de ampliar o acesso dos estudantes à educação superior destaca-se a promulgação da Lei 12.202/2010. Com as alterações, a gestão do Fundo foi internalizada no Ministério da Educação, por meio da operacionalização pelo FNDE, e ampliou-se a participação de agentes financeiros do programa, que passou a contar, além da Caixa Econômica Federal, com o Banco do Brasil. A Resolução 33.842, do Banco Central do Brasil, de 10 de março de 2010, aprimorou as condições de financiamento para os estudantes, ao estipular a taxa efetiva de juros de 3,4% ao ano para os contratos celebrados a partir de sua entrada em vigor e a aplicação deste mesmo percentual de juros ao saldo devedor dos contratos anteriormente formalizados (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Desde 2010, o FIES passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando os juros foram reduzidos e o pedido de financiamento foi liberado para estudantes em qualquer período do ano. Pelas atuais regras do FIES, o estudante paga, durante o período de duração do curso, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 50,00.

Após a conclusão do curso, ele tem dezoito meses de carência e, nesse período, continua pagando, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 50,00. Este pagamento é referente aos juros incidentes sobre o financiamento. Encerrado esse período de carência, o saldo devedor é parcelado em até três vezes o período financiado e acrescido de doze meses.

As mudanças introduzidas no FIES em 2010 redundaram no expressivo crescimento do número de financiamentos contratados, que alcançaram, em 2014, mais de 660 mil estudantes, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Número de contratos FIES por ano



Fonte: Brasil (2015)

Nos primeiros anos do FIES observa-se, pelos dados apresentados no Gráfico 1, uma tímida adesão ao programa, timidez esta atribuída provavelmente às incertezas de uma política relativamente nova, bem como em virtude de critérios ainda pouco atrativos no que tangia ao adimplemento do financiamento, pois, até 2010, o prazo de carência era de apenas 6 meses e não havia possibilidade de pagamento da dívida com trabalho. Com as mudanças introduzidas a partir da Lei 12.202/2010, observa-se crescimento expressivo no número de contratos do FIES, tendo em vista que a legislação trouxe maiores possibilidades de adimplemento, atraindo grande número de pessoas à adesão ao financiamento estudantil.

Na Tabela 2, é possível conferir as principais mudanças nas condições para a concessão do financiamento.

Tabela 2 – Mudanças no FIES a partir da Lei nº 12.202/2010

TEMA	FIES a partir da Lei nº 12.202/2010	ANTIGO FIES
Taxa de juros	3,40%	Entre 3,5% e 6,5%
Carência	18 meses	6 meses
Prazo para amortização	3x o período financiado + 12 meses	2x 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.
Limitação de renda para contratar	Renda bruta familiar de até 20 salários mínimos	Sem renda máxima
Inscrição	Pela internet, a qualquer tempo	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: Brasil (2001, 2010).

Analisando-se as modificações no FIES sintetizadas pela Tabela 2 constatou-se que o referido programa tornou-se mais acessível aos estudantes, trazendo maiores facilidades para a adesão e o posterior adimplemento do aluno com o governo federal. A taxa de juros, que antes poderia chegar a 6,5%, estabilizou-se em 3,40%; o período de carência aumentou de 6 para 18 meses, oportunizando ao estudante maiores chances de se estabilizar na profissão em que ingressou após o ensino superior a fim de adimplir o financiamento, ademais, hoje, é possível que o profissional faça o adimplemento por meio do trabalho, atuando como professor da rede pública de educação básica ou como médico no Programa Saúde da Família.

A partir das novas regras impôs-se a limitação de renda para contratar, devendo a renda bruta familiar ser de, no máximo, 20 salários mínimos, as inscrições passaram a ser feitas pela internet, a qualquer momento, e não mais apenas em processo seletivo com datas definidas pelo MEC, como era feito anteriormente. Além disso, facilitaram-se as exigências em relação ao fiador, pois apenas deste passou-se a cobrar idoneidade cadastral, concedendo-se ainda a possibilidade de uso do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) como alternativa à apresentação de fiador.

No final de 2014, o governo baixou a Portaria Normativa nº 21, em que o Ministério da Educação decidiu impor a nota mínima de 450 pontos no ENEM para que o estudante seja elegível no FIES. As mudanças passaram a valer para todos os alunos que concluíram o ensino médio a partir do ano letivo de 2010. A portaria do MEC também proíbe que o aluno receba simultaneamente recursos do FIES e bolsa do ProUni, que concede bolsas integrais e parciais para instituições privadas de ensino superior. A exceção fica por conta de quando se tratar de bolsa parcial e ambos os recursos se destinarem ao mesmo curso da mesma instituição (BRASIL, 2014).

As mudanças empreendidas ao longo dos anos no FIES trouxeram claro favorecimento à pessoa do estudante, oportunizando a estas condições para o acesso e a permanência no ensino superior. Dessa forma, pode-se afirmar que este é um dos mais importantes instrumentos de fomento à democratização da educação superior do país, em conjunto com o ProUni.

### 3.2 ProUni: universidade para todos

Por meio da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, criou-se o Programa Universidade para Todos (ProUni). O ProUni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior e oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos às instituições de ensino que aderem ao Programa (BRASIL, 2005).

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o ProUni conta com um sistema de seleção que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no ENEM, incentivando-se a qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos (BRASIL, 2005).



Com o desenvolvimento do ProUni o ensino superior pôde tornar-se espaço privilegiado de redução das desigualdades sociais. O maior acesso dos alunos das classes populares a esse nível de ensino, resultantes dos benefícios do ProUni, também contribui para a formação de cidadãos mais preparados para atuar no mercado de trabalho.

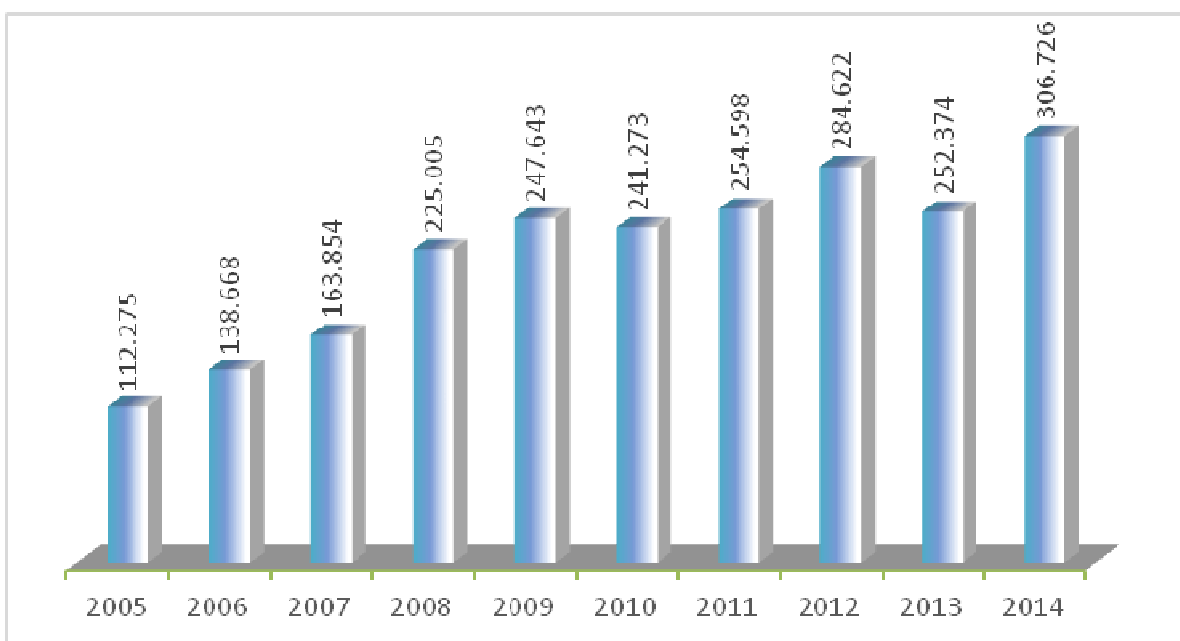
Este programa oferece bolsas integrais (para estudantes com renda bruta familiar de até um salário mínimo) e parciais (de 50%, para estudantes com renda bruta familiar de até três salários mínimos). Além disso, professores da rede pública de ensino podem também optar pelo ProUni para fazer cursos de licenciatura.

Assim, para ter acesso ao ProUni o aluno precisa se enquadrar em uma das seguintes condições: ter cursado ensino médio completo em escola pública, ou, se em escola privada, com bolsa integral; ter cursado parte do ensino médio em escola pública e parte em escola privada, nesta com bolsa integral; ser pessoa com deficiência; ser professor efetivo da rede pública de ensino concorrendo a vaga em cursos de licenciatura. Ressalte-se que, o bolsista parcial do ProUni pode também utilizar o FIES para complementar o restante da mensalidade, sem a necessidade de apresentar um fiador (BRASIL, 2005).

O ProUni conta atualmente com um sistema de seleção informatizado, que confere transparência e impessoalidade ao processo seletivo. As instituições que aderem a esse Programa gozam de isenções no pagamento de determinados tributos ao governo federal.

O Gráfico 2 mostra a expansão na oferta de bolsas do ProUni de 2005 a 2014.

Gráfico 2 – ProUni: bolsas ofertadas por ano

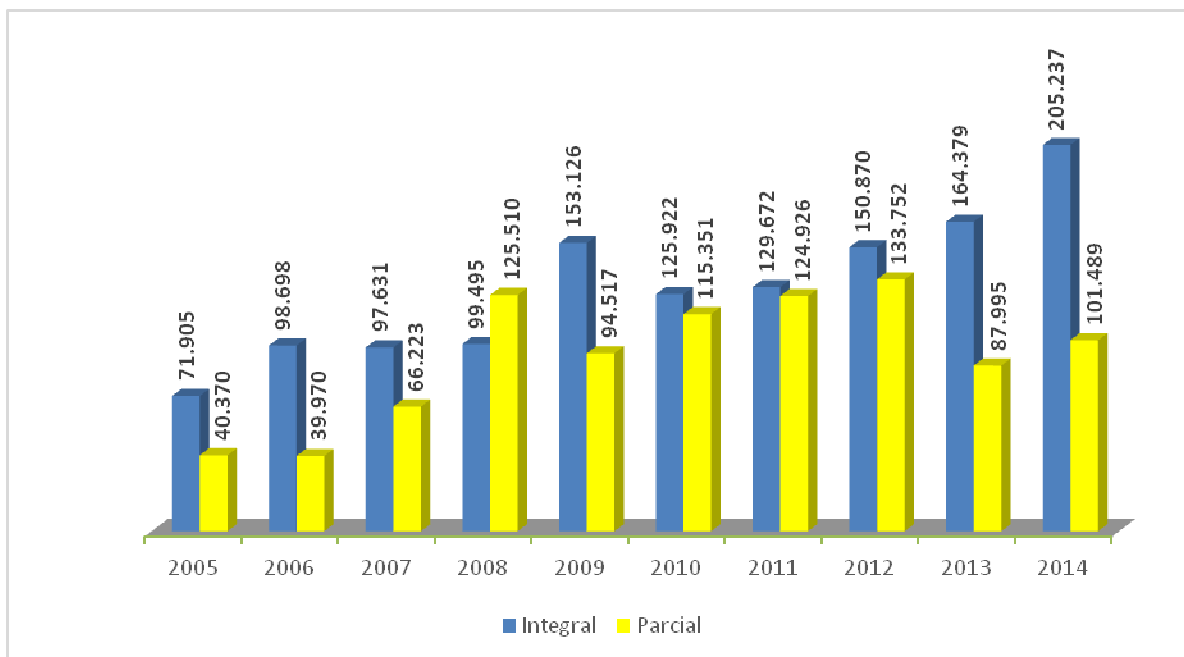


Fonte: ProUni (2015).

Analisando-se o Gráfico 2 observa-se que, desde a implementação do ProUni, em 2005, até o ano de 2014, houve um crescimento gradativo no número de bolsas ofertadas, com exceção do ano de 2013, que apresentou pequeno decréscimo, sendo superado pelo crescimento expressivo no ano de 2014, em que foram ofertadas 306.726 bolsas. O crescimento na oferta evidencia o crescimento do programa que, anualmente ampliou seu alcance oportunizando a estudantes e profissionais a possibilidade de acesso e permanência no ensino superior.

O Gráfico 3 apresenta a quantidade de bolsas ofertadas por modalidade, integral e parcial.

Gráfico 3 - Modalidades de bolsa: integral e parcial



Fonte: ProUni (2015).

Observa-se que a maior parte das bolsas utilizadas são na modalidade integral, dado este que evidencia a abrangência do programa a pessoas de renda familiar mais baixa, que efetivamente necessitam da cobertura total do valor da mensalidade para que possam concluir a graduação. Constata-se que, desde o início do programa até 2014 foram concedidas 2.227.078 bolsas, das quais, cerca de 60% são integrais, ou seja, cobrem a totalidade da mensalidade de estudantes com renda familiar mensal de até um salário mínimo.

