

CARINA ELISABETH MACIEL DE ALMEIDA

**O DISCURSO DE INCLUSÃO NAS POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO SUPERIOR (2003 – 2008)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Campo Grande/MS
Ano 2009**

FICHA CATALOGRÁFICA
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil).

Almeida, Carina Elisabeth Maciel de

O Discurso de Inclusão nas Políticas de Educação Superior (2003 – 2008) /
Carina Elisabeth Maciel De Almeida - Campo Grande, MS, 2009.
186f.; 30 cm.

Orientadora: Monica de Carvalho Magalhães Kassar.
Tese (doutorado)- Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, PPGEdu.
Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Estado. 2. Políticas de Educação Superior. 3. Inclusão. I. Kassar, Monica
de Carvalho Magalhães. II. Título.

CARINA ELISABETH MACIEL DE ALMEIDA

**O DISCURSO DE INCLUSÃO NAS POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO SUPERIOR (2003 – 2008)**

Tese apresentada à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do sul como exigência final para a para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Prof^a. Dr.^a Mônica Carvalho Magalhães Kassar.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2009**

COMISSÃO JULGADORA

Prof^a. Dr.^a Mônica de Carvalho Magalhães Kassar

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

Prof^a. Dr.^a Mariluce Bittar

Prof^a. Dr.^a Ester Senna

Prof^a. Dr.^a Fabiany de Cássia Tavares Silva

*Não existiria som
Se não houvesse o silêncio
Não haveria luz
Se não fosse a escuridão
A vida é mesmo assim,
Dia e noite, não e sim...*

*Cada voz que canta o amor não diz
Tudo o que quer dizer,
Tudo o que cala fala
Mais alto ao coração.
Silenciosamente eu te falo com paixão...*

*Eu te amo calado,
Como quem ouve uma sinfonia
De silêncios e de luz.
Nós somos medo e desejo,
Somos feitos de silêncio e som,
Tem certas coisas que eu não sei dizer...*

*A vida é mesmo assim,
Dia e noite, não e sim...*

(Lulu Santos)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais e filhos; assim como para os filhos de todos, que são o futuro desta sociedade e que serão sujeitos a elaborar as políticas públicas vindouras.

Também dedico esses anos de pesquisa àquelas pessoas que, por condições distintas, não tiveram acesso aos meios que possibilitam a escrita de uma tese.

Enfim, dedico às pessoas consideradas excluídas, que lutam por melhores oportunidades de viver em uma sociedade menos perversa, onde os direitos e os deveres sejam respeitados, inclusive o direito de ser sujeito do mundo, capaz de expressar suas idéias, indiferentemente da forma como estas se organizam.

AGRADECIMENTOS

Muitos são os motivos para agradecer, bem como muitas são as pessoas a quem preciso manifestar minha gratidão...

À minha mãe, Julieta, que sempre me incentivou em tudo, apoiando-me sempre, não me deixando desanimar, cuidando dos meus filhos para que eu pudesse desenvolver as atividades de pesquisa, de estudo, viajar para os eventos, enfim, pessoa ímpar, sem a qual este trabalho não teria sido concretizado.

Ao meu pai, Gustavo, motivo de orgulho e admiração, modelo que me fez sempre querer mais da vida profissional, sem perder a idoneidade e mantendo a honestidade e o respeito aos colegas em primeiro lugar.

A meus pais eu agradeço pela minha vida, minha educação: vocês são o meu esteio.

À minha orientadora, professora Doutora Mônica Kassar, obrigada pela sua paciência e dedicação, pelos momentos de orientação e de desorientação, necessários para o desenvolvimento desta pesquisa. Seu carinho e atenção, suas análises e a indicação do caminho (por muitas vezes) rumo a novas compreensões fizeram toda a diferença.

À querida amiga, ex-orientadora, colega de trabalho e minha eterna “preceptora” Mariluce Bittar, pelas oportunidades que me tornaram amante da pesquisa, pelo companheirismo e amizade que enalteceram minha vida acadêmica. Não existem palavras para que eu agradeça pelo que fez e faz; pessoa que sempre supera as minhas expectativas.

Ao amigo professor Valdemar Sguissardi, pessoa que brilha onde quer que esteja, cujo apoio foi constante, por meio do envio de matérias e artigos, bem como de poesias e de fotografias dos “pampas” e da vida, que permitiram momentos de crescimento intelectual e pessoal; professor que faz da vida acadêmica uma dança sem fim e também uma luta constante contra as injustiças sociais.

À professora Ester Senna, pela prontidão em sugerir bibliografias e leituras que favoreceram o desenvolvimento desta pesquisa; professora que supera os limites impostos pela vida e continua educando.

À querida professora Fabiany Silva, cujo conhecimento sempre surpreende e cuja alegria e espontaneidade tornam essa jornada acadêmica mais amena.

À professora Marlene Durigan, pelo carinho, atenção.

À Jacqueline, pessoa que nas horas mais complicadas sempre dava um “jeitinho” em tudo, amiga querida.

Ao GEPPES e a todos os seus integrantes, pelas conquistas alcançadas coletivamente, pelas produções realizadas e pela contribuição desenvolvida em cada reunião. As oportunidades vividas por meio da participação nesse grupo foram definitivas para a elaboração desta pesquisa.

Aos colegas de turma: Carla Zandavali, Cristiane Hengler, Fernando Moraes, Lara Scalise, Maria Alice Aranda, Maria Cecília Abras, Rosimeire Ziliane, Vivina Queiros e ao INESQUECÍVEL Renato Nogueira (*in memoriam*). O ano de 2005 marcou esse encontro que continua, sempre que possível, em momentos ímpares.

Aos meus queridos filhos, pela compreensão dos momentos em que não pude estar presente como gostaria, pelos carinhos não feitos e especialmente pelo amor incondicional de vocês: meus dois amores. Caroline, com sua perspicácia e companheirismo, ajudando a cuidar do seu irmão para que eu pudesse trabalhar, apoiando-me nos momentos de dificuldade pelos quais passamos juntas. Pedro, com seu amor incondicional, sempre presente, carinhoso, fazendo-me entender que a vida é muito mais do que as palavras que escutamos no dia a dia e que a realização desta pesquisa é um dos passos para um caminho que começa a ser trilhado. Obrigada por me ensinar que o silêncio, às vezes, diz mais que mil palavras.

Obrigada, meus filhos, por me fazerem compreender que a vida é mais, muito mais do que acordar e dormir todos os dias. Obrigada por me mostrarem a magia de ser mãe e por darem um sentido tão especial ao desenvolvimento deste trabalho.

A todos os meus amigos, por compartilharem aflições, angústias e muita felicidade ao longo deste percurso.

RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar como o discurso de inclusão é apresentado no conjunto de documentos referentes à educação superior do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2008). A grande utilização dessa palavra (inclusão) é o que entendemos que caracteriza um ‘discurso de inclusão’ e isso se fez presente em programas e projetos estatais, conforme expresso em documentos oficiais, a exemplo dos Planos Plurianuais – PPAs – tanto do primeiro mandato (2003-2006) quanto do segundo (2007-2010). A hipótese inicial era de que o discurso de inclusão aparecia nas justificativas oficiais como um discurso aleatório, em que o uso do termo ‘inclusão’ consistia na mera reprodução da palavra que constava nos relatórios de organismos internacionais ou de seu uso pelos movimentos sociais. Considerando a importância atribuída ao discurso sobre a inclusão nos documentos oficiais, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, analisamos dados estatísticos e os documentos que constituem os programas para a educação superior no Brasil, bem como leis que orientam a educação nacional, como a Constituição Federal e a LDB/1996. A análise da relação entre Estado e o discurso efetivado demonstra que o seu uso é necessário para minimizar alguns dos efeitos da desigualdade que atinge grupos considerados excluídos. Os dados investigados mostram que o Brasil é um país em desenvolvimento que, embora venha apresentando, nos últimos anos, índices mais altos de crescimento econômico e social, ainda abriga grandes desigualdades sociais, o que representaria justificativa para a efetivação de políticas denominadas de inclusivas. Na educação superior, essas políticas são implantadas como ações afirmativas, por meio de programas e projetos propostos pelo governo federal. A hipótese inicial da pesquisa, de que o discurso de inclusão era um argumento solto, sem relação com as políticas implementadas pelo Estado, foi parcialmente refutada, em face da identificação de programas e leis que convergem para a minimização das desigualdades sociais e para o acesso à educação superior e a permanência nesse nível de ensino. O discurso de inclusão nas políticas de educação superior vem sendo desenvolvido de forma articulada e com coerência entre seus pressupostos, com ressalvas aos limites impostos pelo sistema capitalista.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; políticas de educação superior; inclusão; discurso de inclusão.

ABSTRACT

This thesis aims to examine how the discourse of inclusion is presented in the set of documents regarding higher education issued during the government of President Luiz Inácio Lula da Silva (2002 - 2008). The comprehensive use of the word (inclusion) characterizes a 'discourse of inclusion', which was present in state programs and projects, as expressed in official documents, such as the multiannual plans - both in the first term (2003-2006) and in the second term (2007-2010). The initial hypothesis was that the discourse of inclusion appeared in official justifications as a random speech, in which the use of the term inclusion was due to the presence of the word in the reports of international organizations and its use by social movements. Considering the importance of the discourse of inclusion in official documents, we conducted literature and documental research and analyzed statistical data and documents that form the programs for higher education in Brazil, as well as the laws that guide the national education, such as the Federal Constitution and the LDB/1996. The analysis of the relationship between state and discourse shows that its effective use is needed in order to minimize some of the effects of the inequality that affects groups considered excluded. The data show that Brazil is a developing country where, despite the high rates of economic and social growth in recent years, there are still great social inequalities, which would justify the effectiveness of the so called inclusive policies. In higher education, such policies are implemented as affirmative actions, through programs and projects proposed by the federal government. We conclude that our initial hypothesis according to which the discourse of inclusion was a loose argument, with no relation to the policies implemented by the state, was partially refuted, due to the identification of programs and laws that converge to minimize social inequalities and to ensure access and permanence in higher education. The discourse of inclusion in the higher education policies is being developed in a coordinated way and consistent with its assumptions, even considering the limits imposed by a capitalist system.

Keywords: State, higher education policies; inclusion; discourse of inclusion.

LISTA DE SIGLAS

AI-5 - Ato Institucional nº 5
AID – Agency for International Development
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
BM - Banco Mundial
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET - Centros Federais de Educação Tecnológicos
CELPE-BRAS - Certificado de Proficiência da Língua Portuguesa para Estrangeiros
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COLIP - Comissão de Língua Portuguesa
CONAE – Conferência Nacional de Educação Básica
CONED - Congresso Nacional de Educação
CONSEP - Conselho Estadual da Pessoa Portadora de Deficiência de Mato Grosso do Sul
CORDE – Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CRES 2008 - Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe
DCE - Diretório Central de Estudantes
EAD - Educação a Distância
EAP – Estratégia de Assistência ao País
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIES - Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior
FMI – Fundo Monetário Internacional
FORGRAD - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação
FUNDECT - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPPEES - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Educação Superior
GT – Grupo de Trabalho
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IES - Instituições de Educação Superior
IFES – Instituições Federais de Educação Superior
IMA - Instituto Machado de Assis
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDB/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996
MARCA - Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
NAPRO - Núcleo de atividades do Projeto Rondon
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG's - Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas

PEC-G - Programa Estudante Convênio de Graduação
PET - Programa de Educação Tutorial
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PGL - Programa de Governo de Lula
PIB – Produto Interno Bruto
PingIFES - Plataforma de integração de dados das IFES
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PORTAL - Portal da Inclusão Educacional e tecnologias Digitais
PPA – Plano Plurianual
PPP - Parceria Público-Privada
PRODOCÊNCIA - Programa de Consolidação das Licenciaturas
PROEXT - Programa de Apoio à Extensão Universitária
PROLIND - Programa de formação Superior e Licenciatura para Indígenas
PROMISAES - Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PT – Partido dos Trabalhadores
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEESP - Secretaria de Educação Especial
SESu - Secretaria de Educação Superior
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UCDB - Universidade Católica Dom Bosco
UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNE - União dos Estudantes
Uneb – Universidade Estadual da Bahia
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNIAFRO - Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID - United States Agency for International Development

