

# Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil: fatos e contradições

*Andreia Gomes da Cruz<sup>1</sup>, Maria de Fátima Costa de Paula<sup>2</sup>*

## **Resumo:**

A inclusão das camadas historicamente subalternizadas (negros e pobres) na educação superior, tema deste estudo, aparece hoje como um grande desafio para as políticas públicas, nos âmbitos social e educacional. Para conhecer melhor as estratégias que têm sido colocadas em prática com vistas à democratização do ensino superior, foi feito um levantamento dos principais documentos sobre as iniciativas federais em prol da inclusão e da democratização na educação superior. Conseqüentemente, o estudo trata também do ingresso e da permanência das camadas marginalizadas na universidade. As reflexões aqui produzidas sobre as problemáticas em torno de inclusão, acesso e permanência na educação superior resultam de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Universidade Federal Fluminense (NEPES/UFF). Os resultados inconclusivos justificam-se pelo fato de ser este um estudo preliminar.

**Palavras-chave:** Democratização. Educação Superior. Políticas de Inclusão.

---

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre em Educação pela UFF. Docente no curso de Pedagogia, na Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (NEPES) da UFF.

E-mail: andreiagomes25@yahoo.com.br

2 Pós-Doutora em Políticas Públicas de Educação Superior na América Latina- Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, Doutora em Sociologia pela USP e pela École des Hautes Études em Sciences Sociales (EHESS/Paris), Mestre em Educação pela UFF. Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação/UFF. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (NEPES).

E-mail: mfatimadepaula2015@gmail.com

# Inclusion Policies in Higher Education in Brazil: facts and contradictions

*Andreia Gomes da Cruz, Maria de Fátima Costa de Paula*

## **Abstract:**

The inclusion of the historically subalternized layers (black and poor) in higher education, the subject of this study, appears today as a great challenge for public policies, both in the social and educational spheres. To know more about the strategies that have been put into practice, with a view to the democratization of higher education, a survey has been made of the main documents on federal initiatives in favor of inclusion and democratization in higher education. Consequently, the study also deals with the income and permanence of the marginalized layers in the university. The reflections produced here on the problems surrounding inclusion, access and permanence in higher education result from research carried out within the Nucleus of Studies and Research in Higher Education of the Universidade Federal Fluminense (NEPES/UFF). The inconclusive results are justified by the fact that this is a preliminary study.

**Keywords:** Democratization. Higher Education. Inclusion Policies

## 1 Introdução

Nos últimos anos, no Brasil, vem ocorrendo um movimento de políticas de inclusão, voltadas às camadas menos favorecidas da sociedade com vistas ao acesso à educação superior, cujo escopo é o de democratizar a formação universitária e tecnológica. Entretanto, esta não é uma luta recente; ao contrário, a pressão por inclusão ou por democratização sempre esteve presente ao longo da história educacional brasileira, uma vez que os pobres e os negros sempre enfrentaram barreiras para o acesso à instrução pública.

A Constituição outorgada em 1824 e que se estendeu por todo o regime imperial, no quesito relacionado à Educação, preconizava que: “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (SAVIANI, 2011, p.23). Mas, ainda assim, nem todos eram considerados cidadãos dignos de ter acesso à instrução. Esta questão está respondida no Regulamento da Instrução primária e secundária da Corte (Lei n.º 1.331 A, de 17/02/1854), que é bastante clara ao afirmar que não poderiam frequentar a escola: “os meninos que padecerem de moléstias contagiosas, os que não tiverem sido vacinados e os escravos” (grifos nossos). Assim, a autora reforça nossas afirmações: “os escravos eram expressamente proibidos de se matricularem nas escolas públicas” (SCHUELER, 1999, p.6).

É importante destacar que não eram essas as únicas distinções impostas pela Corte; outras foram colocadas em prática, revelando, nesse sentido, uma característica marcante de nossa sociedade, isto é, a hierarquização – uma forma de distinção que impedia uma significativa parcela da sociedade de ter acesso à educação.

Mas, afinal, que tipo de instrução era “permitida” aos pobres?

Aos meninos pobres, o governo fornecia vestuário e material escolar, obrigando os pais a garantirem instrução elementar aos seus filhos. Depois de frequentarem as aulas primárias, os meninos seriam enviados aos Arsenais de Marinha e de Guerra, ou às oficinas particulares, mediante contrato com o Estado, para a aprendizagem de ofícios que lhes garantissem o sustento e o trabalho. Pelo regulamento de 1854, os meninos pobres só poderiam dar continuidade aos estudos no caso de demonstrarem acentuada distinção e “capacidade” para tal. Em geral, seu destino deveria ser a aprendizagem de ofícios por meio dos quais seriam integrados na categoria de trabalhadores livres. (SCHUELER, 1999, p.6)

As classes senhoriais tinham o privilégio de exercerem as atividades intelectuais e políticas, uma vez que, no Império, o acesso ao ensino secundário e ao superior continuava destinado a poucos. Assim, durante o governo imperial, as políticas públicas no âmbito da educação demoraram a institucionalizar ações que permitissem uma mudança no perfil de acesso à educação superior pública, uma vez que o Estado brasileiro tinha a intenção de apenas construir uma “[...] nação na qual as hierarquias e as desigualdades sociais permanecessem resguardadas, sob manto de uma formação

elementar comum e de uma cidadania regulada e restrita para ampla maioria da população” (SCHUELER, 1999, p.13).

Nesse sentido, entendemos que o papel da educação no período imperial estava ligado à divulgação de aspectos moralizantes e comportamentais, e que uma escola democrática e inclusiva continuou sendo uma “questão não resolvida” em nosso país, persistindo ainda esse cenário na passagem do Império para a Primeira República (1889-1930).

A República Velha tem como principal característica a implementação de diversas propostas educacionais com o objetivo de uma modernização do ensino, entre elas várias reformas, como a Reforma Benjamin Constant (1890), o Código Eptácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia (1911). Entretanto, Romanelli (1986, p.41-43) adverte que “todas essas reformas, porém, não passaram de tentativas frustradas”, pois já estava consagrada a dualidade do nosso sistema educacional para as classes dominantes (escolas secundárias e escolas superiores) e para a educação do povo (escola primária e escola profissional).

A partir da leitura de diversos autores, entre eles Cunha (2007a) e Sampaio (1991), pode-se constatar que a educação superior em nosso país somente ganha cunho universitário na década de 1930, em flagrante contraste com países da América Espanhola que, desde o período colonial, já haviam implantado suas instituições universitárias. No caso brasileiro, a criação dos primeiros cursos superiores ocorreu apenas após 1808, com a vinda da família real para o Brasil, com destaque para as Belas Artes, o primeiro curso criado, e que contemplava apenas estudantes das classes abastadas.