Dessa forma, percebe-se que grande parte do público atendido pelo ProUni é composta por pessoas cuja renda familiar é baixa, necessitando não apenas da cobertura total da mensalidade, como também de ações complementares de apoio que assegurem a permanência do estudante na instituição. Uma destas ações é a bolsa permanência, que se destina ao custeio de despesas educacionais do aluno com bolsa integral matriculado em curso de graduação presencial com duração mínima de seis semestres. Além disso, o ProUni mantém convênios para estágio de bolsistas na Caixa Econômica Federal e na Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN).

Assim, pode-se afirmar que:

[...] o ProUni se apresenta como uma ação afirmativa, que, conjugada à proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), converte-se em efetivo instrumento de democratização da educação superior no Brasil. Por ora, essa importante iniciativa governamental já tem melhorado o acesso e a permanência de brasileiros e brasileiras em situação de vulnerabilidade social que, num passado bastante recente, jamais vislumbrariam a possibilidade de entrar em uma universidade. O Plano de Desenvolvimento de Educação afirma que o desempenho dos bolsistas do ProUni é superior ao desempenho dos alunos pagantes, o que demonstra cabalmente que a questão do acesso foi tratada corretamente: os alunos não chegavam à educação superior por uma questão econômica e não por falta de méritos. A superação de uma política afirmativa dependerá da articulação da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo em prol da eliminação das barreiras do preconceito e da indiferença marcando definitivamente um novo patamar de educação no Brasil. (DUTRA, 2008, p. 23, grifo nosso).

A política implementada pelo ProUni mostra-se de ampla abrangência, uma vez que oportuniza o acesso e desenvolve ações complementares para o auxílio ao estudantes em despesas necessárias durante o curso. Juntamente com o FIES, o ProUni ganhou destaque no cenário educacional brasileiro por conta do grande número de pessoas beneficiadas e dos resultados alcançados com a presença cada vez maior de estudantes oriundos deste programa no mercado de trabalho, promovendo oportunidades de democratização do ensino superior e inclusão social.

Ademais, ressalte-se que o ProUni representa uma nova forma das IES filantrópicas retribuírem os benefícios fiscais decorrentes da imunidade prevista na Constituição Federal ou da isenção prevista em leis ordinárias. Antes de 2006, essas IES retribuíam os benefícios fiscais mediante projetos sociais, e, desde a instituição do ProUni, passaram a retribuir através de bolsas aos estudantes.

Entretanto, tanto o ProUni quanto o FIES, passaram e ainda passam por dificuldades no desenvolvimento de suas propostas, dificuldades estas que se tornaram mais expressivas

no contexto sócio-político brasileiro dos últimos anos. Algumas destas limitações serão abordadas na seção seguinte.

### 3.3 O FIES e o ProUni no cenário sócio-político brasileiro: limitações a serem superadas

Nos últimos anos, especificamente entre 2014 e 2016, assistiu-se a profundas discussões e mudanças no cenário brasileiro, chegando-se a falar em “crise” envolvendo os aspectos políticos, sociais, econômicos e financeiros do país. Diante deste cenário, evidenciaram-se os debates acerca das políticas públicas até então implementadas, tornando-se foco das discussões as possíveis limitações de tais políticas e os prejuízos que poderiam trazer ao cenário econômico do Brasil. Nesse sentido, esta seção tem como escopo analisar alguns argumentos em torno das limitações do FIES e ProUni, a fim de se debater, nas seções seguintes, caminhos para a superação destas limitações. Portanto, não será foco deste trabalho discutir o atual cenário político pátrio, apenas suas possíveis implicações nas referidas políticas públicas.

Conforme exposto nas seções anteriores, o FIES e o ProUni são programas responsáveis pelo ingresso de milhões de pessoas no ensino superior. Com a oferta de bolsas e o financiamento estudantil o quadro educacional brasileiro foi alterado significativamente a partir do ingresso de classes menos favorecidas no ensino superior e, conseqüentemente, no mercado de trabalho em postos até então inalcançáveis a alguns cidadãos. Dessa forma, estas políticas promoveram a inclusão e a ascensão social colaborando para a construção de uma sociedade mais solidária e igualitária.

Entretanto, as políticas públicas educacionais não foram de todo perfeitas em sua execução e apresentaram uma série de limitações ao longo do desenvolvimento de suas ações, limitações estas evidenciadas com mais intensidade e discutidas com maior rigidez a partir dos problemas enfrentados pelo governo federal mergulhado na crise política e econômica vivenciada pelo país nos últimos anos. Neste âmbito afluíram-se as deficiências das políticas implementadas, cabendo aqui apontar e discutir as falhas a fim de promover a discussão em torno das possíveis melhorias a serem aplicadas.

O FIES é alvo de críticas severas. A principal delas é a falta de critérios mais específicos que garantam a concessão do benefício apenas para estudantes de baixa renda

abrindo-se espaço para que um cidadão cuja família possua renda de 20 salários mínimos possa auferir o financiamento. Dessa forma, observa-se presença significativa de estudantes da classe média beneficiados pelo FIES, em detrimento de estudantes de classes baixas. A parcela de estudantes de classes menos favorecidas, quando conseguem apenas a bolsa parcial, não conseguem arcar com os custos do restante da mensalidade, bem como com as demais despesas necessárias na faculdade e acabam desistindo, evadindo-se do ensino superior (OLIVEIRA; CARNIELLI, 2010).

Silvino (2016) aponta que a evasão chega a 40% entre os estudantes que se beneficiaram dos programas de financiamento. O professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo critica a indústria criada pelas faculdades em função dos benefícios auferidos pelo governo. Nesse sentido, fala-se em mercantilização da educação superior a partir dos grupos que dominam o ensino privado, que cada vez mais atraem os estudantes para as instituições com propagandas embasadas em baixas mensalidades por conta do auxílio do financiamento estudantil oferecido pelo FIES. Entretanto, nem todos estes estudantes conseguirão uma bolsa integral, assumem a bolsa parcial, incentivados pelo desejo lucrativo das instituições, e acabam envoltos em uma dívida que não tem como adimplir, tendo em vista que a evasão é consequência comum e inviabiliza a conclusão do curso e a posterior inserção em uma boa oportunidade de emprego.

Ademais, em relação ao FIES, aponta-se um grave problema no que tange ao orçamento do governo federal: o FIES empresta aos alunos com juros de 3,40% ao ano, entretanto, o governo paga esse dinheiro emprestado no mercado com juros de 12% ao ano. Esta diferença torna-se uma espécie de dívida paga por todos os brasileiros, tendo em vista tratar-se de dívida da União. Todos os cidadãos acabam por pagar as mensalidades cobradas pelas instituições, o dinheiro arrecadado pelos impostos federais ajuda a pagar a dívida do governo federal com as instituições privadas.

O FIEs também apresenta limitações em relação ao sistema eletrônico para inscrição de candidatos e renovação de contratos. O sistema congestionava constantemente por conta do grande número de usuários acessando o site, inviabilizando a utilização das ferramentas disponíveis no sítio eletrônico e levando os candidatos à sensação de insegurança em relação à consolidação ou não de seus financiamentos.

Em relação ao ProUni, as limitações aparecem no baixo número de vagas em cursos mais concorridos, como Medicina e Engenharia. No primeiro semestre de 2014, o curso com maior número de bolsas do ProUni foi Administração (21.252), seguida de Pedagogia

(14.773) e Direito (13.794), segundo o MEC. Para Medicina, foram apenas 639 bolsas (PROUNI, 2016).

O ProUni oferece bolsas a estudantes de classes menos favorecidas para que tenham acesso e concluam o ensino superior em instituições privadas. Entretanto, a necessidade dos estudantes da referida classe não é suprida apenas pela ausência no pagamento das mensalidades, tendo em vista que cursar uma graduação demanda uma série de gastos, como livros, materiais, transporte, alimentação, entre outros. Nesse sentido, tem-se a bolsa permanência, para garantir aos estudantes o custeio de gastos além da mensalidade, entretanto, a bolsa permanência tem critérios específicos e não abrange todos os estudantes beneficiados no ProUni, inviabilizando a continuidade no curso por alguns e ocasionando a evasão.

A crise econômica do país contribuiu consideravelmente para que estas limitações viessem à tona, dificultando o acesso de milhões de alunos ao ensino superior. Este nível de ensino ainda é visto por muitos como o principal meio de crescimento profissional e econômico, ademais, diante da crise no cenário sociopolítico brasileiro, o curso de graduação é uma forma de segurança frente às instabilidades do mercado de trabalho. Entretanto, a maioria dos estudantes que não conseguem vagas no ensino superior público não tem meios de custear o ensino superior privado e necessitam, inevitavelmente, das políticas públicas educacionais (CAPELATO, 2016).

Em virtude das contenções no orçamento do governo federal o foco das políticas educacionais tem se voltado para a limitação no número de vagas e a seleção dos candidatos com melhores notas no ENEM. Um dos primeiros reflexos desta mudança foi o aumento nos programas de financiamento privado pelas instituições de ensino superior, bem como o aumento na procura por este tipo de financiamento.

As iniciativas em busca de caminhos para enfrentar as limitações existentes no FIES e no ProUni, seja por parte de agentes públicos ou pela iniciativa privada, influenciam positivamente na retomada do crescimento econômico e, em consequência, na melhoria dos serviços público.

Neste contexto, o PROUNI representa uma nova forma das IES filantrópicas retribuírem os benefícios fiscais decorrentes de imunidade tributária prevista na nossa Constituição Federal ou da isenção prevista em leis ordinárias. Com advento das universidades comunitárias, tendo por suporte a Lei Federal no. 12.881/2013, o PROUNI, ao invés de retribuição por projetos sociais, viabilizou a retribuição através de bolsas aos estudantes.

A educação no ordenamento jurídico pátrio constitui-se em serviço público, uma vez que se relaciona a uma utilidade que satisfaz necessidades humanas (GASTALDI, 1999).

Assim:

Atividades como os serviços de educação, saúde, transporte, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água potável, entre tantas [...] Independentemente de quem esteja autorizado a prestá-las (Estado ou sujeitos privados) e sob qual regime jurídico (mais ou menos benéfico ao destinatário), são serviços que envolvem bens escassos e úteis, e, portanto, representam atividade de caráter econômico. (GABARDO, 2009, p. 130).

Dessa forma, pode-se afirmar que os serviços públicos correspondem a atividades cuja prestação é considerada atribuição típica do Poder Público, a quem cabe o dever de garantir que serão oferecidas à população.

Assim, através de normas jurídicas primárias atributivas de deveres-poderes às entidades estatais, o Poder Público dirige à Administração a obrigação de assegurar que tais atividades sejam prestadas permanentemente, estipulando princípios de observância obrigatória sobre elas incidentes para atingir a finalidade de que todos os cidadãos que delas necessitem possam acedê-las de maneira igualitária (HACHEM, 2014, p. 126).

Os serviços públicos tem o elemento material como fator decisivo para sua configuração, ou seja, a atividade precisa ser de utilidade material, relacionada a prestações destinadas à satisfação de relevantes necessidades humanas que gera ao Estado o dever de garantir o seu fornecimento contínuo. Nesse ponto, Hachem (2014) identifica a relação entre o serviço público e os direitos fundamentais sociais, como a educação, pois são expressos constitucionalmente com a função de atender às necessidades básicas dos sujeitos, resguardando sua dignidade.

A satisfação destes direitos está relacionada diretamente à implementação de ações estatais promovidas por meio de serviços públicos, constituindo-se estes no principal instrumento de que dispõe a Administração para a realização dos direitos fundamentais sociais. Para cada um desses direitos o sistema constitucional estipula uma correlativa atividade estatal destinada a oferecer aos cidadãos prestações materiais imprescindíveis à fruição dos bens jurídicos.

Assim, tem-se a essencialidade dos serviços públicos como meio para que o Estado promova uma tutela efetiva dos direitos fundamentais sociais, pois “[...] a Administração tem o dever de prestar um serviço público adequado, ao qual corresponde o direito do cidadão de recebê-lo.” (HACHEM, 2014, p. 129).

Destaque-se que, apesar dos problemas e limitações nas políticas públicas de acesso ao ensino superior, FIES e ProUni ainda despontam como os principais programas de inclusão social por meio da educação apresentando inúmeros avanços ao longo dos anos.

#### 3.4 Avanços nas políticas públicas de acesso ao ensino superior: o controle social como caminho para enfrentar as limitações do FIES e ProUni

Apesar da grande quantidade de críticas, FIES e ProUni destacam-se como as duas maiores políticas públicas educacionais voltadas para a democratização do ensino superior no Brasil. Os dois programas respondem hoje por 31% das matrículas nas instituições privadas, demonstrando o peso destas políticas em relação ao universo de matrículas no ensino superior, tendo em vista que praticamente um terço dos alunos estão nestas instituições com ajuda de recursos federais (ANDIFES, 2014).

Capelato (2016) afirma que FIES e ProUni podem continuar se expandindo e destaca a possibilidade de adoção destas políticas no ensino à distância, modalidade de ensino que cresceu consideravelmente no país, mas que ainda não é contemplada pelos referidos programas. Além disso, a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) é dobrar o percentual de jovens brasileiros no ensino superior nos próximos dez anos. Outro indicativo de que há espaço para o crescimento das políticas públicas educacionais é que em 2015 teve-se em média 7,5 milhões de inscritos no ENEM, mas pouco mais de 2 milhões entraram.