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de países por taxa de alfabetização em 2006.....	60
Quadro 2 - Número de IES no Brasil por categoria administrativa em 1995, 2000, 2003 e 2006.....	86
Quadro 3 - Aumento de IES públicas e privadas em 1991, 1995, 2000, 2003 e 2006	87
Quadro 4– Matrículas por organização acadêmica, no Brasil, em 2006	88
Quadro 5- Nível de escolaridade da população de 15 anos ou mais de idade - oito e mais anos de estudo	90
Quadro 6– Planos Plurianuais do governo FHC	100
Quadro 7– Planos Plurianuais do Governo Lula	101
Quadro 8 - ÁREAS atendidas por programas e projetos no governo Lula.....	105
Quadro 9 - Número de IES no Brasil por organização acadêmica – 2007	108
Quadro 10– Programas da Educação Superior no Governo Lula – ano de criação e reformulação	125
Quadro 11 - Classificação dos programas da educação superior.....	128
Quadro 12– Número de inscritos, bolsas oferecidas e inscritos que não foram selecionados para receber bolsas do ProUni.....	135
Quadro 13 – Aumento de Matrículas nos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa em 1991, 1996, 2000, 2004, 2006 e 2007	149
Quadro 14 – Matrículas no Brasil, diurno e noturno em 2005	153
Quadro 15 - Matrículas no ensino superior no Brasil por turno e categoria administrativa em 2006 e 2007.....	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Instituições de Educação Superior Públicas e Privadas no Brasil em 2000, 2003 e 2006.....	84
Gráfico 2 – Evolução das matrículas nos cursos tecnológicos - 2006.....	122
Gráfico 3 - Vagas ociosas nas IES privadas, por região - 2005.....	132
Gráfico 4 – A cor do campus - Brancos.....	143
Gráfico 5 – A cor do campus – negros/pretos	143
Gráfico 6 – A cor do campus – pardos/mulatos.....	144

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I.....	33
O DISCURSO DA INCLUSÃO A PARTIR DOS ANOS 1990	33
1.1 Estado e políticas sociais em um país em desenvolvimento.....	35
1.2 Conceitos de inclusão: discursos e percepções.....	51
1.3 Inclusão e educação	63
CAPÍTULO II INCLUSÃO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA RELAÇÃO HISTÓRICA EM CONSTRUÇÃO	72
2.1 Estado brasileiro e educação superior.....	96
2.2 As políticas de educação superior e o discurso de inclusão	106
CAPÍTULO III POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR ...	118
3.1 Políticas sociais do Governo Lula denominadas de políticas de inclusão	118
3.2 Políticas de inclusão na educação superior: programas e perspectivas	124
3.3. O conceito de inclusão e a política de educação superior no Governo Lula ..	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS.....	172

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar como o discurso de inclusão é apresentado no conjunto de documentos referentes à educação superior do Governo Lula¹ (2003 – 2008). Nos anos 1990, a palavra inclusão assumiu grande visibilidade em documentos internacionais, mais especificamente nas declarações internacionais: Declaração Mundial de Educação para Todos, Declaração de Salamanca e Declaração de Caracas, com reflexos diretos nas políticas públicas nacionais. Foi no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que as políticas sociais utilizaram mais essa palavra. A grande utilização da palavra é o que entendemos que caracteriza um ‘discurso de inclusão’ e isso se fez presente em programas e projetos estatais, conforme expresso em documentos oficiais, a exemplo dos Planos Plurianuais² – PPAs – tanto do primeiro mandato (2003-2006) quanto do segundo (2007-2010).

A palavra inclusão passou a ser utilizada nas políticas educacionais com maior frequência a partir do final dos anos 1990, e nos anos 2000 tem transitado em diversas áreas da política de governo do presidente Lula. Um aspecto que nos mobilizou a investigar sobre o tema foi a utilização destacada da palavra inclusão nos PPAs do Governo Lula, em contraste com a não utilização desse termo nos PPAs do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC.

Na delimitação inicial do tema, a pretensão era analisar como a política, denominada de inclusiva, estava presente no projeto da Reforma Universitária de 2005, que (ainda) não se efetivou: o Projeto de Lei ainda tramita no Congresso e sua quarta versão enviada para aprovação lá permanece até o período atual (janeiro de 2009). Considerando a não aprovação do Projeto de Lei da Reforma Universitária, buscamos identificar em outros documentos da educação superior se essa palavra aparece sustentando o que denominamos de ‘discurso de inclusão’ e qual o seu significado nesse nível de ensino.

¹ Ao longo deste trabalho, denominaremos o Governo exercido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de “Governo Lula”.

² O **Plano Plurianual**, no [Brasil](#), – previsto no artigo 165 da [Constituição Federal](#) e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 – estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo [Governo Federal](#) ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do [Governo](#), durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo. (PLANO PLURIANUAL, 2009).

Assim, a Reforma Universitária, que entre 2003 e 2005 teve vários documentos publicados com o intuito de ser discutida e implementada por grupos que se organizam para discutir os rumos da educação superior, não teve aprovação oficial. Não foi consolidada como um documento único, que ditasse os rumos da educação superior no País, porém tem sido desenvolvida por meio de programas e leis destinados à educação superior, conforme análise já realizada por Sguissardi (2008). Todas essas peculiaridades interferiram no recorte do tema desta pesquisa.

Para o conceito de ‘tema’, consideramos a definição de Bakhtin (1999, p. 129, grifos do autor):

[...] um sistema de signos dinâmico e complexo, que procura adaptar-se adequadamente às condições de um dado momento da evolução. O tema é uma reação da consciência em devir ao ser em devir. A significação é um aparato técnico para a realização do tema. Bem entendido, é impossível traçar uma fronteira mecânica absoluta entre a significação e o tema. Não há tema sem significação, e vice-versa. Além disso, é impossível designar a significação de uma palavra isolada [...] sem fazer dela o elemento de um tema, isto é, sem construir uma enunciação, um ‘exemplo’. Por outro lado, o tema deve apoiar-se sobre uma certa estabilidade da significação; caso contrário, ele perderia seu elo com o que precede e o que segue, ou seja, ele perderia, em suma, o seu sentido.

O tema desta pesquisa situa o ‘discurso de inclusão’ nas políticas de educação superior desenvolvidas no Governo Lula, cujo primeiro mandato se iniciou em 2003 e terminou em 2006; tendo sido reeleito, continua a presidir o país, em seu segundo mandato, de 2007 a 2010. Também há de se considerar que o Estado vem sendo orientado pela lógica da globalização e do neoliberalismo, que influenciam as relações sociais e econômicas do Brasil. Assim, as análises são feitas considerando-se a lógica da globalização e do neoliberalismo em um país capitalista que elabora suas políticas públicas de acordo com o sistema econômico e social em que está inserido.

Numa segunda delimitação, foi possível identificar usos da palavra ‘inclusão’ em planos e programas que orientam e normatizam a educação superior. Da mesma forma, identificamos que certos temas, como política de cotas e financiamento estudantil, pertinentes aos projetos de lei da Reforma Universitária de 2005, eram efetivados por meio de leis e programas aprovados esparsamente. Na maioria desses programas, alguns destinados ao setor público e outros às Instituições de Ensino Superior – IES – privadas, a palavra ‘inclusão’ ora é usada para justificar objetivos, ora é apresentada como o próprio objetivo a ser atingido.

A partir dessa constatação, levantamos a hipótese de que a palavra inclusão e o termo inclusão social têm sido utilizados como marca de um discurso oficial para sustentar as ações, políticas e programas do governo e que as ações que trazem esse discurso são desenvolvidas de forma isolada, por meio de programas elaborados para atender a algumas necessidades específicas, de interesse político e econômico. Assim, o discurso de inclusão consistiria em um argumento solto, sem relação com as políticas do Estado. Tomamos como base os estudos de Bakhtin, que entende a palavra como um signo ideológico em excelência, constituído no movimento da história.

As referências ao signo ‘inclusão’ no discurso oficial do governo Lula suscitaram o interesse em (ou necessidade de) analisar os sentidos associados ao seu uso, especialmente em face do(s) sentido(s) que a palavra assume e dos efeitos que produz no contexto social em que vem sendo disseminada. Conforme destaca Bakhtin (1999, p. 16):

A palavra é o signo ideológico por excelência; ela registra as menores variações das relações sociais, mas isso não vale somente para os sistemas ideológicos constituídos, já que a ‘ideologia do cotidiano’, que se exprime na vida corrente, é o cadinho onde se formam e se renovam as ideologias constituídas.

A utilização da palavra ‘inclusão’ tem sido bastante frequente. Ao mesmo tempo, os sentidos refratados pela palavra podem ter aceitação por parte das classes dominadas, uma vez que indicam a possibilidade de acesso aos direitos conquistados e presentes na legislação. De acordo com referencial de Gramsci (1966), usamos, nesta pesquisa, os termos ‘classes dominantes’ e ‘classes dominadas’ para diferenciar as classes sociais.

Para a delimitação do que é classe social, adotamos a perspectiva de que:

A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus (p. 10). [...] não podemos entender a classe a menos que a vejamos como uma formação social e cultural, surgindo de processos que só podem ser estudados quando eles mesmos operam durante considerável período histórico (THOMPSON, 1997, p. 12).

A cultura, para Thompson, é compreendida como ação coletiva, resultado de diferentes formas de pensar e compreender o mundo, consolidando a consciência de uma classe com objetivos semelhantes; ou seja: a classe só pode ser compreendida por meio da formação de um grupo social, com organização específica, com determinada formação cultural e econômica.

À medida que a palavra ‘inclusão’ vem sendo usada, as relações sociais entremeadas pelas políticas que se embasam nesse discurso refletem formas de organização dessa sociedade que alteram as relações, mesmo que em processo lento. Pressupõe-se, portanto, que o discurso de inclusão vai se constituindo nas relações que a sociedade civil desenvolve com o Estado para dar sustentação às políticas públicas, em particular as políticas sociais de educação, ao mesmo tempo em que as modifica.

Observamos, em documentos importantes para a governabilidade do país, que a palavra ‘inclusão’ é usada em itens de destaque, como se verifica nos PPAs do Governo Lula, desde seu primeiro mandato, a partir de 1º de janeiro de 2003. Os documentos mencionados empregam a palavra ‘inclusão’ em um dos seus ‘megaobjetivos’, concebido como “[...] estratégia de desenvolvimento de longo prazo” (BRASIL, 2004), demonstrando a relevância desse discurso, uma vez que o PPA é um dos documentos que orientam as ações do governo em todas as áreas. Nesse sentido, buscamos identificar e analisar programas que orientam a educação superior e sua relação com as políticas públicas do governo.

Neste estudo, utilizamos a pesquisa documental, cujas fontes primárias de dados para análise foram os Programas destinados à educação superior, bem como as Leis e os PPAs. Segundo Eco (1983), as fontes de primeira mão (fontes primárias) e as fontes de segunda mão (fontes secundárias) são definidas de acordo com o objeto da pesquisa. Nesta tese, as fontes primárias são os programas do governo Lula, destinados à educação superior, bem como os Planos plurianuais dos dois mandatos. A relação entre o uso da palavra inclusão e o disposto como ações para efetivar as políticas sociais têm papel de destaque para a compreensão de como, nesse governo, o discurso de inclusão tem sido implementado.

Para analisar os programas e suas orientações, foram consideradas as condições em que foram constituídos, pois compreendemos que, no estudo de um fenômeno, devemos considerar o seu desenvolvimento em interação com a sociedade

que os elabora e nas relações que os determinam, identificando contradições que expressam os embates tecidos nessa mesma sociedade.

A pesquisa parte da análise de documentos, considerando que expressam embates sociais que ocorrem em determinado espaço e tempo históricos. A pesquisa documental consiste no principal procedimento, seguida da pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental, desenvolvida em planos e programas do governo Lula, consiste em fontes primárias, cujo acesso é imprescindível para a análise aqui pretendida (o discurso de inclusão nas políticas de educação superior), uma vez que o discurso a ser apropriado é o que atravessa ou permeia os planos de governo, pareceres, decretos, projetos e legislação em geral. Tabelas e dados estatísticos também consistem em fontes de informação indispensáveis para a análise do contexto em que as políticas de educação superior são elaboradas. As fontes secundárias também serão necessárias para a presente pesquisa, e consistem em material bibliográfico como teses, dissertações, livros e artigos que analisam o conceito de inclusão, de Estado e a educação superior no país, formando a base teórica e conceitual para o as análises desta tese.