Por isso, é importante destacar que o acesso à escolarização continuou dual e elitista, conforme aponta Freire (1993), ao expor que as camadas médias, para ingressarem no nível superior, iam frequentar as “aulas preparatórias” (com vistas ao ensino superior), muito similares ao que ainda hoje acontece com os cursos pré-vestibulares. Chamamos a atenção para o fato de que não existia uma preocupação, nem tampouco o interesse, de manter um ensino elementar para a população em geral, visto que esse estrato era composto de escravos, ex-escravos e seus descendentes.

Diante do exposto, pode-se compreender que, do fim do século XIX até hoje, a demanda por educação superior aumentou consideravelmente, ainda mais porque essa modalidade de ensino é, ainda, uma das poucas vias que jovens e adultos têm para se profissionalizarem, uma vez que, no nosso sistema, o ensino médio não profissionaliza.

Desse modo, vale indagar como vêm se dando as demandas por democratização da educação superior no Brasil. Terá sido possível, afinal, reverter o cenário elitista da educação superior brasileira?

## 2 Expansão: massificação<sup>3</sup> versus democratização do ensino superior no Brasil

A democratização da educação superior, no Brasil, é um tema ao mesmo tempo antigo e contemporâneo, que continua candente e de fundamental importância. Também em outros países da América Latina, ele continua sendo um problema ainda inconcluso, à espera de aportes e políticas que contribuam para o seu aperfeiçoamento. Há, no entanto, aqui, um consenso sobre a necessidade da expansão do acesso à educação superior, pela via pública especialmente, porque durante o processo expansionista, sofrido “nos últimos 40 anos, o país apresentou uma grande expansão de matrículas de graduação, de tal forma que, de 1960 a 2002, as matrículas cresceram 37 vezes” (PINTO, 2004, p.729).

Porém, essa expansão da educação superior aconteceu por meio da rede privada e não a partir do setor público:

Assim é que, enquanto, no mesmo período, as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes, na rede pública o aumento foi de 20 vezes. O resultado deste processo é que, se em 1960 o setor privado respondia por 44% das matrículas de graduação, em 2002, essa participação passou para 70%, tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização deste nível de ensino. Basta dizer que a participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes maior que a da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PINTO, 2004, p.729-730).

Desse modo, não se deve acreditar que o crescimento das matrículas na educação superior significou, de fato, a inserção das camadas marginalizadas. Sendo assim:

as políticas de ação afirmativa, expansão e interiorização com qualidade da rede pública devem ser intensificadas, para incluir os setores excluídos socialmente nas universidades, em especial as públicas. Além destas políticas, as próprias Instituições de Educação Superior (IES) devem propor alternativas e reformas que colaborem para a permanência e o sucesso dos estudantes excluídos socialmente. Para tanto, as IES devem estar abertas ao novo, à mudança, o que, muitas vezes, significa a destituição de antigos privilégios de casta e de classe, incluindo posturas corporativistas (no pior sentido do termo) e individualistas, que não visam ao bem comum, muito menos à inserção na universidade dos segmentos historicamente marginalizados. (PAULA; FERNÁNDEZ LAMARRA, 2011, p.11-12)

Apesar dos avanços observados nas políticas educacionais de nosso país, na última década, o Brasil ainda não conseguiu consolidar sequer a massificação e, menos ainda, a democratização da educação superior, especialmente porque apresentamos uma taxa de escolarização líquida, na educação superior, de apenas 15% de jovens entre 18 e 24

---

3 O conceito de massificação precisa ser mais bem discutido para ser melhor compreendido, uma vez que, dentro do cenário brasileiro, vem ocorrendo a massificação mercantil (SGUISSARDI, 2015), ou seja, o incremento das matrículas nas IES privadas.

anos<sup>4</sup>, o que configura a instituição do ensino superior brasileiro como um “sistema de elite”. Apesar disso, mais recentemente intensificaram-se as políticas voltadas para a reversão desse quadro de desequilíbrio. Alguns autores consideram que estamos em transição do “sistema de elite” para um “sistema de massa”.

Nesse sentido, Trow (2005, *apud* GOMES; MORAES, 2012) propõe um conjunto de medidas para se pensar a transformação do “sistema de elite” para um “sistema de massa” ou quem sabe um “sistema universal”. Trow compreende que o “sistema de elite” é aquele que atende até 15% do grupo etário entre 18 e 24 anos, enquanto o “sistema de massa” atenderia entre 16% e 50% do grupo etário em foco, estando plenamente consolidado quando atinge mais de 30% de matrículas de jovens nessa faixa etária e, finalmente, no “sistema de acesso universal” o atendimento ultrapassaria 50%. Sendo assim, Trow aponta que as dimensões para a transformação englobariam algumas ações, tais como: 1) tamanho do sistema; 2) funções da educação superior; 3) currículo e formas de instrução; 4) a “carreira” do estudante; 5) uma diversificação institucional; 6) os *lôcus* do poder e de decisão; 7) os padrões acadêmicos (qualidade); 8) políticas de acesso e seleção; 9) as formas de administração acadêmica e a governança interna. Além disso, é forçoso reconhecer que, sem uma política de permanência nos cursos, de pouco adianta conseguir o acesso.

Para Paula e Silva (2012), na última década, a ênfase na política de expansão e na massificação da educação superior não foi suficiente para resolver o problema da democratização do ensino superior no Brasil. Analisando os entraves de tal inclusão, esses autores apontam que as condições socioeconômicas do alunado é uma das questões que mais dificulta o ingresso e a permanência na educação superior. Atrrelados a essa questão, outras precisam ser consideradas, tais como: os fatores étnicos e raciais; a orientação sexual; e os aspectos físicos e/ou geográficos. Todos eles complexificam as desigualdades para o acesso e a permanência no ensino superior, mas os fatores raciais e étnicos se destacam:

À desigualdade social no nível de acesso à educação superior no Brasil soma-se a desigualdade relacionada à origem racial. Embora os negros representem apenas 2% dos estudantes universitários, constituem 5,7% da população brasileira, e os pardos, que constituem 12% dos estudantes nas IES, representam 39,5% do total dos brasileiros. Ou seja, ainda que 45,2% da população brasileira seja negra e parda, apenas cerca de 14% dos estudantes brasileiros em nível superior são negros e pardos. Ao contrário, os brancos perfazem 53,8% da população, mas representam quase 85% das matrículas nas instituições de educação superior (RAMA, 2006, p.121-122 *apud* PAULA, 2011, p.71).