A partir dos dados relatados por Capelato (2016) observa-se que existe um grande contingente de pessoas não abrangidas pelas vagas oferecidas em universidades públicas, evidenciando-se a necessidade de expansão dos programas de acesso ao ensino superior em instituições privadas.

Um fator essencial para o crescimento e as melhorias nos programas implementados é o controle social. A teoria de Gurvtich (2005) apresentada em *“La idea del derecho social”* fundamenta-se na concepção de comunidade autorregulada, sustentando a ideia do controle e da participação social. O autor concebe uma ideia diferenciada de direito social, embasada na promoção de direitos coletivizados por meio da comunicação e integração dos membros de um grupo, seria um direito independente de hierarquia, que se origina no seio da comunidade e valoriza o poder social.

Pode-se dizer que a proposta de direito social em Gurvtich (2005) é um direito que nasce a partir dos fatos normativos, integrando uma totalidade ativa que participa de maneira imediata da relação jurídica que se estabelece. Nesse contexto, o direito social constitui uma



associação igualitária de colaboração, que absorve a multiplicidade dos membros do grupo na vontade única de uma corporação. Assim, o direito social nasce da participação direta dos sujeitos e de relações fundadas em um esforço comum.

Considera-se a existência de um direito por meio da autonomia da vida coletiva, que integraria as necessidades e aspirações do grupo. Os princípios constitucionais forneceriam o mínimo referencial privilegiando um contexto de integração entre sociedade e espaço público estatal (HERMANY, 2007).

Assim, Gurvitch propõe:

[...] un derecho autónomo de comunión, que integra de forma objetiva cada totalidad activa real, que encarna un valor positivo extratemporal. Este derecho se deriva directamente del todo en cuestión para regular su vida interior, independientemente del hecho de que este todo este organizado o in-organizado. El derecho de comunión hace participar al todo de forma inmediata en la relación jurídica que enana de él, sin transformar este todo en un sujeto separado de sus miembros. [...] El derecho social precede, en su fase primaria. A cualquier organización del grupo y no se puede expresar de forma organizada más que si la asociación está fundada en el derecho de la comunidad subyacente objetiva y penetrada por ella, es decir, cuando constituye una asociación igualitaria de colaboración y no una asociación jerárquica de dominación. (GURVITCH, 2005, p. 19).

Neste entendimento, o direito tem seu reconhecimento social a partir da atuação engajada dos sujeitos, organizados ou não. Gurvitch (2005) leciona acerca do *hecho social*, que seria a elaboração, pela sociedade, de normativas que regerariam a vida em comunidade, tendo em vista uma noção de gestão compartilhada em que os sujeitos participam na gestão pública dos ditames que eles mesmos deverão cumprir. Assim, o tipo de direito social que atenderia a esses anseios seria, segundo Gurvitch, um direito social condensado:

[...] penetrado por el derecho social que se desprende de la comunidad política subyacente, hacemos referencia a un derecho social, derecho social condensado en el orden del derecho estatal por su ligazón con la coacción incondicionada. Si esta penetración no ha tenido lugar, si la organización del Estado es más o menos Independiente de la infraestructura de la comunidad política subyacente, se trata entonces de un orden subordinado y non de un derecho social. (GURVITCH, 2005, p. 94).

Dessa forma, esta concepção de direito social integra os atores sociais no processo de organização da sociedade. Para Morais (1997, p. 42), o direito social condensado que nasce pela colaboração entre Estado e comunidade se configura como:

[...] um direito social organizado e, como tal, deve exprimir-se através de associações de colaboração ou de cooperação. Somente uma organização estatal

democrática poderá desempenhar o papel superestrutural indispensável para que essa ordem social internalizada na ordem estatal sirva de mecanismo para exprimir organizadamente o amplo espectro da ordem social inorganizada. Apenas uma ordem democrática – como ordem de integração – superposta, estaria em conformidade com esta normatividade social inorganizada, em razão de sua abertura sobre a própria sociedade.

Assim, a normatividade é construída em regime de colaboração entre a comunidade e o ente estatal, no entanto, esse processo somente poderá ser enquadrado na categoria de direito social por meio da democracia participativa. Apesar de existir vinculado à ordem estatal, o direito social condensado poderá manter o seu caráter de integração social com a normatividade estatal sendo formulada a partir da regulação que se propõe à própria comunidade política.

Dessa forma, é preciso que as normas jurídicas emanadas pela sociedade se mostrem condensadas a uma estrutura de Estado Democrático e, sua efetivação, como ordem de integração social, está intrinsecamente relacionada à assunção pela sociedade de seu papel de sujeito ativo no processo de atribuição de sentido ao texto constitucional do Estado Democrático (HERMANY, 2007).

Para justificar a construção de um direito social condensado, Gurvitch (2005) trabalhou a ideia de integração numa dimensão de consenso de interesses entre os membros de uma sociedade, manifestando-se, assim, o ideal de coletividade engajada e, acima de tudo, preocupada com a auto-organização de seu espaço.

O direito passa da mera concepção de normatividade e assume o papel de refletir os interesses da coletividade autônoma. Essa experiência jurídica dos próprios atores sociais e operadores do direito torna-os componentes de um processo de criação ou reconhecimento institucional que tem em si mesmo sua configuração, podendo ser concebida como uma reinstitucionalização do direito (HERMANY, 2007)

O direito social de Gurvitch (2005) é, portanto, propulsor do controle social e traz em seu bojo a ideia de pluralismo jurídico, onde os cidadãos, como atores sociais, são também produtores do direito e realizam o controle social a partir dos interesses da comunidade. Assim, este modelo propõe uma atuação ativa da comunidade, onde o direito é construído de acordo com as necessidades daquela.

A proposta de Gurvitch (2005) é deslocar das estruturas institucionais do Estado o eixo de atuação em relação às decisões que afetam a vida social, observando os princípios constitucionais e possibilitando a apropriação do espaço público estatal pela sociedade. Para que esta participação e controle social se estabeleçam é necessário o engajamento dos atores

sociais como produtores do direito e não apenas como seus destinatários, a conciliação de interesses públicos e privados por meio de consenso que somente será possível em um processo democrático de maneira que todos tenham oportunidade de participação.

Na organização democrática participativa é imprescindível a afirmação da emancipação social local (empoderamento), que possibilita que a atuação seja horizontalizada em rede, pois na predominância de decisões coativas não há espaço para a manifestação de vontade dos atores sociais.

Nesse sentido, Pereira (*apud* COSTA e HERMANY, 2009, p. 31) ensina que:

Empoderamento significa em geral a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes. O empoderamento possibilita tanto a aquisição da emancipação individual, quanto a consciência coletiva necessária para a superação da "dependência social e dominação política.

Por meio da organização e associação entre os atores sociais criam-se possibilidades de emancipação e participação efetiva da comunidade no desenvolvimento da democracia representativa.

Em relação ao ProUni o controle social do programa é feito pela Comissão Nacional de Acompanhamento do ProUni (CONAP) e pelas Comissões Locais de Acompanhamento do ProUni (COLAPs), constituídas nas instituições participantes do programa. A CONAP trabalha para a consolidação das estruturas democráticas com a missão de aperfeiçoar e consolidar o ProUni por meio da legítima representação da sociedade civil, mantendo o compromisso de oferecer aos estudantes brasileiros uma educação de qualidade. O objetivo é garantir a transparência e estabelecer uma relação direta entre sociedade e os órgãos reguladores e executores do ProUni.

As COLAPs tratam-se de órgãos colegiados, de natureza consultiva instituídas em cada IES participante do ProUni com função de acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local do programa, devendo promover também a articulação entre a CONAP e a comunidade acadêmica com vistas ao seu constante aperfeiçoamento. A Portaria nº 1.132 de 2009, que dispõe sobre a instituição das COLAPs, indica em seu artigo 2º as competências destas comissões:

Art. 2º - Compete às Comissões Locais:

- I - exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação do Prouni nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do Programa;
- II - interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões para apresentação, se for o caso, à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni - CONAP;
- III - emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do Prouni; e
- IV - fornecer informações sobre o Prouni à CONAP (BRASIL, 2009).

As comissões locais, conforme artigo 3º da Portaria nº 1.132, são compostas por um representante do corpo discente das instituições privadas (bolsista do ProUni), um representante do corpo docente das instituições privadas com regime de dedicação mínima de 20 horas semanais, um representante da direção das instituições privadas (coordenador ou um dos representantes do ProUni na IES) e um representante da sociedade civil. Os membros das Comissões Locais representativas do corpo docente e discente serão em processo direto de escolha, o que deverá ser amplamente divulgado na Instituição de Ensino Superior e coordenado por suas entidades representativas locais, quando houver (BRASIL, 2009).

As comissões, nacional e local, atuam, portanto, no sentido de absorver as demandas dos bolsistas e conhecer suas principais necessidades, dificuldades e reivindicações. Após as reuniões das comissões locais as informações colhidas, apresentadas e debatidas, são encaminhadas à comissão nacional, que as encaminhará à Secretaria de Educação Superior (SeSu) do MEC.

As comissões abriram uma nova fase no ProUni, oportunizando o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de avaliação e fiscalização a fim de evitar fraudes e verificar o cumprimento dos objetivos do programa.

Entretanto, este controle social por meio das comissões com participação de docentes, discentes e sociedade civil, ainda não é uma realidade em relação ao FIES. Diante da grande proporção que o programa de financiamento alcançou no país o controle social a partir do trabalho das comissões é elemento essencial a ser implementado para garantir maior eficiência no sistema de bolsas ofertadas. O controle social é necessário, pois potencializa a ideia de participação produzindo um ambiente plural, onde todos participam e fiscalizam as atuações governamentais para que a decisão popular seja considerada.

Os debates acerca das melhorias a serem desenvolvidas no âmbito das políticas públicas educacionais tem sido intensificados a fim de garantir a todos a democratização no acesso ao ensino superior e a consequente inclusão social advinda deste processo. A proposição de uma política inclusiva parte do direito fundamental e social à educação com

qualidade, cabendo aos sistemas de ensino a articulação de ações de acessibilidade, superando concepções segregacionistas de educação.

### 3.5 Avaliação das políticas públicas para o acesso ao ensino superior no Brasil: ampliar possibilidades e promover melhorias

As políticas públicas atualmente desenvolvidas pelo poder público no sentido de promover a inclusão social no meio acadêmico precisam ser constantemente avaliadas e revistas. De acordo com Costa e Castanhar (2003), a avaliação sistemática, contínua e eficaz de programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Por outro lado, Arroyo (2010) afirma que apesar dos avanços em pesquisas acerca dos processos de redução das desigualdades no meio acadêmico, esses acúmulos de estudos nem sempre são levados em conta na formulação e gestão, nas análises e avaliações, nem nas justificativas de diretrizes de intervenções de políticas que se propõem corrigi-las.

Para Krawczyk e Vieira (2003), o diagnóstico e as mudanças propostas para o ensino superior brasileiro foram elaborados a partir das necessidades de reformulação do Estado, na constante transformação do sistema capitalista. De acordo com os autores, a transferência de atividades com grande potencial de exploração econômica à iniciativa privada, como é o caso da oferta de ensino superior, ao passo que despertaria interesses lucrativos nas empresas prestadoras, resultaria, em tese, também no aumento de qualidade dos serviços e atendimento de um número maior de beneficiários.

A inclusão de grupos historicamente excluídos do ensino superior contribui para amenizar a desigualdade no acesso à este âmbito do ensino, bem como possibilita a convivência entre estudantes de classes sociais diferentes, colaborando para a redução da discriminação, com a geração de novas referências para a sociedade. No entanto, ainda que as políticas públicas tenham sido expandidas visando garantir a inclusão no ensino superior, ainda não resolveram totalmente os problemas de acesso e qualidade no sistema de ensino superior brasileiro: acesso e qualidade (OLIVEIRA et al., 2008).

Apesar das atuais políticas mencionadas garantirem o acesso ao ensino superior, a permanência do bolsista na IES é ameaçada devido às condições socioeconômicas que, muitas vezes, inviabilizam a continuidade do aluno no curso. Tal problema deve-se ao fato de que as

políticas existentes apresentam limitações nas condições efetivas de inserir o estudante no ambiente acadêmico, acabando por dificultar o aproveitamento dos estudos.

Portanto, é importante aumentar o acesso e a frequência ao ensino escolar, porém isto não basta, sendo de grande relevância qualificar e aperfeiçoar constantemente o ensino, para que as pessoas não se sujeitem, desde a infância, ao modelo dominante, excluindo-se o viés crítico. A garantia de acesso à educação não se limita à quantidade de vagas disponibilizadas. O efetivo desenvolvimento educacional requer educação de qualidade, contemplando a elaboração de conhecimento crítico e não aquele reprodutor da ideologia dominante (CUSTÓDIO, 2015)

Analisar as políticas públicas voltadas para a inclusão social no ensino superior brasileiro relaciona-se a conceber o estudante como cidadão, em pleno gozo de seus direitos sociais, participativo social e politicamente. Isto é, a inclusão social é caracterizada pelo exercício da cidadania plena ou emancipatória, pela participação social, política e cultural, além do acesso aos direitos básicos. Nesse sentido, “[...] a efetivação de uma política pública voltada à inclusão social no ensino superior implica a garantia do acesso e permanência do aluno, a equidade de oportunidades e a efetivação da democratização do espaço escolar” (FACEIRA, 2004, p.16).