Ainda de acordo com Eco (1993, p. 39):

Vê-se que o conceito de ‘primeira’ e ‘segunda’ mão depende do ângulo da tese. Se esta intenta discutir as edições críticas existentes, é preciso remontar aos originais; se pretende discutir o sentido político da declaração de independência, uma boa edição crítica é mais que suficiente.

De acordo com o autor, as fontes primárias ou secundárias são delimitadas de acordo com o objeto a ser investigado. Nas políticas de educação superior o discurso de inclusão pode ser apreendido por meio da identificação da palavra inclusão que aparece nas fontes primárias e que é analisada nas fontes secundárias. Assim, tanto uma quanto outra são importantes fontes para esta tese.

Pensamentos e práticas políticas tomam forma, apresentando conceitos e concepções que passam a ser considerados como diretrizes e parâmetros para a sociedade e para a educação, é possível verificar a influência neoliberal desde sua concepção. Segundo Draibe (1993), existem algumas ordens de razões que dificultam o reconhecimento de propostas neoliberais em matéria de política social. Dentre as três ordens elencadas pela autora, destacamos a última:

Finalmente, o que talvez constitua a mais forte das razões, é que muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo não são, efetivamente, monopólio daquela tendência, nem mesmo das fontes originais em que parece nutrir-se. Ao contrário, fizeram ou fazem parte de ideários democratas ou socialistas, circunstancialmente apagados pela onda neoliberal. Esta apropriação resulta numa estratégia eficiente de predominância ideológica, conferindo aparente originalidade e força persuasiva a esta corrente que terminou, por exemplo, por reclamar exclusividade sobre quaisquer propostas de modernização social e política. [...] A condição dessa apropriação é que o neoliberalismo confirma tendências profundas de modificações da sociedade, apreendidas a seu modo pelos setores politicamente colocados à sua direita do espectro político, mas obviamente também reconhecidas pelos que, à esquerda, identificam e advogam transformações sociais e políticas (DRAIBE, 1993, p. 88).

Essa menção à apropriação pelas políticas de consensos e esforços político-partidários sob a influência das tendências neoliberais é importante para esclarecer que documentos primários, como as leis, são resultado dos embates políticos e das lutas que se concretizam nos consensos resultantes dos diversos interesses sociais, econômicos e políticos que são intrínsecos aos sujeitos sociais que as elaboram, bem como ao grupo no qual são produzidos.

A contradição presente nos fatos sociais, nos fenômenos, é o que lhes permite o movimento e o desenvolvimento. Dessa forma, compreender as contradições presentes no discurso que orienta algumas das políticas sociais é um dos meios pelos quais realizamos esta pesquisa.

É com base nas contradições identificadas que percebemos algumas lacunas entre a práxis educacional e o discurso político que a permeia, bem como as condições sociais em que se desenvolvem. O antagonismo está presente no movimento social, nas relações entre os grupos, e é no embate de diferentes forças que a sociedade civil e o Estado estabelecem leis. Segundo Marx (1982, p. 52): “No próprio momento em que a civilização começa, a produção começa a se fundar sobre o antagonismo das ordens, dos estados, das classes, enfim sobre o antagonismo do trabalho acumulado e do trabalho imediato. Sem antagonismo não há progresso”. De acordo com o pensador, o papel do antagonismo no desenvolvimento social é determinante para o movimento da sociedade. Esse antagonismo demonstra contradições presentes nas relações estabelecidas no trabalho e na sociedade. É sob essa perspectiva que procuramos identificar os antagonismos presentes no discurso que vem sendo veiculado, com grande apoio dos organismos multilaterais, como resultado de jogos de poder, de luta entre interesses distintos e que convergem como prioridade nas políticas públicas.

É com o intuito de identificar os diferentes interesses (de classe) sociais, expressos nos documentos, como o discurso de inclusão, que analisamos esses documentos. Dessa forma, concordamos com Garcia (2004, p. 13) quando enfatiza que: “Os documentos são desdobrados, transformam-se em outros, com linguagem mais familiar, reelaborados por técnicos e consultores de secretarias de educação estadual e municipal, num processo de divulgação de idéias e conceitos-chaves”. As instituições de educação superior – IES – têm desenvolvido programas que se desdobram em planos, projetos, ações, programas e documentos normativos, que embasam suas práticas, utilizando o teor da legislação nacional. Assim também o Ministério da Educação – MEC – e a Secretaria de Educação Superior – SESu – realizam projetos que orientam práticas divulgados como inclusivas e que interferem na configuração da educação superior.

O discurso de inclusão é enfatizado por meio de declarações internacionais, demonstrando uma lógica que vem sendo reforçada e fomentada por organismos internacionais. Dessa forma, a ‘inclusão’ é compreendida, nesta tese, como discurso apropriado pela classe dominante e aceito pela classe dominada, uma vez que representa lutas pela garantia de seus direitos travadas ao longo da história de determinada sociedade, neste caso a capitalista, representando contradições e consensos presentes nas lutas de classe.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, oficializada em 1990, em Jomtien/Tailândia, enfatiza a necessidade de educação para todos, com grande destaque para a educação básica. Esse documento ressalta a importância do acesso à educação e do respeito aos direitos dos sujeitos, no que se refere a uma educação que transforme sua realidade social. A Declaração não utiliza a palavra ‘inclusão’, mas divulga no cenário internacional os principais preceitos que orientarão as políticas sociais e educacionais, denominadas no país como ‘políticas de inclusão’. Nesse documento, a educação é apontada como necessária para a diminuição das desigualdades: “A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades” (UNESCO, 2009, p. 04).

Esse documento é um dos marcos do que passa a ser denominado no Brasil de ‘educação inclusiva’ e apresenta os principais conceitos: educação para todos, universalização do acesso à educação, equidade, que constituem o discurso de

inclusão implementado no Brasil nos anos 1990 e que influenciou a elaboração das políticas educacionais nos anos 2000. No final dos anos 1990, a palavra inclusão é utilizada na legislação nacional e educacional, geralmente relacionada à educação especial na educação básica. No governo Lula, a palavra é utilizada com maior projeção no programa de governo e nos Planos plurianuais.

A palavra ‘inclusão’ não aparece na versão original da Declaração de Salamanca (publicada pela UNESCO) nem na versão traduzida pela CORDE (Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência)³. Seu uso é identificado no documento traduzido pela SEESP (Secretaria de Educação Especial), tomado como referência pelas políticas educacionais brasileiras e onde os termos ‘inclusão’ e ‘educação inclusiva’ aparecem várias vezes. A Declaração de Salamanca, traduzida pela SEESP, utiliza a palavra inclusão e outros termos para garantir o acesso à educação:

A Declaração de Salamanca traz à tona termos utilizados anteriormente em outras declarações das Nações Unidas como equalização de oportunidades para pessoas com deficiências, educação para todos, inclusão social, inclusão educacional, e acesso à escolarização para a maioria daqueles cujas necessidades educacionais especiais ainda se encontram desprovidas (MEC, 2006, p.15).

A Declaração de Salamanca representa um marco para as políticas educacionais, especialmente em virtude de sua influência na elaboração da LDB/1996, onde princípios da denominada educação inclusiva estão presentes (LAPLANE, 2004). Há, no entanto, outras declarações mundiais que reforçam o conceito de inclusão e utilizam esse termo com destaque, como é o caso da Declaração de Caracas, de 2002. Nesse documento, orienta-se:

Que é compromisso de todos elevar a qualidade de vida de pessoas com deficiência e suas famílias, por meio de serviços de qualidade em: saúde, educação, moradia e trabalho; criando sistemas integrais que garantam universalidade e gratuidade, mediante uma seguridade social equitativa, **inclusão escolar**, práticas esportivas, acesso pleno à moradia e ao trabalho, entre outros; que garantam plenitude de acesso aos bens sociais e sua participação cidadã como uma contribuição efetiva à vida comunitária (UNESCO, 2002, grifos nossos).

³ Bueno (2005) desenvolve análise sobre as três versões da Declaração de Salamanca.

O uso da palavra ‘inclusão’ nas declarações internacionais demonstra que esse termo é um dos que atendem e reforçam o enunciado ‘educação para todos’, significando a luta de sujeitos pelo acesso aos seus direitos, dentre eles o direito a educação, que implica garantia de acesso, educação de qualidade e diminuição das desigualdades sociais, conforme citação acima.

Para analisar esse percurso e desenvolver o tema em questão, buscamos três aproximações: 1) obter uma visão ‘macro’ do que é compreendido sobre o discurso da inclusão e de como os autores se manifestam sobre o uso desse termo; 2) obter uma visão histórica que ilumine a utilização desse conceito em determinado momento histórico e contextualizado em uma sociedade específica, relativo ao Estado em que esse discurso é implementado; 3) obter uma visão ‘micro’ a partir da análise dos dados estatísticos e dos documentos oficiais, enfocando as políticas de educação superior e as informações nelas contidas, expressando como o Estado vem desenvolvendo, por meio de programas específicos, seu programa de governo.

Escolhemos alguns termos como indicadores da disseminação do discurso de inclusão: política de inclusão, inclusão, educação inclusiva, todos relacionados à educação superior. A pesquisa parte das políticas educacionais que expressam o discurso da inclusão de forma específica, considerando esse discurso a partir da perspectiva exposta por Marx (1983, p. 222), quando enfatiza que: “[...] as abstrações mais gerais só nascem [...] com o desenvolvimento concreto mais rico, em que um caráter aparece como comum a muitos, como comum a todos. Deixa de ser possível deste modo pensá-lo apenas sob uma forma particular”.

Para tanto, considerar as condições históricas que determinaram a presença desse discurso nas políticas educacionais é de extrema relevância para que se identifique como esse discurso vem sendo utilizado nas políticas da educação superior. Analisar as condições concretas que produzem esse discurso e sua necessidade permite compreender as contradições presentes e a lógica que o mantém.

Consideramos que o concreto é uma das categorias para se analisar o objeto desta pesquisa. Segundo Marx (1983, p.218);

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso. Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação. No primeiro caso, a representação plena é volatilizada numa determinação abstrata; no segundo caso, as

determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento.

O discurso da inclusão é compreendido como resultado das condições concretas em um determinado sistema, em uma sociedade específica, de modo que se faz necessário investigar suas condições de produção, para então identificarmos como as relações sociais historicamente determinadas geraram tal discurso.

A identificação dos antagonismos favorece visualizar a luta de classes no discurso e na elaboração das leis que orientam a sociedade, a educação e a educação superior. O método dialético, segundo Marx, permite compreender que a força da ideologia das classes dominantes está presente no desenvolvimento e na implementação do discurso da inclusão. Tal perspectiva é investigada e constitui-se uma das possibilidades de análise sobre o discurso da inclusão. Consideramos, ainda, que as classes dominadas também interferem na elaboração e na divulgação desse discurso subsidiado pelos organismos internacionais, discurso oriundo dos embates entre interesses distintos de classes cujas necessidades, muitas vezes, se opõem. Os intelectuais orgânicos, que defendem os interesses sociais, determinam consensos políticos entre os anseios de classes distintas, culminando na elaboração de políticas sociais que atendam aos interesses de uma e outra classe social.

A ideologia está presente na sociedade cuja existência favorece a organização dos grupos sociais e individuais. Segundo Gramsci (1966, p. 62, grifos do autor):

É necessário [...], distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, *racionalistas*, “desejadas”. Na medida em que são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Na medida em que são “arbitrárias”, elas não criam senão “movimentos” individuais, polêmicas, etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma).

Os discursos políticos estão impregnados de ideologia, mesmo porque é também por meio destes que a ideologia se massifica. Para ter significado, o discurso deve estar “[...] ligado às condições socioeconômicas essenciais do referido grupo, que concerne de alguma maneira às bases de sua existência material” (BAKTHIN, 1999, p. 45). Analisar como a palavra inclusão vem sendo apresentada no discurso

político e ideológico é uma das formas de identificar como o discurso está presente nas políticas de educação superior. A concepção de ideologia exposta por Marx e Engels (1977, p.224) é a que melhor embasa as análises desta tese, pois descreve a interferência das relações sociais na constituição dos grupos:

Sob diferentes formas de propriedade, sobre as condições sociais de existência, ergue-se toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, maneiras de pensar e concepções de vida distintas e peculiarmente constituídas. A classe inteira os cria e os forma (os sujeitos) sobre a base de suas condições materiais e das relações sociais correspondentes.