Este baixo índice de inserção de jovens e adultos na educação superior brasileira, além de estar relacionado ao elitismo do próprio sistema educacional, que exclui

---

4 A educação superior brasileira apresentou, em 2013, os seguintes dados: 30% das matrículas totais (taxa de escolarização bruta) e 15% de matrículas na faixa etária entre 18 e 24 anos (taxa de escolarização líquida). (BRASIL: MEC Indicadores, 2014)

as camadas populares, está também articulado ao problema já apontado, que é o da constituição tardia das nossas universidades, ou seja, há aqui uma questão cultural. Quando nos comparamos a outros casos da América Latina, essa problemática é flagrante; como no caso da Argentina. Lá, a Universidad de Córdoba funcionou como colégio jesuítico a partir de 1613, posteriormente, em 1622, transforma-se em universidade e, finalmente, em 1858, a Universidad de Córdoba se nacionaliza. Além disso, essa universidade foi protagonista do Movimento Reformista na América Latina.

No Brasil, as primeiras universidades surgem somente no século XX<sup>5</sup>, sendo que as primeiras a serem implantadas foram a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada em 1920, e a Universidade de São Paulo (USP), em 1934. Antes, havia apenas faculdades, isoladas entre si, de Belas Artes, Direito, Medicina, e as Politécnicas (das Engenharias), todas criadas no século XIX, após a vinda da Corte portuguesa para o Brasil.

Essas questões reforçam a importância de se conhecer as barreiras que impedem a consolidação, tanto da massificação quanto da democratização da educação superior no Brasil. Por mais que ainda se fale em democratização da educação superior, vale enfatizar que ela tem sido concretizada pela iniciativa privada, não pela pública. Essa problemática é evidenciada pelas análises de Paula, Houri e Cruz (2015, p.194), ao afirmarem que alunos adultos, trabalhadores e, conseqüentemente, oriundos das camadas menos favorecidas da sociedade, encontram verdadeiras barreiras para ingressarem em uma instituição pública de ensino superior, uma vez que “as vagas nestas instituições são limitadas, a concorrência é grande e existe um verdadeiro funil nos processos seletivos de ingresso”, ou seja, boa parte desses candidatos, oriundos do ensino público, não consegue acesso. Nesse sentido, os estudantes vindos das classes mais abastadas ingressam nas universidades públicas, principalmente nos cursos de Direito, Engenharia, Medicina, Odontologia, enquanto os estudantes da rede pública de ensino são “direcionados” a obter outro tipo de formação, uma que englobe “alternativas mais acessíveis e menos custosas (em termos de tempo, dinheiro e investimento intelectual) aos ‘clientes’ que procuram o ensino superior.” (PAULA, HOURI; CRUZ, 2015, p.194)

Os dados do último Censo da Educação Superior, de 2014, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), revelaram que, das 7.828.013 matrículas, naquele ano, em cursos de graduação (presenciais e à distância), 74,9%, ou seja, 5.867.011 concentravam-se na iniciativa privada e apenas 1.961.002 (25,1%) no setor público. Esses dados demonstram o alto índice de privatização da educação superior no Brasil.

---

5 O processo de criação das universidades brasileiras ocorreu de modo “artificial”, pois na maioria dos casos, antigas faculdades e escolas politécnicas, que eram instituições autônomas, foram juntadas, por força de Lei, para criar as universidades.

Nesse cenário, portanto, prevalece na educação a concepção de “mercadoria”<sup>6</sup>, acessível à clientela pelo sistema de compra/venda, que se contrapõe à educação como “bem público”, uma educação compreendida como dever do Estado, refletindo o comprometimento com a boa formação da sociedade. Entretanto,

“Quando não compreendida como *bem público*, a educação atende prioritariamente ao indivíduo e a seus interesses exclusivos.” Somente a partir da concepção de educação como bem público é que “[...] faz sentido falar de *democratização do acesso e garantia de permanência* dos estudantes em cursos superiores com qualidade científica e social.” (DIAS SOBRINHO, 2010, p.1225; grifos nossos)

Muito mais do que ampliar as oportunidades de acesso, a democratização da educação superior precisa garantir a inclusão social de jovens historicamente excluídos, em virtude da sua condição social e/ou racial, tornando-se de crucial importância assegurar também a sua permanência nos cursos. Sendo assim, “acesso e permanência são aspectos essenciais do processo mais amplo de democratização” (DIAS SOBRINHO, 2010, p.1226).

Mas, afinal, o que é a democratização da educação superior? E o que se entende por isso? De acordo com Houaiss (2009, p.935), democratização significa “ato ou efeito de democratizar”; e, por extensão, ‘democratizar’ significa “colocar ao alcance do povo, da maioria da população”.

Vargas (2008) vai apontar, no entanto, que ‘democratização’ é um conceito polissêmico, e que a discussão sobre ele vem despertando muito interesse no meio acadêmico<sup>7</sup>, podendo ser constatado por estudos de vários autores (PAULA; FERNÁNDEZ LAMARRA, 2011; PAULA; SILVA, 2012; DIAS SOBRINHO, 2010; OLIVEIRA *et al*, 2008; PACHECO; RISTOFF, 2004), cujas publicações tratam desse tema. Acerca do conceito de democratização da educação superior, concordamos com o que dispõem dois desses autores:

Partimos do princípio de que a ênfase na política de expansão e massificação não esgota o projeto de democratização da educação superior. Esse processo só se completará se tivermos igual proporção de crescimento na taxa de concluintes, com integração crescente das camadas socialmente marginalizadas, sobretudo dos estudantes de baixa renda. É necessário visar com igual ênfase o final do processo: a conclusão, com êxito, dos cursos superiores, integrando nesses índices as camadas subalternizadas da população, com garantia de qualidade na formação. (PAULA; SILVA, 2012, p.7)

---

6 Esta concepção é corroborada pela constatação de que os contratos assinados entre alunos e instituições particulares de ensino superior são regidos pela Lei do Consumidor e têm a Lei de Proteção ao Consumidor (PROCON) como instância máxima para resolver pendências decorrentes do não cumprimento de algumas de suas cláusulas. Tais contratos são caracterizados como “de prestação de serviços” mediante custos com os quais o aluno vai arcar durante a vigência do contrato de prestação do serviço pela universidade.