O ProUni e o FIES precisam ser continuamente avaliados visando melhorias para a permanência dos alunos beneficiados no ensino superior. Contudo, muitos são os benefícios destas políticas ao possibilitar o ingresso no ensino superior, concedendo oportunidades à indivíduos que antes não teriam qualquer possibilidade de formarem-se em uma instituição privada. Dessa forma, o ciclo da exclusão pode ser quebrado e os alunos tem a chance de transformar sua própria realidade por meio de uma profissão, uma renda mais digna e pelo resgate da cidadania. Consiste em uma oportunidade de ascensão profissional e cultural para aqueles social e historicamente discriminados.

As mudanças na política de permanência do estudante fazem-se necessárias, uma vez que, hoje se restringem a alguns programas de estágio com poucas vagas, demonstrando a insuficiência quanto ao alcance do universo dos atendidos pelas políticas públicas. Tais políticas devem possibilitar o acompanhamento e assistência aos bolsistas, fazendo com que as IES assumam seu papel na responsabilidade social em relação aos bolsistas, acompanhando o rendimento acadêmico, o processo de ensino-aprendizagem, as dificuldades enfrentadas no que se refere à permanência no curso, as medidas que possibilitariam melhorias significativas, promovendo a efetiva inclusão social.

Faz-se necessário intervir na realidade do aluno e possibilitar a mudança dos paradigmas e contradições existentes na inserção da população de baixa renda no ensino superior para que se alcance, de fato, a democratização preconizada pelo governo, amenizando as desigualdades sociais existentes.

A qualidade na implementação e aplicação de políticas públicas pressupõe dar prioridade ao interesse público, avaliar o grau em que as políticas produzidas promovem o bem-estar geral e se assemelham a bens públicos. Um aspecto relevante para a boa formulação de políticas públicas é a capacidade do Estado de alocar seus recursos escassos às atividades em que eles tenham os maiores retornos. Assim, a eficiência da política está de certa forma, relacionado à consideração de interesse público, uma vez que quando os formuladores de políticas favorecem setores específicos em detrimento do interesse público, afastando-se da alocação de recursos que asseguram retornos sociais elevados (BUVINIC; MAZZA, 2007).

As IES tem função primordial na sociedade, principalmente como propulsoras de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida na sociedade. No entanto, ainda não se chegou à solução dos problemas relativos ao acesso e à permanência, mas é preciso que sejam observadas as condições inerentes à vida acadêmica, enquanto políticas públicas pelo que já foi exposto e como forma de possibilitar ao educando meios para concluir no tempo e com a qualidade desejada o curso no qual ingressou, para viabilizar a eficiência e eficácia dessas políticas.

Dessa forma, as políticas públicas de inclusão social no ensino superior tem como base a consolidação do Estado social, colocando o homem como destinatário dos avanços da ciência, alargando a proteção ao ser humano e, ao mesmo tempo, impondo limites àqueles que fazem do progresso científico instrumento de opressão, de lucro fácil, de monopolização do saber ou de reserva de sua utilização.

O ensino superior como espaço de inclusão social propõe pensar a diferença como uma marca humana, presente em todas as situações sociais e, conseqüentemente, em todas as salas de aula, nas diversas modalidades de ensino e realidades socioculturais. De acordo com Mantoan (2006, p. 192): “As diferenças são produzidas e não devem ser naturalizadas, como pensamos habitualmente. Essa produção é sustentada por relações de poder e merece ser compreendida, questionada e não apenas respeitada e tolerada”.

A inclusão social se concilia com uma educação para todos, mas não se consegue implantar essa opção de inserção sem enfrentar um desafio ainda maior: o que recai sobre o fator humano. Os recursos físicos e os meios materiais para a efetivação de um processo

inclusivo de qualidade cedem um espaço de prioridade para o desenvolvimento de novas políticas públicas para o equilíbrio da vida em sociedade, exigindo uma nova postura diante da aceitação das diferenças sociais, da valorização de cada pessoa, da convivência na diversidade humana e da aprendizagem por meio da cooperação (FREITAS, 2008).

Busca-se, assim, uma posição ativa do Estado por meio de políticas públicas que garantam aos estudantes de classes populares o amplo acesso no campo do ensino superior possibilitando a inclusão social destes. Para tanto, a avaliação constante destas políticas faz-se imprescindível diante das adaptações necessárias de acordo com a realidade dos estudantes beneficiados. Arelaro (2003, p. 13-14), apresenta alguns critérios para a avaliação destas políticas:

A avaliação do “sucesso” da implementação de políticas públicas na área da Educação tem, como critério científico e político, a efetivação de três condições educacionais: 1) a democratização do acesso e da permanência dos alunos – criança, jovem e adulto – na escola, traduzida em números, tendo como referência o atendimento de todos (as), uma vez que esta variável traduz, de forma objetiva, a efetivação do direito social à Educação; 2) a qualidade de ensino adotada pelo sistema educacional como uma variável da permanência, pois se o ensino e a escola forem considerados pelo aluno “(des)qualificados”, ele ali não permanece. É importante considerar, no entanto, que a categoria “qualidade” traduz um conceito histórico-social, não havendo, científica e pedagogicamente, uma “qualidade” em si, ou seja, não existe uma “escola de qualidade” independentemente do contexto social e histórico em que está inserida; 3) gestão democrática da educação: esta diretriz de avaliação é polêmica, porém quero sustentar que ela é o eixo norteador que, nas políticas públicas, pode nos permitir conceituar e identificar a “boa escola” e a escola para e de todos. É esta variável que dá a mais socialmente justa condição de avaliação da qualidade do acesso e da permanência das crianças, jovens e adultos nas escolas. E, sem dúvida, é ela também que nos divide, hoje, em grupos de concepções político-educacionais distintas.

O ensino superior precisa oferecer condições para que os cidadãos tenham oportunidade de formação intelectual e assim possam agir como sujeitos atuantes socialmente e não oprimidos sob o jugo das desigualdades sociais historicamente construídas. O desafio se coloca na mudança paradigmática, de modo a superar o padrão constituído e atingir o que se espera de IES privadas como meios de inclusão social. A atualização das políticas públicas, assim como a elaboração de novas políticas, deve passar, portanto, pelo prisma da inclusão social a fim de que se possa ter a garantia de que estão sendo adotadas medidas eficazes para o enfrentamento dos desafios da diversidade humana e das diferenças individuais.

3.6 O Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2023) e as perspectivas para o ensino superior brasileiro a partir do princípio da solidariedade



Em 25 de junho de 2014 foi sancionada a Lei nº 13.005, em 25 de junho, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), a vigorar no decênio 2014-2023. O PNE determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos (BRASIL, 2014a).

O PNE constitui-se em um marco fundamental para as políticas públicas brasileiras, uma vez que apresenta metas a serem alcançadas a partir de parâmetros levantados em pesquisas empreendidas em todo o país. Dessa forma, o plano traça 20 metas que oferecem uma orientação no sentido de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, diminuindo as barreiras para o acesso e permanência e reduzindo desigualdades.

A concretização do direito à educação previsto na Constituição Federal de 1988, bem como na LDB de 1996, perpassa pela garantia de que todos os cidadãos possam ter acesso às instituições escolares e cumprir todos os níveis de ensino, não apenas para cumprir um dever estatal, mas para garantir ao cidadão a oportunidade de melhoria de vida e transformação da sociedade em que vive.

O PNE 2014-2023 define compromissos a serem observados pelos entes federativos e diversas instituições da sociedade em prol do avanço da educação brasileira, constituindo-se em referência para a implementação e acompanhamento de políticas governamentais em todos os níveis federativos. Nesse sentido, o objetivo central do plano consiste em articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar o acesso e a qualidade da educação brasileira. Como sintetiza o documento do MEC, “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”:

[...] um plano representa, normalmente, reação a situações de insatisfação e, portanto, volta-se na direção da promoção de mudanças a partir de determinadas interpretações da realidade, dos problemas e das suas causas, refletindo valores, ideias, atitudes políticas e determinado projeto de sociedade (BRASIL, 2014b, p. 7).

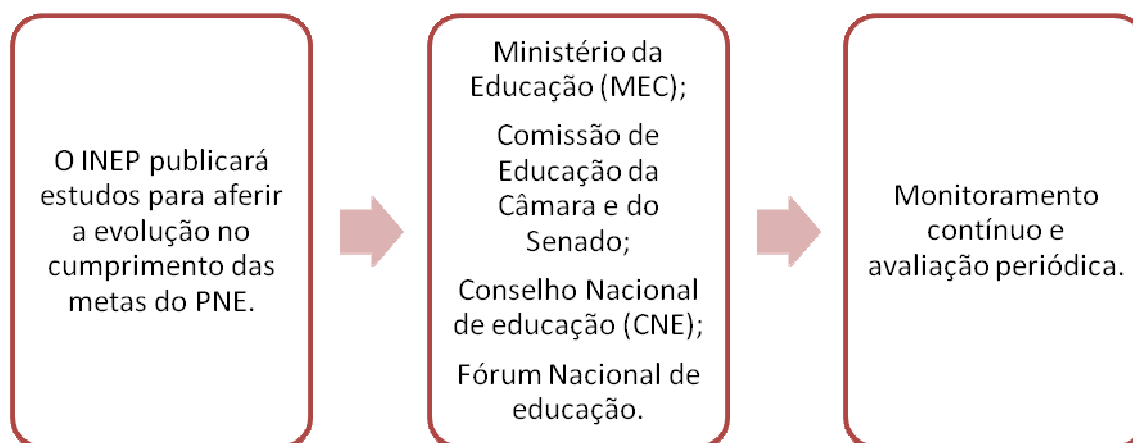
As metas do PNE são objetivos concretos que se espera alcançar em cada nível educacional e as estratégias traçadas indicam caminhos a serem seguidos por meio das políticas públicas a fim de atingir as metas. Estas metas estão reunidas em quatro grupos principais, conforme seu foco de atuação: metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade (Meta 1, Meta 2, Meta 3, Meta 5, Meta 6, Meta 7, Meta 9, Meta 10, Meta 11); metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade

(Meta 4 e Meta 8); metas para a valorização dos profissionais da educação (Meta 15, Meta 16, Meta 17 e Meta 18); metas referentes ao ensino superior (Meta 12, Meta 13 e Meta 14) (BRASIL, 2014a).

A execução do plano requer a integração de suas ações com políticas públicas externas ao campo educacional, sobretudo as da área social e econômica. Em seu art. 4º, o Plano estabelece que “as Metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei”(BRASIL, 2014a).

O INEP, além de prover os indicadores e avaliações institucionais, deverá produzir e publicar, a cada dois anos, estudos que analisem o alcance e a evolução das metas e estratégias do PNE. A Figura 1 sintetiza o processo de avaliação parcial do cumprimento das metas do PNE.

Figura 1 – Estudos, monitoramento contínuo e avaliação.



Fonte: INEP (2015)

As metas do PNE trazem prazos específicos para cada situação, envolvendo etapas bianuais para o acompanhamento do plano como um todo, sendo divulgada periodicamente a trajetória das metas nos três níveis federativos levando em conta uma linha base para o processo de monitoramento. O INEP desenvolveu uma linha cronológica que vislumbra o monitoramento do plano a partir de um cronograma de estudos, conforme se observa na Figura 2.

Figura 2 – Cronograma para a publicação de estudos sobre o PNE pelo INEP.



Fonte: INEP (2015)

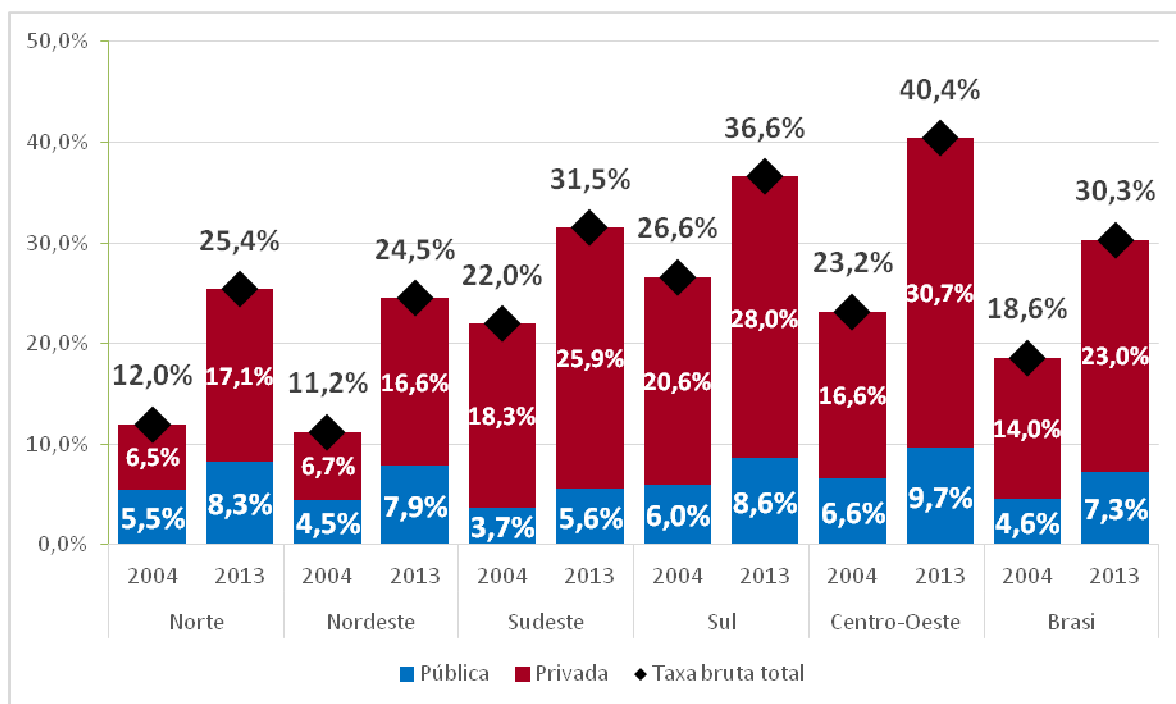
A linha cronológica proposta pelo INEP possibilita o acompanhamento e controle social do cumprimento das metas em cada intervalo de tempo previsto. Dessa forma, são estabelecidas estratégias para aferir as evoluções no alcance das metas de forma gradativa, sendo possível buscar ajustes e discutir caminhos quando se observa o possível não cumprimento da meta estabelecida.