De acordo com a concepção de ideologia desses autores, é possível compreender o discurso de inclusão como uma construção social que representa os embates travados entre classes distintas, mas com consensos possíveis, estabelecidos pelos intelectuais orgânicos e apropriados pela massa de sujeitos que constituem a sociedade capitalista. O discurso é constituído de sentidos e, pela linguagem dos diferentes grupos, a palavra inclusão empresta um sentido de conforto e de solução das necessidades geradas nessa mesma sociedade.

Bakhtin (1999, p. 26) afirma que “a filosofia burguesa contemporânea está se desenvolvendo *sob o signo da palavra*” (BAKHTIN, 1999, p.26). Considerando que a palavra ‘inclusão’ se desdobra em discurso, é inegável que tenha significado histórico. O discurso de inclusão reflete intenções e desejos de grupos que vêm construindo suas aspirações em torno dessa palavra, que passa a ser compreendida como um discurso, uma vez que sua significação extrapola os limites do dicionário e constitui-se no conjunto das condições em que é ‘produzida’.

Para Gramsci (1966), a ideologia é uma concepção de mundo que está inserida nas relações sociais e nas atividades realizadas individual e coletivamente. Assim, a ideologia está presente em todas as ações humanas e não apenas no campo das idéias. A própria constituição dos sujeitos interfere na forma como a ideologia se desenvolve nestes que são parte de um grupo social, ou seja, que são também ‘homens-coletivos’. De acordo com o autor, um dos problemas que determinam o conformismo dos ‘homens-massa’ é a ausência de uma visão crítica da sociedade:

Quando a concepção de mundo não é crítica e coerente, mas ocasional e desagregada, pertencemos simultaneamente a uma multiplicidade de homens-massa, nossa própria personalidade é composta de maneira bizarra: nela se encontram elementos dos homens das cavernas e princípios da ciência mais moderna e progressista; preconceitos de todas

as fases históricas passadas, grosseiramente localistas, e instituições de uma futura filosofia que será própria do gênero humano mundialmente unificado. (GRAMSCI, 1966, p. 12).

Segundo o autor, a constituição dos sujeitos é histórica, social e cultural, interferindo na forma como a ideologia se constitui em cada grupo social. Na sociedade capitalista, a burguesia e a classe trabalhadora desenvolvem a luta de classes e concepções de mundo distintas. A ideologia da classe dominante é, geralmente, a que representa a organização das idéias da classe econômica e politicamente dominante.

As contradições inerentes a uma sociedade com classes sociais divergentes geram rupturas e fraturas sociais que interferem na ideologia considerada dominante: a hegemonia da ideologia dominante é influenciada por essas fissuras, oriundas da luta de classes e das contradições que constituem a sociedade capitalista.

Gramsci (1966) analisa como a ideologia das classes dominantes insere-se e interfere nas massas, dificultando uma ruptura e mantendo o *status quo* da sociedade civil de acordo com a hegemonia da classe social dominante. Segundo o autor, toda sociedade possui estrutura ideológica própria, que é a diretriz a definir as regras e leis desse grupo. Por sua vez, essa estrutura precisa de aparelhos ideológicos que se constituam em instrumentos de produção e de reprodução dessa ideologia. Os principais aparelhos ideológicos são a Escola, a Imprensa e a Igreja, que interferem, direta ou indiretamente, na forma de os sujeitos pensarem e agirem, incidindo sobre a opinião pública. A ideologia das classes dominantes interfere, assim, nas ações e no pensamento das classes trabalhadoras.

É sob a perspectiva ideológica e de dominar que o discurso hegemônico é elaborado, levando a maioria, ou seja, a classe trabalhadora, a acreditar que, por exemplo, tal discurso, designado nesta tese como de inclusão, é fortalecido, para que seus benefícios sejam garantidos. Sob essa perspectiva, o discurso de inclusão é ideológico, quando o que se efetiva é, também, um discurso que legitima novas desigualdades, uma vez que a estrutura social permanece a mesma e leva os sujeitos a assumirem para si a responsabilidade pela sua situação social. Segundo Laplane (2004), uma das características que definem o discurso de inclusão como sendo ideológico é o apaziguamento das relações sociais, bem como a minimização aparente dos conflitos.

A autora conclui suas análises ressaltando a contradição do discurso da educação inclusiva:

Compreendo que o discurso em defesa da inclusão constitui-se historicamente oposto ao da segregação e, nesse contexto, reconheço a importância de destacar as vantagens da educação inclusiva. Mas, este estudo chama a atenção para o caráter potencialmente mistificador do discurso que defende a inclusão, principalmente em países como o Brasil, que, [...] adotam discursos gerados em países cuja realidade social é profundamente diferente [desigual]. (LAPLANE, 2004, p.17).

Procuramos identificar, nesta tese, como esse discurso ideológico está presente em políticas e programas, determinando as práticas sociais e a realidade da educação superior no país. Para identificar o sentido da palavra inclusão expressa nas políticas de educação superior, como ela vem sendo compreendida por autores e como vem se sustentando nesses documentos, apoiada por organismos internacionais, primeiramente desenvolvemos pesquisa histórica e conceitual. Conforme exposto anteriormente, é com referência ao sentido de ideologia expresso por Marx e Engels (1977) que realizamos a análise desse discurso.

Relacionamos o conceito de Estado com o sistema capitalista em que está inserido e como o desenvolvimento das políticas públicas se apropria desse discurso ideológico de inclusão, originário dos movimentos sociais. Segundo Oliveira (2006, p. 01): “Na luta por hegemonia os movimentos sociais populares se consubstanciam em expressão de luta no espaço nacional, contribuindo para uma maior socialização da participação política dos indivíduos”. Também estabeleceremos a análise dos programas e de Leis destinadas à educação superior, buscando-se a apropriação de como se relacionam com os PPAs e se referem ao discurso de inclusão.

A análise do discurso da inclusão tem como meta compreender como ele se dissemina em uma sociedade específica e como as relações acabam sendo por ele orientadas, determinando outras relações que dependem da sua compreensão e interpretação, especialmente quando está presente na elaboração das políticas públicas.

Assim, o objeto desta pesquisa é histórico e envolve contradições sociais e políticas. A trajetória que nos levou a pesquisá-lo é também constituída historicamente e, neste momento de sua (re)construção, exige um deslocamento linguístico, de pessoa gramatical, capaz de marcar um posicionamento. Posso afirmar que minha vinculação com a temática teve início nos anos 1980, quando cursava a

graduação em uma universidade pública, cujo Diretório Central de Estudantes (DCE) era muito ativo, chegando, em alguns momentos, a atitudes radicais, que me incitavam a rever algumas concepções contrárias às que considerava ideais. Não fui militante político-partidária, mas sempre me aprofundei em estudos e busquei explicações para situações que não me pareciam ‘justas’.

Em 1994, assumi a função docente na rede de ensino do estado de Mato Grosso do Sul, para, em 1997, compor o quadro da Secretaria de Estado de Educação, junto à Diretoria de Educação Especial. Essa inserção no trabalho burocrático provocou-me inquietações em relação ao sistema de educação e na direção de compreender o quão complexos são os mecanismos do Estado para a elaboração e implantação das políticas públicas e educacionais. Nos anos 2000, minha atuação como conselheira no Conselho Estadual da Pessoa Portadora de Deficiência de Mato Grosso do Sul (CONSEP) proporcionou contato com a execução das políticas públicas e novas perspectivas acerca da práxis social. Essa realidade permitiu-me conviver com diferentes perspectivas do que seria o discurso de inclusão, presente nos documentos pelos quais almejávamos ver concretizados seus conteúdos.

No final de 2002, obtive aprovação no processo de seleção para o Programa de Mestrado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), período em que o contato com a pesquisa e a dinâmica do Programa contribuiu para novas perspectivas em relação à produção de artigos e de estudos sobre políticas educacionais. Em 2003, iniciei atividades no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Educação Superior (GEPPEs) da Universidade Católica Dom Bosco, no qual idealizamos o projeto coletivo denominado “Processo de Expansão e Interiorização da Educação Superior na Região Centro-Oeste – as marcas da mercantilização do ensino”. Tal oportunidade aprofundou o vínculo acadêmico com a educação superior, cujo tema foi objeto de dois projetos, contando com financiamento da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Esses projetos foram realizados entre 2004 e 2008, tendo sido determinantes para a efetivação da presente pesquisa.

O primeiro projeto coletivo foi denominado de “Política de cotas para negros na educação superior: estratégia de acesso e permanência?”. A interrogação

no final da frase foi proposital, uma vez que a pesquisa foi ocorreu na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e buscou identificar se a política de cotas para negros apresentava-se somente como meio de acesso a esse nível de educação ou caracterizava-se, também, como estratégia de permanência desses estudantes nos respectivos cursos.

O segundo projeto aprovado intitula-se “Ensino noturno: acesso e democratização da educação superior”. Uma das características desse projeto é que congrega pesquisadores de diferentes estados da região Centro-Oeste, fato que possibilita maior intercâmbio ou troca de pesquisas e favorece a identificação de diferentes realidades regionais. A pesquisa desse projeto também tem estreita relação com esta tese, uma vez que visa a identificar como o ensino noturno se configura na região Centro-Oeste e se pode ser considerado como um dos meios para fortalecer o discurso de inclusão para que alunos trabalhadores tenham acesso à educação superior, caracterizando-se, assim, como estratégia de democratização desse nível de ensino.

Em 2005, a aprovação na seleção para o curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) foi decisiva para que o vínculo com a pesquisa fosse aprofundado, materializando-se na inserção no Grupo de Estudo Políticas Públicas de Educação. As disciplinas contribuíram para a identificação de maior bibliografia acerca do tema pesquisado, o que também possibilitou uma pesquisa específica acerca do estado do conhecimento sobre o tema. Outro aspecto que favoreceu a trajetória e a pesquisa foi o fato de ser bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o que determinou a efetivação de um estágio de docência, bem como a publicação de artigos derivados da pesquisa.

Não se trata da eleição formal ou aleatória de um tema, já que se vincula à trajetória acadêmica e profissional da autora, como mestranda e ex-técnica da unidade de apoio à inclusão do estado de Mato Grosso do Sul, cujo objetivo é mediar as relações entre alunos com necessidades educacionais especiais, professores e pais, além de encaminhar esses alunos para os atendimentos necessários.

Por meio do levantamento sobre o estado do conhecimento, foi possível identificar que existem estudos acerca da educação superior, bem como sobre o discurso de inclusão. Porém, não foi observada produção que estabeleça uma relação

entre os dois conceitos, ou seja, não foi identificada pesquisa sobre como é compreendido o discurso da inclusão nas políticas de educação superior.

Há evidentes limitações num trabalho como o que se apresenta, mesmo porque a interpretação desenvolvida, por meio do aporte teórico que respeita as bases materiais de produção e as condições concretas em que estas se inserem, foi efetivada por esta pesquisadora sem acesso a algumas informações a respeito da elaboração das leis aqui analisadas. As mudanças realizadas nas páginas dos *sites* do MEC, SESu e outros também deixaram algumas imprecisões, que influenciam nos resultados aqui apresentados, como a falta de informação sobre a inserção ou a retirada de alguns dos programas destinados à educação superior, que, no ano de 2005, eram denominados, no *site* da SESu, como “Programas de inclusão” e, a partir do final de 2006, deixaram de assim ser denominados.

A estruturação e organização básica desta tese é a que se segue.

No Capítulo 1, estabelecemos uma relação entre o Estado e a implementação de políticas tidas como de inclusão, considerando o contexto de globalização e a lógica neoliberal que direcionam esse discurso hegemônico; em seguida, fazemos a análise do discurso de inclusão e de como este vem sendo compreendido pela bibliografia da área. Segundo Bursztyn (2000, p. 57), nós, como sociedade civil:

Aderimos à hegemonia neoliberal – sem jamais termos sido liberais – encolhendo o Estado, reduzindo as políticas sociais, incentivando a cultura da concorrência e da competição pela posse de bens materiais. [...] No mundo, e no Brasil, o novo movimento de internacionalização da economia, associado à hegemonia neoliberal, produziu um aumento considerável das desigualdades sociais.