7 Em uma busca no *Google*, aparecem 836.000 resultados apenas para a palavra democratização e, quando associamos esse conceito ao de educação superior, aparecem 269.000 resultados. Disponível em <<http://www.google.com.br>> acesso em: jun.2012.

Quais são, portanto, as causas da exclusão? Compreendemos que não existe apenas um fator determinante e, sim, a conjunção de vários fatores, tais como: baixos níveis de qualidade da educação básica; restrição orçamentária destinada à educação superior pública; processos de privatização e mercantilização da educação superior; a seletividade no ingresso, e outros.

Peixoto chama a atenção sobre as reformas da educação superior na América Latina e Caribe, cuja problemática de equidade e de inclusão ainda persistem, pois que ainda não foram concretizadas em boa parte dos países da região, ou seja, verifica-se um aumento da oferta de vagas em instituições privadas de educação superior em detrimento do ingresso na instituição pública. Todavia, ainda que essa “[...] expansão dos sistemas de ensino constitua condição necessária para o alcance de condições mínimas de equidade escolar, o aumento da oferta de oportunidades de acesso nem sempre concorre para reduzir as desigualdades no acesso à educação.” (PEIXOTO, 2011, p.220)

Pesquisas realizadas por diversos autores, que buscaram compreender as políticas de expansão da educação superior, demonstram que esse processo se manteve estável no período da redemocratização da sociedade brasileira, ganhando novos contornos no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), prosseguindo com o processo expansionista no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Nesse último governo, a política de expansão ganha novos dados, ao ser colocada em pauta de discussão, novamente, a questão da democratização da educação superior pública, objetivando a inserção das camadas populares e das minorias nesse nível de ensino. Mas aqui nos interessa saber de que maneira essa inserção das camadas populares vem sendo processada. Será que ela vem garantindo a massificação e a democratização, ou estaria promovendo apenas uma certificação na educação superior? Principalmente quando focamos na educação a distância como forma de acesso ao ensino superior, é importante conhecer esse processo.

Autores como Neave (1998 *apud* REAL, 2009) e outros vão expor que o processo de massificação esteve presente no Leste Europeu. Fernández Lamarra (2004, p.41), quando analisa a educação superior nos países latino-americanos, afirma que “*el número de estudiantes pasó de 267.000, en 1950, a casi 12 millones, es decir, que la matrícula se multiplicó en 50 años 45 veces.*”<sup>8</sup> Entretanto, esses autores não categorizam nem especificam tal processo.

Gomes e Moraes (2012) buscam analisar o processo de massificação da educação superior, no Brasil, a partir dos estudos de Trow, que enseja a pergunta: será que o nosso sistema deixou de ser um sistema de elite e passou a ser um sistema de massa? Para melhor compreender esse processo, Trow destaca a importância de se analisar

---

8 “O número de estudantes passou de 267.000, em 1950, para quase 12 milhões, ou seja, que a matrícula se multiplicou 45 vezes em 50 anos”, em tradução livre.

o volume das matrículas, pois, através delas, pode-se compreender o processo de transição de um sistema para o outro. Assim, ao analisar a expansão das matrículas no ensino superior, devemos também considerar as transformações sofridas por essa modalidade de ensino, que teve início no governo FHC, com cunho marcadamente neoliberal, e que seguiu outra lógica no governo Lula. Porém, ambas as gestões tinham políticas claramente definidas para a educação superior.

Diante disso, a problemática de massificação, democratização e certificação da educação superior brasileira deve ser analisada à luz dos processos de expansão e diversificação institucional, que foram desencadeados por novos modelos de avaliação, alterações nos formatos de financiamento e, principalmente, pelas pressões por relações mais próximas com o setor produtivo. Será, então, que se pode afirmar que o Brasil massificou o ensino superior? E qual será o papel da educação a distância (EAD) nesse processo?

Atualmente, sabe-se que a EAD vem se destacando como modalidade acessível a um enorme contingente de adultos desejosos de cursar o ensino superior, mesmo cumprindo suas obrigações sociais em outras frentes. Mas ainda não há dados suficientes para corroborar uma afirmação definitiva sobre essa modalidade.

Gomes e Moraes defendem a ideia de que temos um sistema de massa, e que esse movimento teve início ainda nos meados de 1990, no segundo ano de estabilização da moeda, ou seja, no Plano Real (1994). Além disso, esse período marca o início de um ciclo de políticas voltadas para a expansão da educação superior, sendo que foi “em 1995 que a taxa bruta de crescimento médio (TCM) ultrapassou o patamar de 9,0% em relação à população de 18 a 24 anos, depois de 15 anos praticamente estacionada na casa dos 8%.” (GOMES; MORAES, 2012, p.180)

No entanto, quando se analisa o período compreendido entre 1995 e 2008, Gomes e Moraes apontam uma segunda conclusão, ao mencionarem que o processo de expansão da matrícula, bem como o crescimento do sistema, são consequências de políticas públicas sistemáticas. Nesse sentido, afirmam que:

[...] durante o Governo FHC, o Brasil adota políticas de intensificação da matrícula, sobretudo via setor privado, dando início ao processo de transição para o sistema de massa, processo que tem continuidade no Governo Lula, em face de todo o conjunto de políticas que apontam para a construção do sistema de massa. (GOMES; MORAES, 2012, p.181)

A partir dessa análise, os pesquisadores chegam a uma terceira conclusão, isto é, a de que a geração de um sistema de massa no Brasil tem se constituído, antes, como uma política de Estado, ao afirmarem que ela tem como objetivo “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.” (Lei n.º 10.172/2001) Apesar dos avanços das políticas públicas, no

entanto, ainda estamos longe<sup>9</sup> de alcançar essa meta, pois ela se refere à taxa líquida de matrícula na educação superior (jovens entre 18 e 24 anos), sendo confirmada como a meta 12 no novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), que tem o objetivo de aumentar a taxa líquida para 33%:

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. (PNE, 2001-2011)

Pensamos que algumas políticas e medidas têm impactado o ensino superior brasileiro – apesar de ainda estarmos distante da meta 12, proposta pelo novo PNE –, mas elas vêm contribuindo rumo a essa transição para o sistema de massa, que foi iniciada ainda no Governo FHC, tal como a imposição da Gratificação de Estímulo à Docência ao Magistério Superior (GED), em 1998, que implicou a reorganização da atividade docente das IFES. Além disso, a “GED também contribuiu para a ampliação dos cursos noturnos, ao mesmo tempo em que foi acompanhada da queda dos recursos financeiros para as Instituições Federais de Educação Superior (IFES).” (AMARAL, 2003 *apud* GOMES; MORAES, 2012, p.182). Ainda há o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES/2001), que financia a graduação de estudantes regularmente matriculados nas instituições de educação superior privadas, contribuindo para a expansão do ensino superior em nosso país.