Em relação ao ensino superior o PNE traçou a meta 12, que propõe:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014a).

A Meta 12 traça objetivos para a expansão da educação superior em nível de graduação visando elevar a taxa bruta de matrículas neste nível de ensino para 50%. Em 2004, a taxa bruta de matrículas (TBM) dos cursos de graduação era de 18,6% e alcançou 30,3% em 2013. Mesmo diante do expressivo crescimento o indicador ainda se encontra distante da meta do PNE para 2024, que é de 50%. Ademais, observa-se no Gráfico 4 que a referida taxa foi mais alta nas instituições privadas e nas regiões sul e centro-oeste do país.

Gráfico 4 – Taxa bruta de matrículas, por rede de ensino e grandes regiões no Brasil de 2004 a 2013



Fonte: INEP (2015).

Considerando os dados do Gráfico 4 observa-se a participação marcante das instituições privadas no aumento do número de matrículas na educação superior brasileira. Esse incremento deu-se em razão da expansão da oferta de bolsas de financiamento estudantil por meio do FIES e ProUni, que oportunizaram o acesso e a permanência neste nível de ensino.

A proporção de contratos ativos do FIES e ProUni é crescente em relação ao contingente de matriculados. No ano inicial de implantação do ProUni o somatório dos dois benefícios correspondia a acerca de 15% do total de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições privadas, em 2012 essa proporção atingiu um terço das matrículas, conforme se observa na Tabela 3.

Tabela 3 – Bolsas de ProUni, FIES e total de matrículas em cursos de graduação em IES privadas

ANO	ProUni	FIES	TOTAL	MATRÍCULAS
2005	112.275	80.961	193.236	3.260.967
2011	254.273	154.253	408.526	4.151.371
2012	284.622	377.808	662.043	4.208.086

2013	252.374	559.965	812,339	4.374.431
------	---------	---------	---------	-----------

Fonte: Elaboração do pesquisador com base nos dados do Censo da Educação Superior (MEC, 2005, 2011, 2012, 2013).

É importante destacar que, embora seja evidente o maior número de matrículas em instituições privadas em detrimento de instituições públicas, número considerável de estudantes no âmbito privado estão cursando a graduação em virtude de subsídios oferecidos por políticas públicas, como FIES e ProUni. Assim, embora sejam constantes as críticas à estas políticas, sob o argumento de que tais programas estariam financiando instituições privadas, deve-se reconhecer que o setor público ainda não possui estrutura para oferecer vagas suficientes para suprir a demanda atual.

Ressalte-se ainda o crescimento de matrículas entre pessoas na faixa etária considerada adequada para cursar o ensino superior (entre 18 e 24 anos). Em 2012, estes representavam 50,7% do total de pessoas que frequentavam a educação superior no país, em 2013 este índice subiu para 51,5%. Embora o acréscimo tenha sido pequeno este número revela uma mudança no público que passou a compor o nível superior de ensino, tendo em vista que, durante muitos anos predominou a presença de estudantes com 25 anos ou mais (BRASIL, 2013).

De modo geral, as políticas públicas empreendidas no âmbito da educação superior promoveram avanços no que tange à inclusão social por meio da democratização no acesso a esse nível de ensino. Os dados da Tabela 4 mostram que houve ampliação no acesso entre aqueles que se encontram na base da pirâmide de renda, verificando-se que houve ampliação significativa da taxa de frequência de jovens entre 18 e 24 anos com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo.

Tabela 4 – Taxa de frequência líquida na educação superior por faixas de renda domiciliar *per capita* (2000, 2010)

FAIXAS DE RENDA	2000	2010	VARIAÇÃO (%)
Até 1,5 SM*	1,4	7,6	453,6
>1,5 SM até 3 SM	9,0	28,3	214,1
>3 SM até 5 SM	23,5	44,9	91,4
>5 SM	44,6	53,0	18,7

\*Salário Mínimo

Fonte: IBGE (2000, 2010).

Observa-se que a participação dos jovens com renda de até 1,5 salário mínimo no universo da população de 18 a 24 anos no período de 2000 a 2010 elevou-se de 11,9% para 40,8% do total. Portanto, houve ampliação significativa do acesso desse segmento de menor renda ao ensino superior brasileiro, aumento este diretamente relacionado às políticas públicas implementadas.

Nesse sentido, o PNE 2014-2023 continuou indicando entre suas estratégias para alcançar a meta relacionada ao ensino superior, o incentivo ao FIES e ProUni, bem como às demais ações que possam garantir ingresso de estudantes historicamente desfavorecidos neste âmbito educacional.

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;

12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2014a).

Para que a meta em relação à educação superior brasileira seja alcançada por meio destas estratégias é necessário investir-se no discente, uma vez que, para oportunizar a plena democratização no nível superior de ensino é preciso que as políticas públicas existentes desenvolvam ações de permanência que abranjam moradia, alimentação, transporte, material

didático, dentre outros recursos necessários para que o estudante possa concluir a graduação. Dessa forma, constata-se a importância da ampliação dos recursos investidos, de maneira que estas políticas se consubstanciem como um projeto de Estado e não como ação específica de um determinado governo.

Observa-se no Brasil uma considerável redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdades sociais decorrentes. Entretanto, ao lado das melhorias nas condições materiais de vida remanescem as carências e desigualdades no que se refere ao capital cultural, que se refletem nos desníveis no exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de solidariedade social e nas condições de acesso aos níveis mais altos de ensino. Por ainda prevalecer a precariedade do capital cultural impõem-se desafios ao desenvolvimento econômico e social que se almeja no país, desafios estes que perpassam pela construção de estratégias que aperfeiçoem as políticas públicas existentes a fim de assegurar a qualidade da educação e a equidade no acesso a seus benefícios.

Os indicadores acerca da educação superior no Brasil na última década apresentados neste capítulo revelam não somente a quantidade, como também a complexidade dos desafios que este nível de ensino assume, especialmente no que tange à necessidade de expansão de vagas e qualidade do ensino prestado.

Dentre os principais desafios, destacam-se: democratização do acesso, da permanência e do sucesso; ampliação da rede pública superior e de vagas nas IES públicas; redução das desigualdades regionais; formação com qualidade; inclusão social; qualificação dos profissionais docentes; garantia de financiamento, especialmente para o setor público; relevância social dos programas oferecidos; estímulo à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2015).

Em linhas gerais, pode-se dizer que esses desafios foram, em maior ou menor grau, contemplados no PNE 2014-2023 que assume tais desafios ao estabelecer a meta de promover a democratização do acesso à educação superior por meio da elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos.

Para garantir o processo de expansão com qualidade cabe a discussão constante das políticas públicas implementadas e do atual modelo de educação superior no Brasil, considerando sua repercussão tanto no setor público quanto no privado. Dentre medidas adotadas e que podem ser constantemente melhoradas tem-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), investindo-se na expansão de vagas e melhorias no âmbito do setor público; ampliação do financiamento aos estudantes por meio do FIES e ProUni; fortalecimento da educação na modalidade à distância;

fomento às políticas e programas de inclusão e de ações afirmativas; e o compromisso com a formação e valorização dos professores.

No âmbito da produção do conhecimento na educação superior destaca-se a importância de expandir a produção científica, fortalecendo a prática da pesquisa na graduação a fim de que os estudantes sintam-se motivados a continuarem esta prática em nível de pós-graduação, elevando ainda mais o nível de escolaridade da população. A pesquisa científica alinhada ao desenvolvimento e à inovação tecnológica podem estar vinculados ao setor produtivo de forma que se reflita cada vez mais sobre o desenvolvimento sustentável, a cidadania social e ambientalmente responsável, pois muitos problemas que a sociedade enfrenta atualmente advém da falta de consciência cidadã, ética e responsabilidade coletiva no uso dos conhecimentos científicos contribuindo para a limitação da perspectiva de sociedade justa, igualitária e inclusiva.

Um ponto essencial para o fortalecimento da educação superior brasileira refere-se à formação e à valorização dos professores. É necessário incentivar os planos de carreiras e a formação continuada, tendo em vista que a docência no ensino superior caracteriza-se como atividade complexa, em que não basta apenas o domínio do conteúdo específico da matéria em que o professor leciona, mas impõe a necessidade do domínio de saberes específicos da docência, como a didática, as práticas e metodologias de ensino, o relacionamento professor-aluno, as técnicas de avaliação da aprendizagem, dentre outros aspectos fundamentais para que se obtenha uma aprendizagem de qualidade.

Ademais, é preciso despertar nos estudantes o interesse pela leitura do contexto sócio-histórico e social onde os fenômenos estudados ocorrem, a fim de se promover uma visão dos conteúdos em sua totalidade contribuindo para a formação de cidadãos participativos e conscientes do papel social que desempenham.

Para a construção do conhecimento o professor atualmente conta com as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que tem contribuído significativamente para a expansão da educação à distância no país. Um dos desafios postos pelas TICs é a sua utilização adequada nas práticas educativas, tendo em vista que as novas gerações chegam às IES dominando uma série de aplicativos e formas de comunicação virtual, que o professor precisa conhecer e capacitar-se para utiliza-las como instrumento de aprendizagem, tendo em vista que os recursos tecnológicos são o principal instrumento do ensino à distância, modalidade que tem crescido consideravelmente no âmbito dos cursos de graduação no Brasil. Torna-se essencial a formação de docentes qualificados para atuar no desenvolvimento



de conteúdos, de ambientes de aprendizagem interativos e criativos e para os processos de acompanhamento pedagógico dos cursos à distância.

Para que a educação superior brasileira possa dar um salto de qualidade na próxima década é preciso deslocar o eixo acadêmico de ensino da concepção bancária criticada por Freire (2011), onde o aluno é concebido como mero depósito de conhecimento pelo professor, para a noção freireana de educação problematizadora e dialógica, em que os alunos dialogam e constroem o conhecimento com o professor, compartilham saberes com total liberdade por meio de recursos presenciais e tecnológicos em todas as atividades acadêmicas, incluindo pesquisa e extensão.

A educação superior de qualidade passa pela construção de um ensino voltado para a conscientização do aluno enquanto cidadão crítico inserido em um contexto social que necessita de constantes mudanças a fim de atingir a igualdade de oportunidades e a inclusão. É necessário garantir a promoção de espaços que oportunizem cada vez mais a participação de segmentos sociais e étnico-raciais que ainda se mostram sub-representados na educação superior e afirmar práticas de inclusão específicas a cada segmento.

Para enfrentar os desafios de uma expansão qualificada nos próximos anos a educação superior precisa ser constantemente repensada por meio da reflexão coletiva e do debate qualificado, a fim de que se identifiquem os problemas e se construam melhorias para o aperfeiçoamento das políticas implementadas neste contexto. As melhorias passam pela afirmação da função social deste nível de ensino e seu papel estratégico para a consolidação da ética necessária ao convívio social e à cidadania centrada na solidariedade, superando práticas opressoras, de modo a incluir, efetivamente, os grupos historicamente excluídos.

Os novos desafios gerados pelo mundo globalizado tecnológica, econômica e culturalmente exigem dos atores sociais que constituem as IES a responsabilidade de promover as reformas necessárias para sua consolidação no cenário nacional na perspectiva do desenvolvimento de uma sociedade justa e solidária.

O conceito de solidariedade não se confunde com caridade ou filantropia, mas sim com uma nova maneira de pensar a sociedade e sua relação com o Estado.

Nesse sentido, Farias (1998, p. 190):

A partir do século XIX, quando se fala em solidariedade, pretende-se, com essa palavra, designar [...] uma nova maneira de pensar a relação indivíduo-sociedade, indivíduo-Estado, enfim, a sociedade como um todo. É somente no fim do século XIX que aparece a lógica da solidariedade como um discurso coerente que não se confunde com caridade ou filantropia.