Segundo o autor, uma das funções – ideológica - do Estado é a de ocultar os verdadeiros interesses da classe dominante, para que as contradições e os antagonismos não fiquem explícitos à maioria das pessoas. Denota-se a todos um país onde todos têm direitos garantidos, mas, se não são atendidos, a responsabilidade é do sujeito em questão e não do Estado ou da estrutura do sistema econômico e social. A relação entre o discurso de inclusão e o Estado é bem estreita, desencadeando um falso consenso acerca das desigualdades sociais, uma vez que são necessárias para a manutenção do sistema capitalista.

Os usos da palavra inclusão são identificados a partir da análise de publicações nacionais e internacionais. Para tanto, fez-se necessário compreender como se inicia a discussão acerca dessa palavra e de seu antônimo: exclusão.

Analizamos algumas compreensões sobre ‘inclusão’ e ‘exclusão’ e, em seguida, nos detivemos sobre como a relação ‘inclusão’ e ‘educação’ vem sendo compreendida e desenvolvida na bibliografia e em documentos nacionais. É com base nos conceitos analisados neste capítulo que tecemos as análises posteriores.

No capítulo 2, o foco é a formação da Educação Superior no Brasil: são analisados aspectos históricos que demonstram a elitização dos alunos como uma constante na constituição desse nível de educação. Em seguida, correlacionamos novamente a função do Estado, porém em consonância com as políticas específicas de educação superior, uma vez que, desde o Império, existem IES no país.

Após enfatizar a função do Estado em relação à educação superior, analisamos os documentos dos organismos multilaterais e o discurso de inclusão, em especial na forma como vem sendo veiculado nas políticas de educação superior. Tal perspectiva demonstra a construção de novos significados para a mercantilização crescente nesse nível de educação e como o discurso de inclusão vem justificando essas ações e a privatização do dinheiro público por meio de programas de inclusão.

No capítulo 3, analisamos quais políticas vêm sendo aplicadas no Governo Lula (2003 a 2008) identificadas como ‘políticas de inclusão’ pela investigação da relação entre o discurso de inclusão social que atinge distintas áreas e o discurso de inclusão destinado às políticas de educação superior. Não analisamos os PPAs do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que o termo ‘inclusão’ não foi identificado nos programas destinados à educação superior elaborados no seu mandato (1995 a 2002).

Embora os PPAs do governo FHC não sejam objeto específico deste trabalho, as políticas relativas à sua gestão interferem nos dados aqui analisados. Destacamos a elaboração do Projeto de Reforma do Aparelho do Estado – MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) – que indica as orientações das políticas públicas brasileiras a partir dos governos FHC, bem como as reformas propostas no período. Também nessa gestão foram aprovados dois documentos fundamentais para a pesquisa: LDB/1996 e Plano Nacional de Educação/2001.

Na sequência, identificamos e analisamos os programas específicos para a educação superior, correlacionando as suas justificativas e o seu teor, em consonância com o discurso de inclusão do governo Lula. Além disso, comparamos tais proposições ao que se identificou acerca do discurso de inclusão no capítulo 1. Finalizando esse capítulo, analisamos dados sobre a educação superior, como número de matrículas, instituições e vagas ociosas, em comparação com os programas compreendidos pela SESu como sendo de inclusão, uma vez que alguns deles têm a perspectiva de favorecer o acesso, e outros se destinam à expansão das vagas, buscando indicadores para compreendermos como o discurso da inclusão está presente nas políticas destinadas à educação superior nos dois mandatos do governo Lula.

CAPÍTULO I

O DISCURSO DA INCLUSÃO A PARTIR DOS ANOS 1990

A política nacional vem utilizando a palavra ‘inclusão’ com maior ênfase desde os anos 1990, porém estudos com o foco no termo ‘exclusão’ já eram realizadas desde os anos 1970 (CASTEL, 2004). Neste capítulo, analisamos os diferentes sentidos que a palavra ‘inclusão’ vem assumindo de acordo com as alterações na conjuntura política, econômica e social.

Um marco importante na inserção das reivindicações sobre os direitos humanos, no qual se insere o discurso da inclusão em âmbito mundial, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada e proclamada na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948. Os tratados internacionais dela decorrentes impulsionam ações e encontros para discutir essa temática, bem como para pensar políticas que divulguem preceitos de respeito às diferenças (PIOVESAN, 2008). Os países em desenvolvimento são alvo dessas declarações, uma vez que apresentam condições sociais e econômicas que requerem maior atenção no que se refere às condições de vida da população.

O Brasil é um país em desenvolvimento que tem demonstrado melhora em alguns índices de avaliação das suas condições sociais, políticas e econômicas. O discurso da inclusão vem sendo utilizado pelo governo brasileiro não só pelas características que o país apresenta, de grande desigualdade social, mas também por estar em consonância com as propostas de governo do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores – PT, que tem como um de seus objetivos⁴ a diminuição das desigualdades sociais.

As diferenças entre os Índices de Desenvolvimento Humano – IDH – das diferentes localidades do país demonstram parte dessas desigualdades. O IDH é uma medida comparativa, estabelecida pela Organização das Nações Unidas – ONU –, que engloba três aspectos: educação, esperança média de vida e riqueza. De acordo com dados contidos no PNAD e IBGE (2009), o IDH do Brasil começou a obter um desenvolvimento favorável a partir do início deste século, particularmente entre 2004 e 2005. Em 1990, o IDH do país era de 0,723, considerado médio; em 2000, esse

⁴ Conforme é anunciado na página do Partido dos Trabalhadores: <http://www.pt.org.br>; uma das propostas recorrentes do Partido dos Trabalhadores – PT é a de diminuição das desigualdades sociais.

índice atingiu o valor de 0,789; em 2005, alcançou um valor considerado alto, subindo em 2006 para um percentual de 0,807. Esses dados demonstram que os indivíduos do país têm apresentado melhorias a cada ano.

Ainda com base nos dados do PNAD e do IBGE (2009):

Entre 2001 e 2004 a renda dos 20% mais pobres cresceu cerca de 5% ao ano enquanto os 20% mais ricos perderam 1%. Nesse mesmo período houve queda de 1% na renda per capita e o Produto Interno Bruto (PIB) não cresceu significativamente. A explicação dos economistas brasileiros e também de técnicos do Banco Mundial para a redução das desigualdades está nos programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família. No entanto, como mais de dois terços dos rendimentos das famílias brasileiras provém do trabalho assalariado, há necessidade de crescimento da economia e do mercado de trabalho. (IBGE, 2009).

Mesmo com o crescimento observado, a educação nacional ainda apresenta número significativo de sujeitos analfabetos e sem acesso à educação básica, ensino médio e educação superior. Comparado a outros países, o Brasil encontra-se em 90º lugar no que se refere à taxa de alfabetização, sendo que no mundo existem, aproximadamente, 198 países. De acordo com dados do IBGE (2009), com relação ao Produto Interno Bruto - PIB⁵, o Brasil é apontado, pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, como 9º colocado no *ranking* mundial.

A diferença entre a colocação do país quanto à taxa de alfabetização e ao PIB demonstra que o Brasil está desenvolvendo um bom patamar econômico, porém isso não se reflete diretamente nas condições da educação. Essa afirmação pode ser reforçada quando enfatizamos o 70º lugar que o Brasil ocupava em 2006 com relação ao seu IDH.

A base de cálculo do PIB sofreu alterações, o que determinou mudança em alguns dos dados:

As modificações no cálculo do PIB afetam especialmente o setor de serviços, como administração pública, serviços financeiros, serviços de informação e aluguéis.

O novo método trabalha com mais fontes de informação e leva em consideração 110 produtos (antes eram 80) e 56 atividades econômicas (contra 43 da metodologia passada). Segundo o presidente do IBGE, Eduardo Nunes, isso permite fazer um cálculo mais preciso.

O novo método para contabilizar o desempenho da economia brasileira passou ainda a utilizar como fontes de dados as pesquisas anuais setoriais

⁵ PIB – Produto Interno Bruto – é o valor calculado de todos os bens e serviços de uma nação produzidos num país durante um ano.

da Indústria, Comércio e Construção Civil do IBGE e as receitas declaradas das empresas à Receita Federal.

As mudanças de metodologia tiveram como base o ano 2000, mas o IBGE refez a série do PIB de 1995 a 1999 a partir desta base e incorporou as alterações (NOTÍCIAS UOL, 2007).

As alterações nos indicadores nacionais demonstram melhores condições de vida da população brasileira. Entretanto, essas alterações são resultado de vários fatores, inclusive da mudança na forma de calcular esses indicadores⁶.

Pelos dados apresentados, é possível perceber que, mesmo melhorando as taxas de desenvolvimento econômico, o Brasil é um país que apresenta desigualdades e fraturas sociais, o que gera grupos de pessoas que não têm acesso aos direitos preconizados pela Constituição Federal, ou seja, que vivem em situação precária. Sua melhoria tem sido foco das políticas sociais.

De acordo com Castel (2004), a sociologia precisa compreender o que ocasiona as fraturas sociais para poder intervir de forma a minimizar as desigualdades. Tal pressuposto vem condensar o entendimento acerca da utilização indiscriminada e cada vez mais enfática de um discurso que, neste trabalho, foi identificado como o discurso da inclusão.

1.1 Estado e políticas sociais em um país em desenvolvimento

As relações orientadas pela lógica da globalização compõem o moderno Estado nacional, em seu cunho neoliberal. Caracterizando-se como um movimento, intensifica as forças do capital e os ideais liberais, influenciando e amalgamando as políticas públicas, por meio de reformas orientadas por organismos multilaterais. Essas características definem o que podemos nomear de Estado Contemporâneo Capitalista (WALLERSTEIN, 2008).

Considerar essas peculiaridades, a sua consequente interação e as relações resultantes possibilita a visualização do discurso da inclusão num Estado cuja lógica é pautada pela justiça decorrente do mérito de quem detém o capital.

⁶ O PIB de cada Unidade da Federação, assim como o de cada município brasileiro, reflete as mudanças, portanto, de forma singular e diferenciada, em função das suas estruturas setoriais internas, sendo o impacto das mudanças diferenciado em função das características das economias regionais e municipais. Para aprofundamento, ler onde constam as principais mudanças realizadas. (IBGE, 2009 b).

Segundo Mészáros (2006, p. 106, grifos do autor), o Estado moderno surge ao mesmo tempo em que se dá a “[...] difusão das estruturas econômicas do capital, complementando-as na forma da *estrutura totalizadora de comando político do capital*”. Para o autor, a expressão ‘Estado Moderno’ diz respeito à fase em que as estruturas do capitalismo incham e requerem novas formas de organização da economia e da sociedade para a circulação dos bens, do capital. Essa fase, na Europa, compreendeu o período dos séculos XV a XVIII, com a mercantilização.

As necessidades decorrentes da organização social são reelaboradas pelos intelectuais orgânicos e expostas em forma de lutas e de objetivos sociais a serem alcançados. A sociedade civil organiza-se e o Estado expressa, na legislação, parte das solicitações dos diversos grupos de intelectuais que representam forças distintas dessa sociedade. Esse processo é construído sobre os embates sociais, em que se configuram conciliações entre forças diferentes da sociedade.

O Estado capitalista é uma categoria utilizada para designar uma nação que é orientada pela lógica do consumo. Entretanto, em diferentes épocas, o mercado apresenta características de produção e de consumo diferentes, de acordo com as inovações tecnológicas e industriais que, a cada momento, aceleram o processo de industrialização, de divulgação dos bens produzidos e do seu consumo. Segundo Mészáros (2006, p. 129):

Inúmeros Estados modernos foram constituídos sobre a base material do sistema do capital conforme ele historicamente se desenvolvia, desde as primeiras formações capitalistas aos Estados coloniais, bonapartistas, burgueses-liberais, imperialistas, fascistas, etc. Todas essas categorias do Estado moderno pertencem à categoria de ‘Estados capitalistas’.

O Estado moderno assume diferentes formas de organização no decorrer da história, para favorecer a manutenção do sistema capitalista. É sob essa perspectiva que identificamos a formação e a organização do Estado que, atualmente (2002 a 2009), propaga o discurso da inclusão sem conceber mudanças significativas na base da estrutura da sociedade contemporânea.