Assim:

Os dados da expansão da matrícula no setor privado corroboram a leitura explicitada acima, em dois sentidos: 1) durante o Governo FHC, a matrícula do setor privado teve uma TCM de 129,3%, muito superior ao crescimento da matrícula do setor público (50,1%). O setor privado amplia sua participação no cômputo geral de matrícula de 60,2% para 69,8%, ao passo que o setor público encolhe de 39,8% para 30,2%; 2) em linha de continuidade, o setor privado (38,4%) mantém um ritmo de crescimento superior ao setor público (12,1%) durante o Governo Lula, que alcança 74,9%, e diminuição relativa da participação do setor público para 25,1%. A TCM do setor privado foi, no período de 1995-2008, de 259,3% (média anual de 18,5%), ao passo que o setor público cresceu 81,8% (média anual de 5,8%). Tais dados são suficientemente robustos para sustentar a tese de continuidade na política de expansão durante os governos FHC e Lula ou, como colocamos anteriormente, trata-se de uma política de Estado (GOMES; MORAES, 2012, p.183).

Concordamos com esses autores quando afirmam que a expansão das matrículas vivenciou um processo de continuidade, especialmente a partir de 2003, quando se inicia o primeiro Governo Lula (PT). Todavia, a expansão das matrículas é redimensionada ao ser articulada com o discurso da democratização da educação superior. Por conseguinte,

9 Como vimos, a taxa líquida de matrícula na educação superior, hoje, é de 15%; e a bruta é de 30%, segundo dados de 2013, disponibilizados pelo MEC.

ações e medidas têm sido colocadas em prática, objetivando ampliar o acesso das camadas marginalizadas ao ensino superior. Dentre essas medidas, destacam-se: o Programa Universidade para Todos (PROUNI, 2004); a integração de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (IFETS, 2007); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI, 2007); a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB, 2006).

Devemos ressaltar que se, por um lado, no governo Lula a educação superior privada tenha prosseguido com o seu crescimento, beneficiada por programas como FIES e PROUNI, promovendo, em grande medida, a expansão das matrículas nesse setor, às custas de vultosas somas de isenção fiscal, com incentivo do Estado, por outro lado, houve também um investimento no sentido da expansão e reestruturação das universidades federais (REUNI), com intensificação do processo de interiorização dessas universidades e significativo incremento de vagas no setor público. Além de medidas como a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica, e o Sistema de Seleção Unificado (SISU), no qual as IES públicas oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Cabe destacar, ainda, a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>10</sup>, instituição virtual que congrega um conjunto de universidades públicas no sentido de promover a EAD, tendo como foco a formação de professores.

Na perspectiva de massificar o ensino superior, a educação a distância tem desempenhado um papel importante nesse processo, uma vez que, nas últimas décadas, vem sendo presenciada uma expansão das matrículas na modalidade a distância, como demonstram dados de matéria veiculada pelo jornal:

**Matrículas no ensino superior sobem 3,8% e atingem 7,3 milhões de alunos**

Número de alunos que se formaram cai pela 1ª vez desde 2003, diz Censo. Educação a distância e ensino tecnológico têm grande crescimento.

.....

**Educação a distância**

Um terço desse crescimento de 3,3 milhões de matrículas no ensino superior entre 2003 e 2013 foi registrado nos cursos de educação a distância, majoritariamente na rede privada. O número saltou de 49.911 em 2003 para 1.153.572 em 2013. Deste total, quase 1 milhão, ou 86,6%, está matriculado em instituições particulares.

O crescimento no número de matrículas em cursos pagos e a distância representa, sozinho, 29,3% do aumento total de matrículas no ensino superior na última década (RODRIGUES; MORENO, do G1 / DF e São Paulo).

Como demonstram os dados desta reportagem, a EAD tem sido responsável por parte significativa do crescimento das matrículas na educação superior, com predominância

10 <<http://www.uab.capes.gov.br/>>

absoluta do setor privado nessa oferta. Esse fenômeno pode ser associado ao menor custo da EAD em relação ao ensino presencial, sobretudo em cursos das áreas de Ciências Humanas, em especial nas Licenciaturas, que têm apresentado um maior número de matrículas nessa modalidade quando comparadas aos demais graus acadêmicos (Bacharelados e Cursos Tecnológicos). Isto pode ser explicado pela relação custo-benefício para as IES privadas, que auferem maior margem de lucro expandindo as suas vagas em cursos que requerem menor investimento em recursos humanos e materiais. Caberia questionar aqui a qualidade dessa oferta como forma de “democratização” da educação superior.

Acontece que a educação a distância tem sido apresentada pelos últimos governos como uma forma de “democratização” do acesso ao ensino superior, escondendo na verdade a estratégia de privatização das instituições públicas de ensino superior pela retomada “envernizada” (LIMA, 2004, p.5) do conceito de público não estatal. Além disso, a pesquisadora aponta que a EAD é direcionada aos segmentos populacionais mais pauperizados de nossa sociedade, contribuindo para uma formação um tanto quanto aligeirada. As discussões realçam a importância de compreendermos como têm sido implementadas as políticas públicas para o ensino superior por meio da modalidade educação a distância.

Mayorga *et al.* (2010) ponderam que não basta analisar os problemas sobre a democratização da universidade baseando-se apenas no aspecto econômico, ou seja, outros aspectos, como o racismo, a subalternidade de gênero e a diversidade sexual, complexificam ainda mais a questão, conforme demonstram os autores:

Porém, um olhar atento a esse processo revela que tal democratização parece ser ainda restrita, já que a presença de determinados sujeitos e grupos sociais na universidade pública brasileira ainda é bastante incipiente e, ao mesmo tempo, a entrada desses sujeitos e grupos não é garantia de permanência igualitária. (CRUZ; ZILLER; NONATO, 2010, p.73)

Diante desse cenário, de que modo podemos aprofundar a democratização do ensino superior por meio da educação a distância se apenas uma pequena parcela da população brasileira tem acesso a computadores e à internet, sobretudo estando excluídos os segmentos com menos tempo e recursos financeiros? Principalmente, levando-se em conta que o acesso à internet e a educação a distância são fatores associados a uma conjuntura econômica, social e tecnicamente segmentada. O ensino superior brasileiro enfrenta realidades bem paradoxais, reproduzindo de forma ampliada a realidade brasileira.