Ao se discutir a solidariedade, deve-se levar em conta que esta se refere não somente a um dever do Estado, como também aos deveres recíprocos entre as pessoas como responsáveis umas pelas outras na convivência coletiva. Na sociedade contemporânea, o homem necessita de um espaço coletivo solidário que lhe proporcione o bem estar social. Segundo Terra e Pellegrini (2013, p. 89):

[...] a solidariedade, princípio firmado pela dogmática jurídica no século XX, apresenta-se, na atualidade, com uma missão difícil, que passa por solidificar a democracia, humanizar as relações, conduzir o indivíduo à reflexão e concretizar a dignidade da pessoa humana.

A solidariedade, portanto, constitui-se em um direito fundamental de terceira dimensão que deve nortear as relações jurídicas em geral tendo em vista que promove a igualdade substancial, a dignidade da pessoa humana e a cooperação mútua. Dessa forma, possibilita-se uma convivência social pautada na responsabilidade e bem-estar coletivo que, conseqüentemente, reflete no bem estar de cada cidadão.

Para Reis e Fontana (2010) a efetivação dos direitos sociais pressupõe uma nova maneira de pensar a ciência jurídica a partir do princípio da solidariedade, que orienta o direito em um sentido de valor, revelando que o reconhecimento da dignidade humana é uma forma de preservação da vida e da liberdade com igualdade e que, preceitos como justiça, ética e valor da pessoa humana constituem a base fundamental para que o direito seja efetivamente um fator de transformação social.

A solidariedade visa a um direito ético e justo, direcionado para o bem comum, assim, afirma-se como um novo paradigma cuja sociedade civil interage para a evolução da humanidade e o direito por sua vez capacita-se para regular as ações individuais em benefício de um social difuso (CARDOSO, 2010).

No Brasil, a Constituição Federal traz expressamente o princípio da solidariedade nos incisos do art. 3º, onde se assenta a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse sentido, Moraes (1993, p. 2) explica que "[...] de acordo com o que estabelece o texto da Lei Maior, a configuração do nosso Estado Democrático de Direito tem por fundamentos a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e a solidariedade social [...]". Tem-se, portanto, o estabelecimento de um princípio inovador em nosso ordenamento jurídico, que deve ser levado em consideração não somente nos processos de elaboração legislativa ou de políticas públicas, como também na própria aplicação da norma.

Ao ser traçado constitucionalmente como um dos objetivos da república, o princípio da solidariedade assume um conteúdo valorativo que se torna caminho para a concretização dos demais direitos garantidos pela Carta Magna. A força vinculante que este princípio traz em si exige do Estado ações que promovam a equilibrada convivência e bem estar social. Moraes (1993, p. 17) assevera:

Ao imputar, ao Estado e a todos os membros da sociedade, o encargo de construir uma "sociedade solidária", através da distribuição de justiça social, o texto constitucional agregou um novo valor aos já existentes, ao estabelecer natureza jurídica ao dever de solidariedade, que tornou passível, portanto, de exigibilidade. Criou, assim, o Estado Democrático e Social de Direito, tanto por atribuir valor social à livre iniciativa como por projetar a erradicação da pobreza e da marginalização social, entre outras disposições.

Além de exigir ações por parte do Estado o princípio da solidariedade também se configura uma necessidade nas relações entre os sujeitos como orientador de ações individuais com foco na coletividade. A solidariedade nas relações humanas não se trata apenas de fraternidade ou de responsabilidade para com o próximo, como também um agir no sentido de propiciar um bem-estar revertido em prol da coletividade, sendo esta relação, portanto, imprescindível para o próprio convívio em sociedade.

Nesta ótica, Cardoso (2012) afirma que quando predomina o pensamento individualista, e não solidário, abre-se espaço para a desigualdade entre os sujeitos, pois não há uma preocupação com o bem estar social. Entretanto, reverter este quadro de individualismo que predomina na sociedade contemporânea cabe não somente ao Estado, mas sim à sociedade como um todo, pois:

[...] isso pressupõe a ideia de que o comportamento humano é sempre um comportamento situado no meio social, e, por isso, a consciência jurídica impõe aos particulares a obrigação de levar em conta a condição dos demais componentes da sociedade, mesmo aqueles que comporão as gerações futuras, pois, além de ser este um comportamento ético, todos são, de um modo ou de outro, responsáveis pelos problemas sociais difusos, principalmente aqueles relacionados à preservação do meio ambiente e da insegurança social, por estarem incluídos e expostos aos efeitos daqueles." (CARDOSO, 2012, p.15)

A concepção de solidariedade foi perdendo espaço no contexto social contemporâneo. No Brasil, ainda que este princípio tenha sido expressamente previsto na CF, são visíveis problemas oriundos da indiferença para com o outro, como a fome e o descaso com a saúde e a educação. Assim, pode-se afirmar que a indiferença, o egoísmo e o individualismo são os principais entraves atuais na concretização do direito fundamental à solidariedade. Para

Cardoso (2010, p. 107): “A indiferença do homem em relação ao homem faz do ambiente social um “não-lugar” [...] que revela a falta de identidade entre os seres humanos e a total incapacidade da sociedade em se tornar um meio de consideração e respeito recíprocos. [...]”

Hodiernamente, com o paradigma do direito constitucionalizado, é imprescindível que o direito seja repensado a partir dos preceitos constitucionais, principalmente o princípio da solidariedade. No entanto, este princípio não produz resultados isoladamente, tornando-se necessário conceber a igualdade como instrumento que, ao lado da solidariedade, pode promover a dignidade da pessoa humana em meio ao contexto individualista do contexto social contemporâneo.

A dignidade da pessoa humana é o foco principal do projeto solidarista e reflete-se em todo o ordenamento jurídico, sendo um novo paradigma ético na busca do bem comum, aparecendo como uma possível solução frente uma sociedade desigual e injusta, reconhecendo, nesse sentido, os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, os preceitos de justiça social e distributiva (CARDOSO, 2010).

Portanto, com a percepção da solidariedade, evidencia-se uma nova realidade hermenêutica preocupada com uma sociedade livre, justa e solidária. Pode-se dizer que a própria Constituição Federal de 1988 é fruto de um movimento socializador e democrático e adota valores humanitários nas relações comunitárias para uma vida digna.

Assim, um direito sob a ética solidarista se configura em *locus* essencial para a implementação das políticas públicas educacionais no Brasil, uma vez que tal ética colabora com a construção de uma sociedade justa que vise a erradicação da pobreza e marginalização, reduzindo as desigualdades sociais.

A determinação expressa constitucionalmente de que um dos objetivos fundamentais da república brasileira é “construir uma sociedade justa, livre e solidária”, deve orientar o planejamento, execução e as constantes avaliações das políticas públicas educacionais a fim de se promover no âmbito do ensino superior brasileiro um espaço de convivência solidária onde se vise o bem estar comum.

A solidariedade é um valor focado na dignidade da pessoa humana, que é atingido a partir de políticas públicas que garantam a todos iguais condições de acesso à educação e ao mercado de trabalho, iguais condições de vida, empoderamento e ascensão social, contrariando definitivamente a lógica da competição desmesurada do capitalismo e promovendo a cooperação, a responsabilidade social e a igualdade substancial.

Através de políticas públicas que visem debelar a pobreza e a marginalização, é que se diminuirão as desigualdades sociais e regionais, alcançando-se, assim um maior e melhor

desenvolvimento nacional, interesse de todos, sem distinção de qualquer natureza, criando, assim, um fator de identidade entre seus cidadãos. A formação desta sociedade solidária, por via de consequência, depende do fato de todos tornarem-se responsáveis pelo bem comum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas descortinaram uma nova era no âmbito da educação superior brasileira, abrindo espaços e condições para o acesso de segmentos sociais por muito tempo excluídos deste nível de ensino. Especialmente o FIES e o ProUni, empreenderam verdadeiras transformações no que tange à inclusão social, vez que possibilitaram acesso, permanência e ingresso qualificado no mercado de trabalho a milhares de jovens e adultos no Brasil.

A pesquisa realizada partiu da seguinte problemática: as políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni no âmbito do ensino superior brasileiro tem sido efetivas na promoção da inclusão social no meio acadêmico? A partir dos estudos empreendidos e dos levantamentos de dados estatísticos do Censo da Educação Superior, pode-se afirmar que a hipótese inicial foi confirmada, pois se constatou que as políticas públicas consubstanciadas pelo FIES E ProUni são ferramentas eficazes de inclusão social por meio do acesso ao ensino superior.

Para se chegar à confirmação da hipótese levantada o estudo partiu da discussão acerca do acesso à educação como direito fundamental a ser garantido pelo Estado. Entende-se que não é suficiente a positivação dos direitos fundamentais na Constituição Federal, é necessária a criação de mecanismos de proteção a estes, como a implementação de políticas públicas que possibilitem a materialização da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, é fundamental a garantia do direito à educação para que os indivíduos tenham a possibilidade

de formação que lhes oportunize a participação social de forma crítica e transformadora, de maneira a cobrar as devidas atuações positivas do Estado para garantir seus direitos fundamentais.

A partir da análise do contexto histórico do ensino superior no Brasil pôde-se compreender como este contexto contribuiu para a promoção de desigualdades sociais, tendo em vista que em seus primórdios apenas as elites tinham acesso a este nível de ensino e, mesmo após a expansão dos cursos de graduação no século XX, as vagas ofertadas pelo setor público não foram suficientes para suprir a demanda de estudantes que buscavam a educação superior. Nesse sentido, destacou-se a ampliação das instituições de ensino superior privadas e o fomento do poder público nestas instituições por meio de programas de financiamento e bolsas estudantis a fim de suprir a carência de oportunidades nas universidades públicas.

Nesse contexto, investigou-se as políticas públicas para o ensino superior no Brasil inauguradas a partir Constituição Federal de 1988. Observa-se que, atendendo ao disposto no texto constitucional, o poder público vem buscando ao longo dos anos atender às necessidades de acesso da população ao ensino superior a fim de garantir o acesso aos mais elevados níveis de ensino que permitam ao cidadão a conscientização acerca de seu papel social e possibilitem sua participação política ativa.

No âmbito das políticas públicas na educação superior brasileira este estudo visou verificar as contribuições do ProUni e FIES na inclusão social de estudantes de renda familiar baixa em instituições de ensino superior. Constatou-se que é indiscutível o processo de expansão do ensino superior e a ampliação de vagas e oportunidades de acesso ao nível superior por meio destes programas, gerando a democratização e a inclusão social.

Entretanto, o desafio da inclusão social ainda se impõe, visto que, diante das claras disparidades históricas de distribuição de renda no país, a desigualdade social é uma realidade que precisa ser desconstruída continuamente com o auxílio de programas como o FIES e o ProUni, pois a educação superior é instrumento essencial no processo de inclusão. O poder público deve canalizar esforços necessários para expandir os programas existentes viabilizando o acesso a um número cada vez maior de estudantes, sem esquecer das melhorias no que se refere à qualidade do ensino prestado pelas instituições privadas.

A alta demanda pelas vagas nas instituições privadas e o incentivo público para o custeio de alunos nestes espaços gerou uma expansão desenfreada deste tipo de estabelecimento, levando muitas vezes a um “comércio do ensino”, tratando-se este como mero objeto de compra ou mercadoria a ser negociada. A busca cada vez maior pela qualificação em nível de graduação imposta pelo mercado globalizado também gerou o desejo

pelos cursos de menor duração, levando-se em consideração, em muitas situações, a praticidade e a rapidez da diplomação em detrimento do conhecimento capaz de formar o cidadão para cumprir seu papel social de participação em busca das necessárias transformações do contexto em que vive.

Nesse aspecto, para que as políticas públicas no âmbito da educação superior continuem sendo eficazes, não somente no sentido de promover o acesso, mas também de promover a inclusão social e a formação do cidadão, faz-se necessário considerar que os bancos acadêmicos não devem significar apenas metas quantitativas a serem cumpridas, tendo em vista que ali serão formados os profissionais que assumirão seus papéis na sociedade, que, se espera, assumam de forma responsável e comprometida com a justiça social. Assim, se as instituições se preocuparem apenas com interesses mercadológicos estarão descumprindo sua função como instituição de educação superior, em sentido amplo, pois esta, antes de tudo, deve preparar profissionais para atender às necessidades da sociedade baseando-se no princípio da solidariedade.

Ressalte-se neste aspecto o papel fundamental que exerce o professor ao desenvolver sua prática, não apenas na perspectiva de transmissão mecanizada e acrítica de conteúdos, mas como mediador em um processo constante de construção do conhecimento com o aluno, levando em consideração o contexto sócio-histórico em que estão inseridos. Nesse sentido, a pesquisa torna-se elemento essencial para o ensino de qualidade, visto que possibilita o desenvolvimento científico e intelectual do aluno, possibilitando-o investigar as situações problema de seu cotidiano e buscar soluções para melhorar a sociedade em que vive. É a partir de uma formação holística que os futuros profissionais podem romper com a individualidade de um sistema econômico competitivo e contribuir com uma perspectiva social comprometida com a construção de uma igualdade de oportunidades.

Atento a estes parâmetros, o poder público deve empreender esforços para viabilizar a inclusão social por meio de uma educação superior de qualidade, que vise o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, formando cidadãos aptos a ascenderem socialmente por meio da profissão que escolheram e comprometidos em promover transformações necessárias por meio da solidariedade social.