A manutenção do poder é o objetivo principal do Estado, e é por esse movimento que a organização da sociedade precisa ser compreendida. O pressuposto básico é o poder de fazer leis, exposto por John Locke no século XVII (1978, p.33): “[...] é impossível que os governantes ora existentes sobre a Terra colham qualquer proveito ou derivem a menor sombra de autoridade daquilo que se julga ser a fonte

de todo o poder: o domínio privado”. A manutenção do poder, para Locke, é necessária para estabelecer a ordem e fortalecer o Estado, e o poder político é o meio pelo qual se garante o bem público. Sobre o poder político, Locke, em 1690 (1978, p. 34), escreveu:

Considero [...] poder político o direito de fazer leis como a pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão-só em prol do benefício público.

Dessa forma, o pai do liberalismo demonstra que os fins justificam os meios, desde que esses fins sejam relacionados ao bem público. Segundo ele, todos os homens são iguais e somente alguns têm a soberania, que, por sua vez, é destinada a poucos. A liberdade mencionada por Locke é a de ter posses, porém é o Estado que deve regular as relações estabelecidas em sociedade para evitar prejuízos.

O princípio do liberalismo está presente nas políticas desenvolvidas no Estado atual, o Estado Capitalista, compreendido por muitos autores como neoliberal (DRAIBE, 1993; MÉSZÁROS, 2006; CHESNAIS, 1996).

Mészáros (2006) argumenta que o Estado moderno é pré-requisito para a manutenção do capital, que vem convergindo com a ênfase na globalização mundial e no neoliberalismo. Tal movimento entre o Estado moderno e a globalização expressa-se de forma complementar, uma vez que um é necessário para que o outro se efetive:

Esse implacável desdobramento das estruturas estreitamente entrelaçadas do capital em todas as esferas é essencial para o estabelecimento da viabilidade limitada desse modo de controle sociometabólico tão singular ao longo de toda sua vida histórica. [...] A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. (MÉSZÁROS, 2006, p.106).

O papel destinado ao Estado moderno é o de regulador entre as relações econômicas e sociais, cuja função de reprodução do sistema socioeconômico constitui uma das principais características, complementando e reforçando as diferenças de classe e as relações de poder. O mascaramento do modo como essas relações se desenvolvem é um dos papéis desempenhados pelo Estado. As políticas

sociais são uma das formas de amenizar os efeitos do sistema para parte da população, destinando, pela lógica do capital, a responsabilidade ao mercado.

A principal contradição observada por Mészáros (2006, p. 111, grifo do autor) é que:

[...] historicamente as estruturas corretiva global e de comando político do sistema do capital se articulam como *Estados nacionais*, embora como modo de reprodução e controle sociometabólico (com seu imperativo de circulação global) seja inconcebível que tal sistema se confine a esses limites. [...].

Segundo o autor, os Estados nacionais organizam-se social e economicamente para manter sua estrutura e o modo de reprodução que sustenta a sociedade capitalista. Assim, enquanto precisa desenvolver correções sociais, para evitar rupturas, elabora políticas que permitem ao mercado regular a economia, enquanto se ocupa (o Estado) de comandar e executar as políticas nacionais que permitirão certo controle, porém, sem se confinar aos seus limites.

A relação entre o Estado moderno e o desenvolvimento de políticas sociais fica compreendida como meio para amenizar os efeitos destrutivos do capital, tanto para manter o *status quo* do capitalismo, quanto para favorecer parte da população em face das condições de produção e de circulação do capital, minimizando os efeitos perversos do capitalismo, que geram cada vez mais desigualdades socioeconômicas (SENNA, 2003; CASTEL, 2004; BOITO JUNIOR, 2007). Boito Junior (2007, p. 29) enfatiza que: “Os efeitos ideológicos do Estado capitalista estão ativos, também, no funcionamento do sistema escolar e no exercício de poder que se verifica no interior da escola”. A relação entre poder e educação é um dos argumentos que desencadeia políticas sociais e educacionais de acesso à educação, conforme designa o megaobjetivo do Plano Plurianual do governo Lula, 2004 a 2007: “Inclusão social e redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 2004).

O fortalecimento das políticas sociais como forma de manutenção do capitalismo ficou evidente no decorrer do século XX, quando os países desenvolvidos implantaram um estado de Bem Estar Social ou *Welfare State*⁷.

⁷ Estado de Bem Estar Social foi desenvolvido a partir de bases teóricas propostas por Keynes: “o consumo é a força motriz da produção” (SENNA, 2003, p.116). De acordo com Senna (idem): “Esta teoria propõe harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da

Nos anos 1970 esse modelo iniciou, no entanto, sua crise. Como menciona Senna, ao analisar o Estado de Bem Estar Social, no decorrer do século XX, nos países desenvolvidos “[...] o Estado não consegue mais ser o provedor dos serviços sociais, o regulador do mercado e o regulador dos conflitos sociais nos limites de um sistema capitalista democrático” (SENNA, 2003, p.123).

Como numa reação de crítica do estado de Bem Estar, a lógica neoliberal fortaleceu-se e começou a ser assumida por diferentes países, tendo como uma das principais características a privatização, premissa que esteve presente também no Brasil, expressa na Reforma do Estado implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-1998/1999-2002). O exposto pela autora consiste em uma das justificativas do governo FHC para efetivar a Reforma do Estado e dele retirar o maior número de responsabilidades possíveis, configurando um Estado Mínimo para o setor social, como resultado do processo de mundialização, em que a tensão entre capitalismo e democracia é enfatizada e ressalta as desigualdades sociais. Com a globalização, o Estado de Bem Estar fica inviável nos limites do Estado-Nação.

Wallerstein (2008) afirma que o capitalismo está em crise e que nem mesmo o esforço das empresas e dos Estados ocidentais poderá conter o fim desse sistema. O resultado desse embate é, porém, o caos político, em que a busca vã pelo equilíbrio econômico direciona as políticas e as ações dos representantes das classes dominantes. As leis elaboradas neste que chamaremos de Estado Contemporâneo Capitalista são divulgadas, no Brasil, sob o discurso da inclusão, com o intuito de diminuir as desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista.

A luta pela diminuição das desigualdades compõe a ação dos intelectuais orgânicos dos movimentos sociais que, organizados, expressam a vontade de grupos na busca de seus objetivos específicos e na luta pelo acesso aos bens culturais e de produção. Segundo Gramsci (1982, p. 10):

A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como é o caso nos grupos sociais fundamentais, mas é ‘mediatizada’, em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’.

economia. Esta combinação é que deu origem ao capitalismo democrático que a esquerda adota como reação aos conservadores”.

O discurso da inclusão está presente na difusão das políticas sociais e desenvolve-se no embate entre o mundo do trabalho e as relações criadas pelas condições expressas nesse contexto.

Nesse embate de forças sociais, entre classe dominante e classe dominada, não é tranquila a identificação de como essas relações de dominação se desenvolvem, pois dominantes e dominados são submetidos às regras do jogo, que se caracterizam pela conquista do lucro, submetendo então lados diversos às mesmas regras, porém, em condições sociais, culturais e econômicas distintas.

A forma e a organização do Estado demarcam como as políticas sociais são desenvolvidas e qual é a diretriz a orientar as políticas nacionais. Alterações na constituição do Estado nacional têm sido consolidadas no decorrer da história do Brasil e do mundo.

Sobre as alterações sociais e econômicas do Estado e a respeito de medidas tomadas para governar o país, o Brasil vem desenvolvendo estratégias de reforma estatal (final dos anos 1980 e nos anos 1990).

O Brasil vem há quase duas décadas implementando reformas institucionais de cunho econômico, político, social, jurídico e administrativo com reflexos diferenciados na atividade econômica, na área social e no exercício da cidadania. Nesse período de pouco mais de 20 anos o país avançou no aprofundamento do regime democrático, reformou instituições e, ainda que a passos tímidos, caminhou no sentido de incorporar parcela importante dos largos segmentos que historicamente estiveram à margem da construção da sociedade. Para este último fato, contribuíram decisiva e inequivocamente as políticas públicas brasileiras direcionadas a aumentar a **inclusão social**, reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades – políticas essas, em sua maior parte, diga-se, definidas no texto da Constituição Federal de 1988. (AMORIM; CAMPO; GARCIA, 2008, p. 32, grifo nosso).

A partir dos anos 1990, período estudado na análise acima, alterações mais rápidas têm sido observadas na trajetória do Estado brasileiro, visando a modificar sua forma de atuação. Essa mudança na esfera estatal acontece gradativamente e vem sendo desenvolvida concomitantemente ao que chamamos de globalização. Segundo Mészáros (2006, p. 111): “[...] a globalização (tendência que emana da natureza do capital desde o seu início), muito idealizada em nossos dias, na realidade significa: o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação”.

A tendência de globalização tem influenciado a concepção de mundo, o trabalho e a forma de elaborar a legislação nacional. A organização do trabalho e a forma de compreender as relações sociais seguem a lógica da globalização, cada vez com mais intensidade. Segundo Ianni (2002, p. 7):

Em escala crescente, as ciências sociais estão sendo desafiadas por essa problemática. Sob vários aspectos, a globalização confere novos significados a indivíduos e sociedade, modos de vida e formas de cultura, etnia e minoria, reforma e revolução, tirania e democracia.

Ianni (2002) ressalta que a globalização interfere, em vários aspectos, na significação de sujeitos e relações sociais. Compreender o movimento desencadeado na sociedade sob a lógica da globalização requer concebê-la em contexto específico e em movimento. Esse movimento, além de compreender a manutenção do sistema capitalista, enfatiza aspectos característicos desse sistema nas relações de trabalho e nas políticas públicas.

O aumento das desigualdades sociais, da distância entre ricos e pobres, também é uma das características da globalização (VIEIRA, 2007): ao mesmo tempo em que aumenta o percentual de ganhos dos ricos, aumenta significativamente⁸ a distância entre a renda dos mais ricos e a dos mais pobres. A globalização não é, portanto, um movimento que favorece a participação da população na distribuição dos bens produzidos socialmente.

Segundo Boito Junior (2007), as relações sociais vêm determinando um individualismo cada vez maior, cujos resultados são a dificuldade de os sujeitos se perceberem como classe social e a naturalização da prática da venda de sua força de trabalho. Essa prática dificulta a percepção dos grupos e das práticas coletivas.

De acordo com Ianni (2002), os dilemas da cidadania, dos sujeitos, não se limitam aos aspectos políticos, mas englobam questões culturais, sociais e econômicas. Como apontado acima, uma das características ou efeitos da globalização é o aumento das desigualdades sociais, lembrando que, segundo Vieira

⁸ Segundo Zimmermann e Spitz (2005): “De acordo com o documento [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD], no **Brasil 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos**. Já os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda. Na Guatemala, por exemplo, os 10% mais ricos ficam com 48,3% da renda nacional, enquanto na Namíbia, o país com o pior coeficiente de desigualdade, os 10% mais ricos ficam com 64,5% da renda”. (grifos nossos).

(2007), a desigualdade social é uma das características da democracia liberal e, dessa forma, a cidadania tem sentido específico:

No âmbito da democracia liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe sobre a outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade de cidadania. Como consequência da ordem burguesa e do capitalismo, a cidadania revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela. A cidadania exprime a liberdade humana apenas no sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos. Revestida da forma de igualdade jurídica, ela se desenvolve a partir da luta para usufruir deles. A condição de cidadão encerra forte apelo para participar da vida social, o qual nasce e frutifica na convicção de que a sociedade consiste em patrimônio pertencente a todas as pessoas. Assim, a cidadania representa um princípio de igualdade, desdobrado em diversos direitos que se foram acrescentando aos poucos. (VIEIRA, 2007, p. 190)

A desigualdade social faz parte da lógica do liberalismo e é necessária como força motora do capitalismo. Sob essa perspectiva, não é compreendida como mal a ser erradicado, mas sim como um ‘mal necessário’, uma vez que a justiça delega direitos iguais a todos, e as condições sociais e econômicas são desiguais em decorrência da potencialidade de cada sujeito para adquirir e gerir seu próprio capital.

Dupas (2001) define a globalização como um processo de internacionalização da economia capitalista, cujo movimento tem-se intensificado nas últimas décadas. Segundo ele: “O processo de globalização [...] constrange o poder dos Estados, restringindo sua capacidade de operar seus principais instrumentos discricionários” (DUPAS, 2001, p. 14).

É nesse contexto que a globalização se desenvolve e expande o mercado internacional, globalizando, também, os anseios e as reivindicações dos sujeitos. A inclusão é um dos discursos oriundos dessa lógica e, por isso, não é contraditória à lógica do capital. A inclusão a ser efetivada tem as mesmas características apontadas por Vieira em relação à cidadania, ou seja, a inclusão se dará de forma que cada sujeito seja incluído em seu espaço social, de acordo com suas condições sociais e econômicas, tendo em vista que prevê a minimização das desigualdades sociais e não a sua eliminação.