Nesse sentido, para Ristoff, a educação superior no Brasil mais que reproduz, ou seja, ela hipertrofia as desigualdades sociais.

A oportunidade de acesso para estudantes pobres é um bom exemplo. Estudantes com renda familiar de até três salários mínimos, que na população brasileira representam 50%, na Enfermagem e Educação Física cursos com percentuais mais próximos da realidade – representam apenas

cerca de 30%. Essa distorção se torna mais gritante na Odontologia e na Medicina, onde os 50% passam a ser apenas 10,5% e 8,8%, respectivamente. Ou seja, como ressaltam os casos da Enfermagem e da Educação Física, mesmo aquilo que no *campus* mais se aproxima da realidade está profundamente distorcido, para pior. [...] Com intensidade ainda mais dramática, o espelho do campus distorce as proporções dos estudantes originários das escolas públicas – grupo fortemente sub-representado, tanto na educação superior pública como na privada: nas IES e nas IFES privadas sua representação é de cerca de 43%, isto é, inferior à metade dos 89% representados por eles no ensino médio. Nos cursos, a desproporção pode ser maior: apenas 18% de estudantes de Odontologia e 34% dos estudantes de Medicina cursaram todo o ensino médio em escola pública. (RISTOFF, 2011, p. 209-210)

Todavia, para que realmente aconteça uma democratização do ensino superior, independentemente de ser a modalidade presencial ou a distância, o ensino deve estar pautado na qualidade pedagógica e tecnológica, pois, sem isso, estaremos apenas massificando o ensino superior, criando estatísticas que não revelam a essência da educação ministrada.

### **3 O Ensino superior no Brasil: o que dizem os números**

Para entender a constituição do ensino superior na atualidade e, também, seus paradoxos e contradições, é preciso analisar as escolhas feitas pela esfera governamental. Nesse sentido, concordamos com Paula, Houry e Cruz (2015, p.196), quando afirmam que “A reforma Universitária de 1968 e as políticas públicas elaboradas no octênio FHC são fundamentais para compreender a ‘escala privatista’ do ensino superior na atualidade.” De acordo com o Resumo Técnico – Censo da Educação Superior (2014), constata-se o viés privatizante do ensino superior brasileiro pela predominância da categoria privada: 74,9% do total das IES, enquanto as públicas registram apenas 25,1%.

Em relação ao quantitativo de matrículas da graduação, conseguimos atingir o total geral de 8.048.701 milhões, sendo que, para as IES privadas, o total é de 6.058.623 milhões, enquanto nas IES públicas o total é de 1.990.078 milhões, de acordo com a Sinopse (2016). Apesar de haver ocorrido um constante crescimento nos últimos anos, o último relatório oficial revela que tem acontecido uma diminuição desse crescimento: “De 2010 para 2011, observou-se um crescimento de 5,6%; de 2011 para 2012, de 4,4%; e, de 2012 para 2013, 3,8%.” (Relatório, 2013, p.20)

Outro dado divulgado pelo Resumo (2013) está relacionado à organização acadêmica: as faculdades totalizam 1.986 estabelecimentos, correspondendo a 83,9%, num total de 2.368 IES, mas concentram 28,6% das matrículas; as universidades representam 8,2% do mesmo total, mas concentram 53,2% das matrículas, pois elas incluem pesquisa e extensão; já os centros universitários representam 6,2% e concentram 16,5% das matrículas; os Institutos Federais (IF) e Centros de Educação Federal Tecnológica (CEFET), 1,7%, com 1,7% das matrículas.

Os dados apresentados são de fundamental importância para a nossa análise, uma vez que o viés mercantil do ensino superior traz algumas complicações, especialmente

quando “pensamos a articulação desse nível de ensino com a agenda nacional, bem como a questão do atendimento à população jovem, uma vez que seu acesso fica submetido às condições financeiras.” (PAULA, HOURI; CRUZ, 2015, p.199)

Assim, diante das evidências que os números atestam, o ensino superior segue a lógica da *educação-mercadoria* que pode ser comprada pelo “cliente”, em contraposição à educação como *bem público*, conforme aponta Dias Sobrinho (2010). Ainda assim, pode-se afirmar também que, apesar de todo o processo expansionista presenciado no ensino superior brasileiro nos últimos anos, e especialmente em 2011, ainda não se conseguiu cumprir a meta de pelo menos 30% de matrículas na educação superior na faixa etária de 18 a 24 anos, presente no primeiro Plano Nacional de Educação (2001-2011).

Vale lembrar que a meta 12 do novo Plano Nacional de Educação (2012-2014) é a de “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.” (p.13)

Por outro lado, quando a meta apenas quantifica dados numéricos sem especificar se as matrículas deverão ser efetivadas nas IES públicas ou privadas, a questão continua em aberto, pois abre-se a possibilidade iminente de um processo de mercantilização da Educação superior, como estamos presenciando atualmente. No entanto, mesmo com dados globalizados, a meta prevista para as matrículas ainda não foi alcançada.

#### **4 Políticas de Inclusão e Permanência no ensino superior: questões para reflexão**

Problematizar a inclusão é uma tarefa difícil, por ser “hoje um dos temas mais candentes e difíceis nas discussões sobre educação” (VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p.948). Para além disso, os autores destacam que este conceito vai abarcar um conjunto de variadas questões que englobam aspectos sociais e culturais, bem como por se tratar de um tema recente no campo das políticas públicas no Brasil.

Políticas de inclusão no ensino superior são muito mais do que criar políticas públicas voltadas para o acesso de categorias que estão sub-representadas nas universidades públicas, já que a implementação de tais políticas significa também romper com fronteiras já estabelecidas e, principalmente, repensar o processo de ensino/aprendizagem desses jovens. Nesse sentido concordamos com Paula (2015, p.94) quando diz que “ao invés de promover aquilo que afirmam – uma educação para todos –, tais políticas”, na verdade, podem contribuir para uma inclusão excludente.

Diante dessa complexidade, é de suma importância que se aprofundem as discussões sobre o assunto “políticas de inclusão” na educação e, conseqüentemente, sobre as “políticas de permanência” na universidade pública. Nesse vetor, destacamos as políticas

que foram implementadas nos Governos Lula e Dilma Rousseff voltadas para o ensino superior, a partir de 2003, especialmente o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Em 2003, ocorre a criação da Portaria Normativa n.º 39, de 12/12/2007, que aprova o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e que se destina a estudantes de baixa renda, matriculados em cursos de graduação presenciais nas IFES, sendo selecionados por critérios socioeconômicos, definidos pela instituição formadora.