Importante destacar que a qualidade da educação superior pressupõe a qualidade dos estudantes que nela ingressam, portanto, é imprescindível trabalhar as deficiências e promover melhorias desde a educação básica, avançando na diversificação de objetivos e currículos, no sistema de avaliação e na valorização do profissional docente. A ampliação do acesso ao ensino superior público e privado, só adquire plenamente sentido quando ocorrer uma

adequada articulação com a educação básica, fundamental, ensino médio e a pós-graduação, de tal forma a considerar e implementar os ajustes necessários nos vários níveis de ensino, promovendo uma mudança significativa na educação brasileira de maneira ampla, e não apenas no ensino superior.

Dentre as políticas já implementadas o ProUni e o FIES são certamente os maiores instrumentos de promoção da inclusão social por meio do acesso ao ensino superior, tendo em vista ser visível o aumento do volume de bolsas de estudo para atender a um número crescente de jovens que estavam fora do ensino superior por vários motivos, o maior deles é a falta de renda para custear os estudos nas instituições privadas e a insuficiência de vagas no ensino público. As políticas implementadas vão ao encontro da democratização e da equidade, apresentando a eficácia esperada e contribuindo para o desenvolvimento do país e a inclusão social necessária.

Com o investimento público nos atuais programas a educação superior tende a se expandir cada vez mais, trazendo, conseqüentemente, seus reflexos positivos à economia brasileira. O crescimento econômico promovido pelas políticas públicas é necessário a fim de que se apresentem taxas consistentes para suportar tamanho investimento público nos programas desenvolvidos.

As discussões empreendidas ao longo deste estudo levam a concluir que os desafios na educação superior brasileira são muitos e não são simples de serem superados, tendo em vista que muitos impasses atualmente vivenciados são produto das desigualdades impostas desde a implantação dos primeiros cursos superiores no país. Estas desigualdades foram mantidas ao longo dos anos por discursos ideológicos de que todos possuem as mesmas oportunidades, tem o mesmo capital cultural, perpetuando-se relações de assimetria e desníveis impostos por meio de processos de violência simbólica.

O desafio desse momento é compreender as necessárias transformações no cenário da educação superior e viabiliza-las por meio das políticas públicas já implementadas, que tem evidenciado sua eficácia na inclusão social ao longo dos anos. Urge a necessidade de ampliação do diálogo com a sociedade sobre as políticas educativas em curso a fim de que a população em geral, aqueles que utilizarão e serão beneficiados por estes programas, possam participar diretamente das propostas atuais, bem como apontar as mudanças necessárias rumo às melhorias no processo de democratização.

O controle social é elemento fundamental no acompanhamento e avaliação das políticas públicas. É este tipo de controle que tem garantido a eficácia de políticas como o ProUni, que conta com comissões de controle social em nível nacional e local, possibilitando



a participação e a fiscalização mais próxima da sociedade em relação aos programas que lhe dizem respeito.

Pesquisadores, estudantes, professores e gestores precisam continuar mobilizados para garantir que as comissões que oportunizam o controle social sejam, de fato, democraticamente de todos que desejarem participar e acompanhar as políticas públicas implementadas, destacando-se como novos espaços de participação da sociedade, por direito, e não apenas por merecimento.

A seletividade no ingresso ao ensino superior público contribui para que alunos de escolas particulares ocupem as vagas nas universidades públicas, tendo em vista a precariedade do ensino básico público que não oferece condições igualitárias de competição na busca por uma vaga nos cursos de graduação. Dessa forma, os alunos de escolas públicas, em sua maioria, encontram as instituições de ensino superior privadas como opção, justificando as políticas compensatórias como o ProUni e o FIES que resultam em transferência de recursos públicos para o setor privado.

Nesse contexto situam-se algumas críticas aos programas implementados, tendo em vista que as bolsas ofertadas por estas políticas visam promover a equidade permitindo que o aluno de classe social menos favorecida possa continuar seus estudos em nível superior, promovendo, entretanto, o financiamento da educação privada com recursos públicos. Contudo, as políticas reparadoras aplicadas foram medidas necessárias para promover a inclusão de grupos e classes sociais historicamente excluídos do nível superior de ensino, consolidando-se como uma maneira de igualar os pontos de partida, de modo que todos pudessem ter igualdade de oportunidades.

Organizar os sistemas de ensino para a igualdade de oportunidades é caminho que se apresenta para a transformação da educação brasileira, onde por séculos conviveu-se com a organização precária de um sistema educacional fragmentado, seletivo e dualista que oferece, em geral, um ensino público de qualidade inferior ao ensino privado.

A inclusão social atingida pela redução da pobreza não é tarefa fácil em uma sociedade marcada historicamente pela injustiça, como a sociedade brasileira. Entretanto, FIES e ProUni se consolidaram neste cenário como propostas eficazes e promissoras na diminuição das disparidades sociais. A expansão destas políticas configura-se como uma luta em prol da justiça social em favor de uma concepção mais abrangente de educação, que se impõe contra qualquer tipo de discriminação e segregação no âmbito acadêmico.

A educação, como direito humano essencial à liberdade e autonomia necessárias ao pleno exercício da cidadania constitui-se demanda essencial na mudança do cenário

educacional pátrio. O sistema educacional pátrio ainda apresenta imensos desafios no sentido de corrigir as defasagens sociais resultantes do processo segregatório histórico, é a partir dessa proposta que FIES e ProUni atendem aos seus objetivos e precisam ser expandidos.

Estas políticas precisam ser consolidadas por meio do acompanhamento social, de maneira que não se tornem ações específicas de um governo, mas se configurem como ações concretas a serem adotadas pelo país continuamente como instrumentos de democratização.

É papel do ensino superior satisfazer a procura de qualificações evidenciada com cada vez mais intensidade no mercado de trabalho, entretanto, não poderá ignorar as dinâmicas sociais que exigem mudanças no contexto em que se vive. É neste contexto que caberá ao Estado a responsabilidade de implementar políticas e oportunizar ao cidadão oportunidades de inclusão, dando-lhe a possibilidade de participar da avaliação e fiscalização das políticas por meio do controle social.

As políticas públicas educacionais tem contribuído para o significativo progresso e desenvolvimento autônomo das IES como instituições sociais, comprometidas com a vida de seus alunos e a construção da igualdade social. As exigências da atual sociedade do conhecimento não podem preponderar no sentido de transformar a instituição educativa em mero espaço de produção de mão-de-obra ao mercado financeiro, curvando-se às suas necessidades e à sua lógica.

A educação traz em si um caráter emancipatório que exige a construção do conhecimento de maneira significativa. Assim, as IES precisam se estabelecer como espaços receptivos às políticas públicas, proporcionando o acesso e a permanência dos estudantes, de maneira que se criem espaços que se postam contra a ignorância, valorizando o questionamento, a relação dialética entre teoria e prática, conduzindo o ensino a partir da realidade concreta do aluno. É a educação a intervenção inovadora de que a sociedade atual necessita, agregando-lhe o compromisso ético, opondo-se a procedimentos manipulativos ao incentivar ambientes de liberdade de expressão, crítica e criatividade.

As políticas públicas oportunizam a garantia do direito fundamental à educação, que assume papel imprescindível frente ao desenvolvimento humano, indicando a formação do cidadão capaz de intervir eticamente na sociedade e na economia, tendo como alavanca instrumental crucial o conhecimento inovador. É preciso promover a inclusão social no ensino superior brasileiro a fim de desconstruir a educação como aparelho ideológico, promovendo-se a conscientização acerca dos processos históricos de dominação ideológica e da necessidade de promover-se a igualdade nas relações humanas em todos os aspectos.

FIES e ProUni são instrumentos de inclusão sociais na medida em que deslegitimam a exclusão, que não leva em consideração a sociedade plural e desigual do Brasil.

As instituições de ensino superior tem função primordial na sociedade, principalmente como propulsoras de mudanças e de maior igualdade social. Neste sentido, os esforços empreendidos pelo poder público no desenvolvimento de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida na sociedade, abriram possibilidades de acesso ao ensino superior privado, colocando o homem como destinatário dos avanços da ciência, alargando a proteção ao ser humano e, ao mesmo tempo, impondo limites àqueles que fazem do progresso científico instrumento de opressão, de lucro fácil, de monopolização do saber ou de reserva de sua utilização.

O ensino superior como espaço de inclusão social propõe pensar a diferença como uma marca humana, presente em todas as situações sociais e, conseqüentemente, em todas as salas de aula, nas diversas modalidades de ensino e realidades socioculturais.

É necessário que a instituição de ensino superior ofereça condições para que os cidadãos tenham oportunidade de formação intelectual e assim possam agir como sujeitos atuantes socialmente e não oprimidos sob o jugo das desigualdades sócias historicamente construídas.

O desafio se coloca na mudança paradigmática, de modo a superar o padrão constituído e atingir o que se espera de instituições de ensino superior privadas como meios de inclusão social.

## REFERÊNCIAS

AHLERT, A. Ética e cidadania: lugares privilegiados da educação. Revista Symposium, v. 10, n.1, jan./jun. 2006, p. 32-54.

ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALTHUSSER, L. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. Lisboa: Presença, 1970.

ANASTASIOU, L.G.C. Educação Superior e Preparação Pedagógica: elementos para um começo de conversa. Revista Saberes, Jaraguá do Sul. v.2, n.2, maio/ago.2001.

ARENDT, H. A condição humana. 10 ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES, Ética a Nicômaco. 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. Fies e Prouni já respondem por 31% de matrículas de universidades privadas. 2014. Disponível em: < <http://www.andifes.org.br/fies-e-prouni-ja-respondem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas/>> Acesso em 15 de setembro de 2015.

ARELARO, L. R. G. Direitos sociais e política educacional: alguns ainda são mais iguais que outros. In: SILVA, S. ; VIZIN, M. (orgs.). Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências. Campinas: Mercado das Letras, 2003, p. 13- 36.

ARROYO, M. G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. Educação & Sociedade, Campinas. v. 31, n.113, 2010, p. 1381-1415.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 3.842, de 10 de março de 2010. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Disponível em: <

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4037-resolucao-3842-10-03-2010&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4037-resolucao-3842-10-03-2010&Itemid=30192)> Acesso em 16 de dezembro de 2016.

BAQUERO, M. Um modelo integrado de democracia social na América Latina. Revista Debates, Porto Alegre, n.1, dez. 2005.

BARBOSA, R. Oração dos moços. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1956. p. 32 In: MARTINS, S. P. Direito da seguridade social. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BARCELLOS. A. P. de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 221, jul./set. 2000, p. 162-182.

BARROCA, C. F.; THEODORO, T. A Educação como Aparelho Ideológico do Estado. Revista do Cahis, Rio de Janeiro, v.2, ago. 2002. Disponível em:

[http://www.revistadocahisuerj.com.br/artigo/mostrar/a\\_educacao\\_como\\_aparelho\\_ideologico\\_do\\_estado/23](http://www.revistadocahisuerj.com.br/artigo/mostrar/a_educacao_como_aparelho_ideologico_do_estado/23). Acesso em 16 de outubro de 2015.

BOBBIO, N. Igualdade e Liberdade. 2 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1961. Brasília, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm). Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 40 de 1967. Aprova a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, adotado pela Conferência Geral da UNESCO, em Paris, a 14 de dezembro de 1960. Brasília, 1967. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-40-15-novembro-1967-346831-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1968. Brasília, 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm). Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, 1969. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836>. Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei da reforma de 1.º e 2.º graus – Lei nº 5692/1971. Brasília, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm). Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm)> Acesso em 12 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Brasília, 2002a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4228.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm). Acesso em 29 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10558.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10558.htm). Acesso em 29 de março de 2016. Brasília, 2002b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília,

2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm) Acesso em 02 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Inclusão e exclusão social. Programa Ética e Cidadania construindo valores na escola e na sociedade. Secretaria de Educação Básica: Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.132, de 2 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Disponível em: [http://www.mackenzie.br/uploads/media/portaria\\_mec\\_1132\\_2009.pdf](http://www.mackenzie.br/uploads/media/portaria_mec_1132_2009.pdf)> Acesso em: 02 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 12.202 de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm#art1)> Acesso em 12 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em 25 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Relatório técnico contendo estudo sobre a atual relação oferta/demanda de cursos de graduação no Brasil, como subsídio ao Conselho Nacional de Educação para a formulação de políticas públicas que possibilitem a melhor distribuição da oferta de vagas no ensino superior de graduação. Câmara de Educação Superior, Conselho Nacional de Educação. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Educação brasileira: indicadores e desafios. Documentos de consulta / Organizado pelo Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm)> Acesso em 12 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programa de Financiamento Estudantil. Brasília, 2014. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/legislacao.html> Acesso em: 28 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Notas estatísticas do censo da Educação Superior 2014. Ministério da Educação. Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. 2014b. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2013-pdf/13309-20metas-pne-lima/file>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 21 de 26 de dezembro de 2014. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; no 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 10, de 30 de abril de 2010; nº 15, de 8 de julho de 2011; no 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/6188-portaria-normativa-n%C2%BA21,-de-26-de-dezembro-2014>> Acesso em 12 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília : Ipea, 2015.