Em decorrência, a mundialização das políticas sociais é quase homogeneizada, destinando as diferenças regionais a um segundo plano, a não ser

que a regionalidade esteja preconizada nos documentos internacionais, como os do Banco Mundial (AMARAL, 2008).

Como Marx (1982, p. 61) já explicava no século XIX: “A desigualdade das trocas, a diferença dos preços nas compras e nas vendas não podem existir senão com a condição de que para todo o sempre os capitalistas permaneçam capitalistas e os operários, operários [...]”. Pela lógica do capital, o discurso da inclusão só será necessário caso atenda a esse princípio, ou seja, amenizar a diferença entre as classes sociais. O Estado tem por objetivo a manutenção de uma sociedade em desenvolvimento, de modo que o discurso da inclusão segue a orientação do mercado, mas ameniza algumas fraturas sociais.

A marca principal das políticas dos anos 1990 e subsequentes é o plano econômico, que influencia todas as demais instâncias: sociais, culturais, políticas, educacionais, entre muitas outras que se inter-relacionam (CORBUCCI, 2004; MANCEBO, 2004).

O papel do Estado no Brasil, nos anos 1990, assumiu mudanças econômicas que afetaram as orientações políticas e a realidade social. O governo passou a desenvolver novas lógicas estatais, seguindo as regras da globalização, orientadas pelos organismos multilaterais. A alteração no papel do Estado foi determinante, uma vez que essa intervenção (estatal) deveria ser cada vez menos efetiva, consolidando espaço para que novas formas de intervenção fossem favorecidas e permitissem que a lógica da globalização norteara as políticas e o destino do país.

O governo de FHC propôs uma reforma do Estado cujo objetivo seria minimizar a atuação direta do Estado no setor dos serviços sociais, utilizando outras vias para desenvolver essa intervenção. As Organizações Não Governamentais – ONGs – são exemplos dessa organização estatal. A democracia social foi proposta por meio da regulação do mercado, aumentando a privatização, uma vez que a lei da oferta e da procura estabilizaria o sistema capitalista.

No Brasil, a reforma do Estado foi sustentada pelo discurso da Social Democracia. Cardoso (1998) defendia que, em face da impossibilidade de manutenção de um Estado de Bem-estar Social e ao ‘inescapável’ fortalecimento do mercado, o Estado deveria atuar como agente catalisador e não de forma direta.

Para Castel (2003, p. 498), “[...] é através do ideal social-democrata que o Estado social surge como o princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos”.

A análise do autor ocorre em relação ao Estado francês (a partir dos anos 1970), mas é pertinente ao que, anos mais tarde (anos 1990), aconteceu no Brasil. No governo FHC, a globalização era um conceito que permeava não só o discurso político, mas as propostas e programas desenvolvidos a partir de então. A lógica da globalização e as políticas neoliberais complementaram-se e avançaram com o intuito de favorecer a manutenção do sistema capitalista, buscando minimizar as desigualdades sociais, que implicavam questões que interferiam no desenvolvimento social e econômico do país. De acordo com Bresser Pereira, a previsão do governo FHC era de que:

[...] o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará **usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos**, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais **flexíveis**, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 59-60, grifos nossos).

O acima disposto é análise do texto do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE): “A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7). A preocupação com as condições precárias vividas pela maioria da população ocorria pelo que representava, ao desenvolvimento do país, ter um número elevado de pessoas em condições de miserabilidade.

A alteração na configuração da administração do Estado nacional veio por meio da proposta de reforma do Estado, explicada nos cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Essa ação foi a principal orientação de como e por que se daria a reforma do aparelho estatal. O documento explicita o papel do Estado para o governo atingir metas e objetivos propostos e que contribuiriam com o desenvolvimento do país, no padrão da globalização. Segundo o exposto nos cadernos MARE, em texto elaborado por Bresser Pereira (1997, p.23):

Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e Municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

Nesse caderno, são definidas quais atividades são exclusivas do Estado e quais não são. Entre as funções exclusivas são mencionadas aquelas que determinam fiscalização e poder de manutenção da ordem, como legislar, tributar e as forças armadas, mas mantém mecanismos para orientar os rumos da economia e determinar as políticas públicas nacionais. A função de regulação exercida sobre o mercado é definida da seguinte forma:

[...] só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um **Estado regulador e transferidor de recursos e não um Estado executor**. (BRESSER PERREIRA, 1997, p.27, grifo nosso).

Essas alterações foram justificadas com base na minimização de gastos públicos, delegando para outras instâncias, como as Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições privadas em geral, funções que não seriam de responsabilidade exclusiva do Estado. Foi sob essa perspectiva que a educação nacional foi compreendida, inclusive a educação superior, que teve, a partir desse período, maior aceleração no crescimento de IES privadas, principalmente nas instituições com caráter privado/mercantil⁹. Esse movimento configura-se em uma readequação da administração pública seguindo a lógica dos acordos internacionais, ou seja, representa um rearranjo da forma de intervenção do Estado para com a sociedade civil. Nos Planos Plurianuais do governo FHC, o termo ‘inclusão’ não fica visível; ao se referir às condições de vida da população, o documento utiliza a expressão ‘diminuição das desigualdades’.

As mudanças na forma de intervenção do Estado brasileiro ocorrem por meio das políticas públicas, por sua vez orientadas por perspectivas neoliberais. As políticas públicas são ações coordenadas, por meio das quais o governo atua em dois campos distintos: o público e o privado. A educação é uma das áreas pelas quais o Estado é responsável e desenvolve as políticas sociais. No contexto neoliberal, essas políticas, de acordo com Vieira (2007, p.13),

⁹ Valdemar Sguissardi (2000, p. 16) demonstra que, nesse período, o maior crescimento de IES ocorre no setor privado: “[...] na última década [1990], verificar-se-á que o crescimento se deu quase exclusivamente no setor privado, que passou de 764 em 1989 a 842 IES em 1998”. Segundo dados do INEP/DEAES, em 2004 as IES privadas somavam 1789 no país, enquanto as IES públicas, 224.

[...] têm sido ligadas ao financiamento do mercado, à capacidade de compensar as falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados em trabalhadores assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe etc.

O neoliberalismo apresenta-se sob diferentes aspectos, conforme demonstra Draibe (1993), que divide os motivos dessa identificação em três: 1) de ordem teórica: reproduzindo e reinventando conceitos liberais; 2) porque as próprias proposições neoliberais vêm se modificando; 3) muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo foram por ele apreendidas e modificadas, tendo sido, originalmente, de ideários democratas ou socialistas. É de acordo com a terceira perspectiva que identificamos o discurso da inclusão em meio a um movimento de globalização e em um Estado neoliberal.

Segundo a autora, o neoliberalismo sempre atuou em relação às desigualdades sociais. Entretanto, a atuação em relação às políticas sociais tinha sentidos diversos, inclusive nos primeiros tempos da crise, em meados dos anos 1970:

O neoliberalismo dos primeiros tempos da crise esteve preocupado com razões de justiça social e suas justificativas voltaram-se sobretudo para as questões de volume e principalmente do gasto social. Por outro lado, as propostas e medidas de redirecionamento do gasto social, definidas numa situação de crise, desemprego e queda de renda, logo tiveram que se haver com um novo (ou revivido) problema, o da *pobreza*, a velha e a nova, postas pela crise e agravada pelos tipos de ajustamento econômico pelos quais se optou. (DRAIBE, 1993, p. 13, grifo da autora).

Esse ajustamento econômico foi a forma que o capital tomou para fortalecer a lógica do mercado.

Moraes (2002) analisa as reformas do serviço público brasileiro, como a dos ‘serviços de educação’ e enfatiza a influência neoliberal nas políticas públicas, apontando para a nova relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil, reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. Segundo o autor, as reformas têm um papel amplo na transformação social e um de seus principais objetivos é: “[...] mudar a agenda do país” (MORAES, 2002, p. 20), além de alterar valores, espaços, conceitos, ou seja, preparar o ‘espaço’ onde serão definidas novas formas de organização e de políticas.

Nesta análise, abordamos como o discurso da inclusão encontra espaço em um sistema em que a exclusão é fundamental.

Moraes (2002, p. 20) conclui que: “As reformas neoliberais têm como horizonte [...] a prerrogativa de definir os termos e os parâmetros do que é ‘racional’”. Por meio das reformas, o cenário nacional (re)desenha-se e esboça (com o consentimento público) novas formas de compreender o que é direito, o que é público e como devemos pensar. Essa perspectiva é possível por meio da configuração adotada pelo Estado.

Nesse sentido e em consonância com os preceitos neoliberais, outras análises, como a de Krawczyk (2002), demonstram alterações estatais que influenciam diretamente na elaboração das políticas de educação superior. A autora cita Gajaro e Preal, expressando necessidades e interesses que orientam a elaboração de documentos dos organismos internacionais: “[...] indica-se também a necessidade de uma melhor articulação entre o setor empresarial e os executores das políticas públicas, para evitar o risco de, pela ausência de mecanismos reguladores, aumentar as desigualdades”. (KRAWCZYK, 2002, p. 45)

É possível identificar a preocupação em estabelecer uma relação entre o setor privado e o público, com a preocupação de evitar o aumento das desigualdades. A autora descreve a manipulação de informações para justificar o desenvolvimento de reformas:

Essa manipulação da informação, ao mesmo tempo que protege o pensamento e as ações dos organismos internacionais, legitimando a concepção das reformas em curso, desloca para o governo e a sociedade a responsabilidade dos resultados decorrentes das estratégias adotadas em seus países (KRAWCZYK, 2002, p. 46).

Pelas análises de Krawczyk, é possível identificar o movimento e os interesses que embasam o discurso da inclusão difundido pelos organismos internacionais, bem como compreender o sentido de tal defesa para os proponentes das reformas. A autora conclui enfatizando que nunca um sistema dificultou tanto a possibilidade de uma sociedade tornar-se mais igualitária, ou seja, as justificativas utilizadas pelos organismos internacionais demonstram que as políticas e orientações a respeito do desenvolvimento das reformas estatais direcionam em outro sentido a organização da educação, ao contrário do que propõe o discurso da inclusão. Nos

documentos do Banco Mundial (BM), são apresentados os ajustes a serem efetivados entre o setor privado e a inclusão social:

O setor privado e a inclusão social. Um crescente número de empresas privadas intensificou os esforços da Responsabilidade Social Corporativa (RSC), com o objetivo de contribuir de modo comercialmente sustentável para o desenvolvimento social das comunidades em que atuam. São necessárias uma maior emulação e lógica de mercado nesta área para complementar as ações do setor privado. A IFC [International Finance Corporation] está apoiando essa tendência emergente e positiva de investimento social corporativo, por meio (i) de diversas iniciativas que não envolvam investimento em RSC, e (ii) da inclusão do compromisso com a RSC como um elemento básico dos seus critérios de avaliação sistemática de investimentos. Essa iniciativa foi complementada pelo treinamento em RSC e ética empresarial, oferecido pelo Grupo Banco Mundial. (BM, 2006, p.11, grifo do autor).

Pelo documento do Banco, Relatório nº 36116-BR, é possível identificar a relação entre o investimento, o treinamento para obtenção dos resultados almejados pelo BM e a avaliação desses resultados. Neste item, observamos que o setor privado é apontado como um dos meios para o desenvolvimento da inclusão social, destinando às empresas uma responsabilidade social corporativa, orientada pelos princípios do Banco. Os organismos que financiam as políticas desenvolvidas no país, neste caso as sociais e educacionais, têm como premissa, maior participação dos grupos considerados excluídos na economia do país, conforme apresentado em documento do BM destinado ao país: “Com um papel mais atuante dos excluídos no desenvolvimento humano e das pequenas e médias empresas no processo de crescimento, os ganhos de produtividade poderão ser mais elevados e equitativos” (EAP, 2003, p.11).

O exposto no documento EAP (2003), Relatório de Estratégia de Assistência ao País, ressalta que uma das estratégias do BM para o desenvolvimento do país é aumentar a produtividade e os ganhos dos excluídos com maior participação social. O relatório do Banco, publicado em 2006, demonstra que esse objetivo vem sendo fomentado e implementado pela via do setor privado. Essas características estão presentes no desenvolvimento do discurso da inclusão no país, bem como nas propostas de desenvolvimento do Estado nacional, efetivando-se por meio das reformas em curso.