Posteriormente, o PNAES foi institucionalizado pelo Decreto n.º 7.234, de 19/07/2010. A importância de tal iniciativa pode ser evidenciada na afirmação a seguir:

A aprovação do PNAES pode ser considerada um marco na história da assistência estudantil no Brasil. A sua importância reside em que o governo federal se compromete, por lei, com o repasse de recursos às instituições federais de educação superior, aliviando-as da responsabilidade de criar fundos a partir de recursos próprios para realizar a assistência estudantil, ou seja, que a assistência se materializa como política pública. (PAULA, 2015, p. 96)

Outra iniciativa voltada para a permanência é o Programa Bolsa Permanência criado pela Portaria n.º 389, de 09/05/2013. Esta iniciativa tem como objetivo viabilizar a permanência, nos cursos de graduação, dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas, bem como reduzir os custos em decorrência da evasão estudantil e promover a democratização do acesso ao ensino superior.

A problemática da evasão também é uma constante nas instituições de educação superior privadas, principalmente quando uma das cinco maiores universidades do ensino superior privado no Brasil, a Universidade Estácio de Sá, mantendo sua política de não evasão, vem aprofundando iniciativas voltadas para a retenção de alunos nos cursos de acesso inicial. Pensando nessa questão, a UNESA criou, recentemente, o Programa de Parcelamento (PAR), pelo qual os alunos conseguem parcelar 70% das mensalidades. Tem ainda um incentivo a mais, caso o aluno indique um amigo, o que permite um desconto de 10% na mensalidade de quem indica. Mesmo com esses recursos e estratégias, sabe-se que o problema não se resolverá facilmente, dada a conjuntura geral do país.

Ressaltamos que essas iniciativas, atreladas a outras que vêm sendo implementadas, são importantes instrumentos para a permanência dos estudantes, principalmente porque a assistência estudantil deixa de ser vista como um “favor” e entra no rol dos direitos sociais. Apesar de todos os avanços nas políticas de permanência, restam algumas críticas em relação aos critérios de seleção dos beneficiários, pois o recorte feito exclusivamente pelo viés socioeconômico exclui aqueles estudantes que são pobres, mas que têm uma boa condição cultural e suas notas comprovam um melhor aproveitamento escolar do que o dos demais candidatos que concorrem a esses programas. Portanto, a nosso ver, esta é uma questão que merece uma reflexão mais aprofundada.

## 5 Considerações finais

No decorrer deste artigo foram problematizados os impedimentos que alunos socialmente desfavorecidos sofreram ao longo da história educacional brasileira, desde o acesso à instrução básica, na primeira infância, até alcançar um momento de crucial dificuldade, quando buscam acesso ao ensino superior. Foram elencadas as leis que buscam amenizar esse problema, bem como apresentamos os programas criados em prol da inclusão ao ensino superior. No entanto, o que se pode observar, hoje, na realidade das universidades brasileiras, é que as leis, somente, não conseguem garantir as metas determinadas pelo Plano Nacional de Educação, no item que aborda o ensino superior, tanto por problemas historicamente sedimentados quanto por aspectos conjunturais da atualidade junto às populações e grupos em causa.

Além disso, o debate sobre exclusão e inclusão, relacionadas ou não à educação superior, suscita outros debates, tais como sobre uma maior problematização em torno do conceito de democratização que, apesar de ser um tema tão naturalizado, ainda não sabemos de fato o que é uma democracia, se ela é realmente participativa ou se ainda escolhem por nós. Outro ponto que carece de discussão é a utilização do conceito de exclusão que, segundo Oliveira, irrompeu no cenário público e passou a frequentar com assiduidade as discussões de cientistas sociais, políticos, jornalistas e intelectuais, de modo geral, “acerca da dramática situação social do Brasil de hoje”; mas, mais do que isso, assiste-se “à gestação de uma nova dicotomia: ao lado das clássicas cisões entre exploradores e explorados, ou opressores e oprimidos, estamos vivenciando o aparecimento de uma nova cisão, aquela que opõe *incluídos e excluídos*” (OLIVEIRA, 1997, grifo no original).

Dando continuidade à discussão, chamamos a atenção para os trabalhos do sociólogo José de Souza Martins (1997), que compreende estarmos vivendo uma “inclusão marginal”, relacionada às mazelas sociais, fruto de uma sociedade de formação dependente como é a do nosso país. Nesse sentido, compreendemos que a discussão não se encerra aqui. Como este assunto foge do foco desta nossa proposta de estudo, ele será examinado em um estudo futuro.

Estamos, pois, tentando inserir “novos perfis” na educação superior, sendo que a universidade brasileira, em sua origem, não foi construída para atender a esses perfis. Então, de que modo as universidades federais podem promover uma verdadeira inclusão para os segmentos que são historicamente excluídos do acesso e da permanência na IES pública? Nesse sentido, sendo a inclusão uma questão problemática, “[...] que considera os diferentes grupos de sujeitos, nos quais as diferenças têm espaço para falar de si, pode ser uma possibilidade de olhar de outra forma para os processos e práticas de in/exclusão” (PROVIN, 2013, p.100).

Para além disso, é necessário que as universidades públicas se abram para esses novos perfis, mas é importante e inadiável, principalmente, que tais instituições se

reestruturem internamente, a partir de inovações pedagógicas, de modo a romper com sistemas de poder que se mostram enrijecidos e, em essência, afastar os velhos preconceitos do Brasil colonial. Se o mundo está mudando velozmente, a instituição que vai preparar o cidadão para atuar nesse mundo tem que seguir o mesmo passo. Diante de tais fatos, destacamos que ainda há muito a avançar nas políticas de inclusão e permanência no ensino superior nas universidades públicas brasileiras.

Podemos afirmar que não basta apenas a vigência efetivas das leis elencadas; apenas a sua promulgação não garante a inclusão, nas IES, dos jovens pobres, negros e indígenas. Será necessário um maior aporte financeiro nas IES públicas para que sejam colocadas em prática atividades e iniciativas que levem essas instituições a repensarem, na sua estrutura, o viés classista que é a sua ‘marca’ desde os inícios. Por outro lado, as IES privadas, que têm como regra a educação-mercadoria, precisam cumprir a triangulação da formação superior, já que ainda não oferecem nem pesquisa nem extensão.