BUARQUE, C. A Revolução Republicana na Educação: ensino de qualidade para todos. São Paulo: Moderna, 2011.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 34, n. 133, jan./mar. 1997.

BULOS, U. L. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

BUVINIC, M. ; MAZZA, J (org.). A Política das Políticas Públicas: Progresso Econômico e Social na América Latina. – Relatório do BID 2006. Rio de Janeiro: Campus, 2007.



CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAPELATO, R. 55% dos jovens acham que crise do Fies dificulta fazer faculdade. Estadão. 2016. Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2016/03/29/55-dos-jovens-acham-que-crise-do-fies-dificulta-fazer-faculdade.htm>> Acesso em 13 de agosto de 2016.

CARDOSO, A. da S. Princípio da solidariedade: a confirmação de um novo paradigma. Revista Direito Mackenzie, v.6, n.1, p. 10-29, 2012.

\_\_\_\_\_. Princípio da solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

CARNEIRO, M. A. LDB fácil. Vozes: Petrópolis, 1998.

CARNOY, M. Educação, economia e estado: base e superestrutura, relações e mediações. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1990.

CARVALHO, J. de M. S. M. A colisão de direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2006.113 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza –Ceará, 2006.

CHIROLEU, A. Políticas públicas de inclusión en la educación superior: Los casos de Argentina y Brasil. Pro-Posições, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 141-166, maio/ago. 2009.

CLARK, B. El problema de la complejidad en la educación superior moderna. In: ROTHBLATT, S.; WITTROCK, B. (Orgs.). La universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la universidad. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996.p. 287-305.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso á educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. Educação e Sociedade, Campinas. v. 25, num. esp., p. 677-701, 2004.

CORCINI, M. M. Políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil. 125 f. 2007. (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2007.

CORCINI. A viabilidade jurídica das políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil. Anais do VII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Curitiba: Champagnat, 2007. p. 2359 - 2368.

COSTA, A. M. M. Educação para a Cidadania e Ensino Superior. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UFRN. Programa de PósGraduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2011. 168 f.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, M. M. M. da; REIS, S. da S. A necessidade de implementação de políticas públicas na efetivação do direito fundamental à educação e para a construção da cidadania de crianças e adolescentes. In: COSTA, M. M. M.; RODRIGUES, H. T. (Orgs.). Direito e políticas públicas IV. Curitiba: Multideia, 2010.

COSTA, M.; HERMANY, R. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: Reflexões sobre o Poder Local: o mundo da cidade e a cidade do mundo. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009.

COUTINHO, C. N. Democracia: um conceito em disputa. Disponível em <<http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/699-democracia-um-conceito-em-disputa->>. Acesso em: 02 de outubro de 2015.

CUNHA, E. P. ; COSTA, B. L. D. Políticas Públicas Sociais.: As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e à adolescência. In: CARVALHO, A. et al. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p.12-24.

CUNHA, L. A. A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

CURY, R. C. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; VEIGA, Cynthia Greice (org.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo. v. 35, n. 124, p. 11-32, jan. / abr., 2005.

\_\_\_\_\_; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org). A educação nas constituintes brasileiras. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

CUSTÓDIO, A. V.; MOREIRA, R. B. da R. A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas brasileiras. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 223-245.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior, globalização e democratização. Qual universidade? Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n.28, jan./abr. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100014&script=sci_arttext) Acesso em 12 out 2015.

\_\_\_\_\_. Higher education: a public good, a State duty. In: POLAK, E.E et al. (Ed.). Public responsibility for higher education. Paris: UNESCO, 2009.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808 – 2000). In: SCHWARTMAN, S.; BROCK, C. Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005. p.197-240.

DUTRA, C. PROUNI e a democratização do acesso e permanência no ensino superior. Revista PROUNI, 2008, p. 22-23.

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: PrenticeHall, 1984.

EASTON, D. Uma teoria de análise política. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FACEIRA, L. S. Programa Universidade Para Todos: Política de Inclusão Acadêmica e Social? Novo Enfoque. 2004. Disponível em: <<http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/07/06.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

ESCOREL, S. Exclusão social fenômeno totalitário na democracia brasileira. Saúde soc., São Paulo, v. 2, n. 1, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12901993000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901993000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 04 de outubro de 2015.

FARIAS, J. F. de C. A origem do Direito de Solidariedade. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERREIRA, A. B. de H. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2014.

FIORILLO, C. A. P. O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000.

FONTANA, E.; REIS, S. da S. Participação social e gestão democrática na educação: o novo conceito de cidadania (ativa) e as políticas públicas educacionais pós-constituição de 1988. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G.; COSTA, M. M. M. da. (Orgs.) As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 340-354, t. 2.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAG, B. Escola, estado e sociedade. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FREITAS, N. K. Inclusão socioeducativa na escola: avaliação do processo e dos alunos. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 16, n.60. jul./set., 2008.

GADOTTI, M. História das ideias pedagógicas. São Paulo: Editora: Ática, 1998.

GARCIA, E. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. Revista Forense. Rio de Janeiro, v. 383, 2006, p. 83-112.

GENNARI, E. Um breve passeio pela História da Educação. Revista Espaço Acadêmico, Maringá, n. 29, out. 2003, p. 85-116.

GERMANO, J. W. Globalização Contra-Hegemônica, Solidariedade e Emancipação Social. Cronos, Natal-RN, v. 8, n. 1, jan./jun. 2007, p. 41-55.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, J. B. O Debate Constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.: LOBATO, F. (Orgs). Ações Afirmativas: Políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, S. A. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental e a educação. Revista de direito constitucional e internacional, v. 13, n. 51, p. 53-99, 2005.

GORCZEWSKI, C. ; KONRAD, L. R. A educação e o plano nacional de educação em direitos humanos: efetivando os direitos fundamentais no Brasil. Revista do Direito UNISC, Santa Cruz do Sul, n. 39, p. 18-42, jan./jul. 2013.

GORCZEWSKI, C. Direitos humanos e participação política. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

\_\_\_\_\_.; PIRES, F.L.R.S. Educação – breve histórico da conquista de um direito fundamental. In GORCZEWSKI, Clóvis (org.). Direito e Educação. A questão da educação com enfoque jurídico. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 29-30.

GUERRA FILHO, W. S. Processo constitucional e direitos fundamentais. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

GURVITCH, G. La Idea Del Derecho Social. Noción y Sistema Del Derecho Social. Granada: Comares S.L., 2005.

HASS, C. M.; LINHARES, M. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 93, n.235, p.836-863, set./dez. 2012.

HERMANY, R. (Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2000. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=2](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=2)>  
Acesso em 30 de julho de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=2](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=2)>  
Acesso em 30 de julho de 2015.

JAEGER, W. Paideia: a formação do homem grego. Trad. Artur M. Parreira. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA V. L. Estudos comparados nas análises sobre política educacional na América Latina. In: KRAWCZYK, N. R. WANDERLEY, L. E. (Org). América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2004.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LIBÂNEO, J. B. Ideologia e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1995.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif: Goodyear, 1980.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (org.) O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997. Brasília: ANPAE e Campinas: Autores Associados, 2001.

MANNHEIM, K. Ideologia e utopia. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MANTOAN, M. T. E. O direito de ser, sendo diferente, na escola. In: RODRIGUES, D. (org.). Inclusão e educação: doze olhares sobre a educação inclusiva. São Paulo: Summus, 2006, p. 183-209.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. Citizenship and social class. London: Pluto Press, 1992.

MARSHALL, T.S. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZOTTA, M. J. da S. Educação especial no Brasil: história e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre inclusão com responsabilidade. Revista Ambiente educação, v.1, n.2, p.165-168, 2008.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. Policy Currents, n. 1, v. 4, fev. 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2004. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2005. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2006. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2007. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2008. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2009. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2010. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2011. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Relatório Técnico 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> Acesso em 29 de julho de 2015.

MENDES, G. F. Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2004.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. Trad. de Isa Tavares. São Paulo: Bontempo, 2005.

MIRANDA, J. Manual de Direito Constitucional. Tomo IV. Coimbra: Coimbra. 1998.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov., 2002.

MORAES, M. C. B. A caminho de um Direito Civil Constitucional. Revista de Direito Civil. São Paulo, v. 6, jul./set. 1993.

MORAIS, J. L. B. A Ideia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MOROSINI, M. C. ; BITTAR, M. Políticas públicas e educação superior. In: MOROSINI, M. C. (Org.) Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário. Brasília: Inep, v. 2, 2006.

NÉRICI, I. Educação e Ensino. São Paulo: Ibrasa, 1985.

NEVES, L. M. W. (org). O Empresariado da Educação: Novos Contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.



OLIVEIRA, J. F. et al. Avaliação institucional: projetos de auto-avaliação e vinculação entre avaliação, gestão e financiamento. In: OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M. Avaliação institucional: sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008. p. 37-53.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Orgs.) Gestão, financiamento e direito à educação. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Z. R. B. B.; CARNIELLI, B. L. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.7, jan./jun. 2020, p. 35-40.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf) Acesso em: 12 de dezembro de 2015.

PARO, V. H. Administração Escolar– Introdução Crítica. 14.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARSONS, W. Public policy: na introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2003.

PÉREZ-LUÑO, A. E. Los derechos fundamentales. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

PETERS, B. G. Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes, *Public Administration*, n. 76, 1998, p.408-509.

PIOVESAN, F. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998.

\_\_\_\_\_. Cotas Raciais no Ensino Superior: Ações Afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2009.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE 2014-2024 : Linha de Base – Brasília, DF : Inep, 2015.

POPPER, K. Conjecturas e refutações. Lisboa: Almedina, 2003.

PROUNI. Sistema ProUni – Dados e Estatísticas. Representações Gráficas. 2015. Disponível em: < <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>> Acesso em 25 de julho de 2016.

RAIÇA, D. Tecnologias para a educação inclusiva. São Paulo: Avercamp, 2008.

RAWLS, J. Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REIS, E. P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, 2000, p. 143-152.

REIS, J. R. dos; FONTANA, E. O princípio da solidariedade e a hermenêutica filosófica na sustentabilidade dos direitos fundamentais sociais, diante dos argumentos do mínimo existencial e da reserva do possível. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Orgs.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 10. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas - Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, t.7.

ROCHA, C. L. A. Ação afirmativa – O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Revista Trimestral de Direito Público. n, 15. São Paulo: Malheiros. 1996.

RODRIGUES, M. M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. das G. Jovens acontecendo na trilhadas políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998.

SANTOS, B. de S. A globalização e as ciências sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=858](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858)> Acesso em: 21 jan. 2016.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVIANI et al. O legado educacional do século XX no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p.2307-2333.

SCHMITT, C. Teoría de la Constitución. Madri: Alianza editorial. 1982.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, M. de L. ; MANCEBO, D. (Org.). Universidade: políticas e avaliação docente. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, J. A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVINO, P. Mudanças no processo de seleção do Fies e Prouni têm efeitos nas salas de aula. Jovem Pan. 2016. Disponível em: < <http://jovempan.uol.com.br/noticias/comportamento-educacao/mudancas-no-processo-de-selecao-do-fies-e-prouni-tem-efeitos-nas-salas-de-aula.html>> Acesso em 15 de agosto de 2016.

SOUZA, P. N. P. de. LDB e educação superior: Estrutura e funcionamento. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

TEIXEIRA, P. M. M.; VALE, J. M. F. do. Ensino de Biologia e cidadania: problemas que envolvem a prática pedagógica de educadores. In: NARDI, Roberto (org.). Educação em Ciências: da pesquisa à prática docente. São Paulo: Escrituras, 2001. p. 23 - 39.

TERRA, R. B. M. da R. B.; PELLEGRINI, G. K. de F. Inter-relações entre o direito público e o privado: uma abordagem do princípio da solidariedade nas relações privadas. In: REIS, J. R. dos; Cerqueira, K. L (Orgs.). Santa Cruz do Sul, Editora IPR, 2013.

TERRA, R. B. M. da R. B.; TRINDADE, F.; MASSIERER, M. A (in)efetividade das políticas públicas educacionais no atual Estado Democrático de Direito. In: COSTA, M. M.

M. da C.; LEAL, M. C. H. (Orgs.). Políticas Públicas no Constitucionalismo Contemporâneo. Volume VI. Curitiba: Multideia, 2015.

TORRES, R. L. Os direitos humanos e a tributação. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRINDADE, H. Universidade em perspectiva: sociedade, conhecimento e poder. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 21. Trabalho apresentado. Política de Educação Superior. Caxambu, set. 1998. Disponível em:  
[http://josenorberto.com.br/Universidade%20em%20Perspectiva\\_HELGIO\\_TRINDADE.pdf](http://josenorberto.com.br/Universidade%20em%20Perspectiva_HELGIO_TRINDADE.pdf)  
Acesso em: 28 jan. 2015.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. Declaração Universal dos Direitos Humanos . Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>  
Acesso em 17 de janeiro de 2016.

VIÉGAS, L. S. et al. Políticas Públicas em Educação: uma análise crítica a partir da psicologia escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011.

VILLANUEVA, L. F. Aguilar. La Implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Antologías de Políticas Públicas 4). Disponível em:  
<<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politic as.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016