Somente com a vigência efetiva das leis elencadas é que se poderá mudar o quadro aqui exposto, uma vez que a inclusão de jovens pobres, indígenas e negros vem sendo realizada em poucas IES públicas. E os que conseguem acesso nas IES privadas, recebem uma formação incompleta, sem pesquisa nem extensão, porque essas IES seguem o modelo capitalista da educação-mercadoria.

## Referências

BRASIL; Câmara dos Deputados. Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854. Aprova o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário no Município da Côrte. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>> Acesso em: 15 jan.2016.

BRASIL; Inep. Resumo Técnico – Censo da Educação Superior 2013. Disponível em: <[http://inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2013.pdf](http://inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf)> Acesso em: 15 fev. 2016 e : 22 mar.2018.

BRASIL; Inep. Censo da Educação Superior 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 16 fev.2016.

BRASIL; Inep. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 22 mar.2018

BRASIL; Planalto. Lei nº 10.172, de 09 de jan 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)> Acesso em: 15 fev.2016.

BRASIL; Planalto. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)> Acesso em: 15 fev.2016

BRASIL; PNE, Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)> Acesso em: 16 fev.2016.

BRASIL; MEC. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf)> Acesso em: 15 fev.2016.

BRASIL; IFF. Portaria nº 389, de 09 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.iff.edu.br/aluno/programa-de-bolsa-permanencia/Portaria-389-MEC-2013-Criacao-do-Programa-Bolsa-Permanencia1.pdf/view>> Acesso em: 16 fev.2016.

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

CRUZ, R.; ZILLER, J.; NONATO, B. Mapa do invisível: hierarquias sociais e universidade. In: MAYORGA, C. (Org.) *Universidade cindida, universidade em conexão: ensaios sobre democratização da universidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p.71-91.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 31, n.º 113, out-dez, 2010, p.1.223-1.245. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>> Acesso em: 14 mai.2012.

FREIRE, A.M.A. *Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipinas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos.* (2.ed. rev./ aumentada). São Paulo: Cortez, 1993.

GOMES, A.M.; MORAES, K.N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 33, n.º118; jan.-mar. 2012, p.170-190. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf>> Acesso em: 3 mai.2012.

HOUAISS, A. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LIMA, K.R.S. Reforma da educação superior do Governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital? In: *ANAIS XXVII REUNIÃO ANUAL DA ANPED.* Sociedade, democracia e educação. Qual a universidade, 2004.

MARTINS, J. de S. *Exclusão social e a nova desigualdade.* São Paulo: Paulus, 1997.

MAYORGA, C. (Org.). *Universidade cindida, universidade em conexão: ensaios sobre democratização da universidade.* Belo Horizonte: UFMG, 2010.

NEAVE, G. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, vol. 3, n.º 3, September, 1998, p.265-284.

OLIVEIRA, L. Os excluídos “existem”: notas sobre a elaboração de um novo conceito. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_33/rbcs33\\_04.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_04.htm)> Acesso em: mai.2018.

PAULA, M.F.C.; FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Reformas e democratização da educação superior na América Latina. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina.* Aparecida (SP): Ideias & Letras, 2011, p.9-51.

PAULA, M.F.C.; SILVA, M.G.M. Introdução. *As políticas de democratização da educação superior nos Estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso: produção de pesquisas e questões para o debate*. Cuiabá: EDUFMT, 2012, p.7-20.

PAULA, M.F.C.; HOURI, M.; CRUZ, A. Políticas de inclusão na educação superior brasileira: os lugares possíveis dos sujeitos numa sociedade estratificada. In: PAULA, Maria F.C. de (Org.). *Políticas de controle social, educação e produção de subjetividade*. Florianópolis: Insular, 2015, p.193-223.

PAULA, M.F.C. Políticas de inclusão nas universidades federais brasileiras: limites, possibilidades e desafios na próxima década. *Revista Latinoamérica de Políticas y Administración de La Educación*, vol. 2, n.º 3, nov. 2015, p.90-101. Disponível em: <[http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae\\_2\\_3\\_costadepaula\\_inclusion\\_universidades\\_federales\\_brasileras.pdf](http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae_2_3_costadepaula_inclusion_universidades_federales_brasileras.pdf)> Acesso em: 7 fev. 2016.

PROVIN, P. Inclusão na universidade: estratégias para o ingresso de “todos” no ensino superior. In: FABRIS, E.T.H.; KLEIN, R. R. (Orgs.). *Inclusão e biopolítica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013, p.99-111.

PEIXOTO, M.C.L. Políticas para a democratização do acesso e a inclusão social na educação superior no Brasil. In: PAULA, M.F.C.; N.FERNANDEZ LAMARRA. (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida (SP): Ideias & Letras, 2011, p.217-244.

PINTO, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil, *Revista Educação e Sociedade*, vol. 25, n.º 88. Especial, out. 2004, p.727-756. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a05v2588.pdf>> Acesso em: 7 jul.2012.

REAL, G.C.M. A avaliação da educação superior na fronteira Brasil-Paraguai: considerações sobre a construção de um espaço comum. In: XXXIII REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, Caxambu (MG). *ANAIS*. Educação no Brasil: o balanço de uma década. ANPEd, vol. 1, n.º 1, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/avaliacaodaeducacao.pdf>> Acesso em:15 mai.2013.

RISTOFF, D. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios, p.191-216. In: FERNÁNDEZ LAMARRA, N.; PAULA, M.F.C. de (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida (SP): Ideias & Letras, 2011.

ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1986.

RODRIGUES, M.; MORENO, A.C. Matrículas no ensino superior sobem 3,8% e atingem 7,3 milhões de alunos. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/09/matriculas-no-ensino-superior-sobem-38-e-atingem-73-milhoes-de-alunos.html>> Acesso em: nov.2014.

SAMPAIO, H. *Evolução do ensino superior brasileiro 1808-1990*. Documento de trabalho, 1991. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>> Acesso em: 15 fev.2016.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas (SP): Autores Associados, 2011.

SCHUELER, A. Crianças e escolas na passagem do Império para a República. *Revista Brasileira de História*, vol. 19, n.º 37; set./ 1999, p.59-84. ISSN 0102-0188. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01881999000100004>> Acesso em: 21 jan.2016.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil? *Revista Educação e Sociedade*, v.36, nº133, p.867-889, out.-dez., 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>>

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/96p3s213#page-3>> Acesso em 15 mai.2016.

VEIGA-NETO, A.; LOPES, M.C. Inclusão e governamentalidade. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 28, n.º 100. Especial, out. 2007, p.947-963. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1528100.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2016.

Recebido em: 14/07/2016

Aprovado em: 03/10/2018