A proposta de reforma do Estado e, conseqüentemente, da educação, é objeto de estudo de Carvalho (2005), que analisa a importância da educação para o

desenvolvimento da lógica neoliberal. Demonstrando tal perspectiva, particularmente nos anos 1990, o autor cita um documento que marca mudanças nas políticas nacionais e orienta os rumos do discurso da inclusão:

A escolarização da população tornou-se fundamental para atender as demandas de um setor produtivo em rápido processo de transformação. Esse espírito, já manifestado na Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela Unesco em 1990, tornou-se lugar comum nos documentos elaborados pelas agências multilaterais (CARVALHO, 2005, p. 24).

Nessa lógica, as modificações na educação superior estabelecem condições de produção para que as propostas de globalização e de cunho neoliberal se efetivem, conforme as orientações dos organismos multilaterais. Assim, o discurso da inclusão necessário na educação: é por uma denominada ‘inclusão’ que os sujeitos terão maior acesso à escolarização, desenvolvendo ações para qualificar a mão de obra nacional, favorecendo, assim, o desenvolvimento econômico do país, de acordo com os interesses estrangeiros e nacionais, e consolidando a reforma do Estado (também por meio da educação).

Arelaro (2005) enfatiza as tendências e perspectivas da educação no século XXI, tecendo considerações acerca dos governos brasileiros pós-ditadura militar e suas influências na educação nacional. Demonstra o caminho traçado pelas políticas educacionais e a influência da perspectiva, que depois seria entendida como neoliberal. Arelaro indica o início dos anos 1990 como marco para as alterações que estuda e expressa duas razões importantes para tal: a primeira seria a municipalização da educação básica, por meio das orientações da Constituição de 1988; a segunda (e a que demonstra relação com o discurso da inclusão) diz respeito:

[...] aos compromissos assumidos pelo país, em 1990, com a comunidade internacional, mediante a assinatura da Declaração Mundial de Educação Para Todos, na Conferência realizada em Jointiem, na Tailândia, sob o patrocínio da Unesco, do Unicef, do Fundo das Nações para Atividades da População (UNPFA), do Banco Mundial e do PNUD, em especial para ter acesso privilegiado aos recursos financeiros do Banco Mundial (ARELARO, 2005, p. 36).

A autora assevera que foi no primeiro governo de FHC “[...] que o choque ‘neoliberal’ se fez sentir”, atribuindo a esse governo a introdução da concepção de

Estado mínimo, por meio da Reforma do Estado, e o estabelecimento “[...] de um novo padrão internacional de consumo para todos”. (ARELARO, 2005, p.39)

Oliveira e Fonseca (2005) discutem questões acerca da reforma do Estado e da educação gerenciada, sob a perspectiva da globalização. O texto aprofunda análise acerca da globalização e de como esta vem influenciando as políticas nacionais, inclusive as educacionais. Os autores demonstram que os interesses econômicos do mercado mundial definem as diretrizes da educação nacional, bem como determinam o papel que esta deverá exercer, conforme é possível observar na seguinte afirmação a respeito do projeto neoliberal:

[...] o papel da educação no tocante à geração de *capital social* para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a educação poderia contribuir para a minimização da exclusão, da segregação e da marginalização social das populações pobres. Tais processos são considerados fatores impeditivos ao pleno desenvolvimento do capitalismo, podendo gerar ameaças à estabilidade econômica e à ordem social dos países ricos. Nessa perspectiva, a educação visa a contribuir com a composição da força de trabalho, a formação de consumidores e a preservação da ordem social (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 58, grifo dos autores).

De acordo com a análise, percebemos que a função da educação compreende favorecer aspectos que garantem a consolidação do capitalismo. Também é possível identificar que a minimização da exclusão, por meio das políticas educacionais fundadas no discurso da inclusão, é um dos objetivos do discurso neoliberal e está cada vez mais presente nas políticas brasileiras.

O Estado precisa de financiamento externo e, para recebê-lo, adequa suas políticas internas para que, por meio delas, atenda às exigências internacionais, constituindo um ‘contrato’ de parceria e de conveniências, justificado com o discurso da inclusão. O Estado controla o grau de desigualdade não só para evitar rupturas, mas também para manter de alguma forma o cidadão-cliente. É sob essa perspectiva de luta de interesses entre Estado, órgão de financiamento e a sociedade civil que o discurso da inclusão se forma, sendo permeado ou constituído por diferentes interesses e por certo ‘consenso’ entre as partes.

É possível perceber que há compatibilidade entre o discurso da inclusão e as exigências dos organismos financiadores, convencendo assim a sociedade de que o objetivo principal das ações é a minimização das desigualdades sociais. Mesmo garantindo a minimização de algumas desigualdades, a estrutura que gera tal

desequilíbrio não é, no entanto, alterada. O governo não elabora as políticas para que a população consiga significativa representação, ou seja, para que as classes dominadas tenham acesso aos modos de produção, mas para que as disparidades sejam amenizadas e que um mínimo social seja feito para melhorar as condições sociais de grupos desfavorecidos pela lógica do mercado, em que se inclui a elevação do consumo desses grupos. Esses ‘acordos’ são a expressão da concessão dos diferentes interesses que estão em jogo no processo de elaboração das políticas públicas e que se traduzem na letra da lei, destinando, muitas vezes, entendimentos dúbios e soluções paliativas.

Sob essa perspectiva, o Estado elabora políticas sociais e as denomina de ‘políticas de inclusão’, para minimizar os efeitos da crise econômica e social, destinando à educação um papel determinante: o de fornecer instrumentos para que os sujeitos possam trabalhar e aprimorar a mão de obra necessária ao desenvolvimento do país. É nessa seara que a educação superior vem sendo compreendida pelos organismos internacionais.

Sobre o papel do Estado, identificamos no PPA 2004-2007, do governo Lula, a seguinte determinação no que se refere ao desenvolvimento das propostas contidas no documento:

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como **condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico**. (BRASIL, 2004, p. 4; grifo nosso).

O papel destinado ao Estado é de condutor e indutor, mas não de responsável por esse desenvolvimento. Essa atitude permanece no governo Lula, porém esse governo desenvolve outras estratégias de ação para minimizar os efeitos da desigualdade social, representadas pelas políticas de ação afirmativa. Sob essas disposições, justifica-se o desenvolvimento de políticas por meio de programas e ações nas diferentes áreas, inclusive na educação.

1.2 Conceitos de inclusão: discursos e percepções

O discurso da inclusão é observado em uma sociedade cujo sistema preponderante e determinante é o capitalismo. Tal consideração expressa que em

uma sociedade de classes, na qual o lucro é objetivo a ser alcançado, a busca pela inclusão social é uma perspectiva que se insere numa lógica distinta da que origina esse sistema. Um dos aspectos apontados no discurso da inclusão é o acesso de todos às mesmas condições, entre elas o de direito à educação. Porém, o acesso aos bens e serviços nas mesmas condições não é pertinente à lógica do sistema, para cuja manutenção a exploração da força de trabalho dos sujeitos é um dos meios mais eficazes.

O discurso da inclusão preconiza o acesso de todos aos direitos constitucionais, pressupondo que cada sujeito tem méritos próprios que determinam seu sucesso ou fracasso, sem considerar que esse sujeito pertence a determinada classe social, condição econômica específica e que estes e outros fatores interferem no acesso aos seus direitos e na forma como desenvolve sua escolarização. Ao mesmo tempo, é necessário que sejam desenvolvidas ações para favorecer melhores condições a alguns grupos, para que exerçam seus direitos, entre os quais a educação. Identificamos o discurso da inclusão em meio a aspectos contraditórios, como formular políticas voltadas a grupos específicos e, ao mesmo tempo, desenvolver políticas universais. Uma não exclui a outra, porém existem divergências entre os defensores de uma e de outra.

Conforme anunciado na Introdução deste estudo, nosso foco volta-se para o modo como o conceito de inclusão vem sendo utilizado nos documentos que orientam a educação superior no país. Aspectos contraditórios são observados nas diferentes análises sobre o discurso da inclusão por autores de áreas diversas.

Dupas (2001, p. 225) afirma que a contradição é

[...] a dialética de exclusão *versus* inclusão. À medida que exclui progressivamente postos formais do mercado de trabalho, o processo de globalização estimula a flexibilização e incorpora a precarização como parte de sua lógica. Enquanto seleciona, reduz, qualifica – e, portanto *exclui* – no topo, a nova lógica das cadeias *inclui* na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais. Por outro lado, na medida em que o processo de produção global opera ganhos contínuos nos produtos mundiais, reduzindo seu preço e melhorando sua qualidade, acaba *incluindo* novos segmentos de mercado à sua cadeia (grifos do autor).

O autor menciona a inclusão sob a perspectiva da sociedade globalizada e enfatiza os aspectos sociais e econômicos advindos da contradição entre a exclusão e a inclusão em um sistema capitalista. Afirma que é essa contradição que possibilita

determinada lógica, favorecendo o discurso da inclusão. Entretanto não é, necessariamente, uma inclusão que minimiza as desigualdades sociais; ao contrário: aumenta e controla cada vez mais essas desigualdades, acirrando as diferenças sociais e econômicas entre as classes.

Martins (1997) enfatiza que é necessária a compreensão de que discutimos a inclusão calcados na contraposição à exclusão: a sociedade está ampliando, cada vez mais, grupos de pessoas consideradas como ‘marginais’, que se posicionam à margem. Destaca o autor que não são os marginais que se posicionam à margem da sociedade; é a sociedade que os coloca nessa situação, à deriva **da sociedade e da perspectiva de consumo**. Sob essa perspectiva, escreve que:

O capitalismo na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão *a inclusão*. *A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir*, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão [...]. Essa reinclusão, porém, se dá no plano econômico [...] mas não se dá no plano social (MARTINS, 1997, p. 32, grifos do autor).

Segundo Martins, antes não se percebia a exclusão pelo fato de a inclusão acontecer de forma rápida: logo que um sujeito era considerado excluído de determinado grupo, era acolhido por outro. Como exemplo, o autor utiliza o caso dos camponeses, no início da revolução industrial: logo que eram excluídos do campo, eram apropriados pela indústria. Hoje, os fatos acontecem de outra forma. O número de pessoas em situação de miséria é cada vez maior, assim como o número de desempregados, entre outras categorias que expressam situações de grande desigualdade social e econômica em relação às pessoas consideradas assalariadas.

Em 2007, no entanto, diminui o percentual de pessoas desocupadas no Brasil, se comparado ao ano de 2006:

No total, o contingente de pessoas desocupadas caiu 9,5% em 2007, fechando o ano com um total de 1,713 milhão de trabalhadores sem emprego, menor nível da série histórica. Na comparação com novembro, esse índice caiu 10,9%. Em relação a dezembro de 2006 (1,893 milhão), foi verificado um decréscimo de 9,5% no contingente de pessoas desocupadas. [...] Já a população ocupada (21,4 milhões de pessoas) não se alterou significativamente em relação a novembro de 2007 (queda de 0,3%), mas cresceu 3% em relação a dezembro de 2006. Segundo o IBGE, foram criados 622 mil postos no trabalho no ano passado. (JUNIOR, 2008).

Os dados apresentados pelo IBGE e analisados por Junior (2008) demonstram alteração nos percentuais relativos às pessoas ocupadas e desocupadas. Dentre estas, estão os sujeitos que desenvolvem trabalhos informais, sem registro em carteira de trabalho. Com a diminuição do percentual de desocupados, que em 2007 caiu 9,5%, é possível inferir que outras formas de ocupação vêm sendo desenvolvidas e incorporadas pelo mercado. Não é possível, no entanto, perceber crescimento. Existe certo avanço na diminuição dos desempregados, mas as diferenças entre os mais ricos e os mais pobres continuam com um índice muito alto e contrastante no país: “[...] no Brasil 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos” (ZIMMERMANN; SPITZ, 2005).

Com base nas desigualdades sociais e nas diferenças de classes, são elaboradas políticas sociais com objetivos distintos, como é o caso das **políticas universais e das políticas focais**. As políticas universais têm um caráter importante no sistema capitalista. De acordo com Boito Junior (2007, p. 26, grifo nosso):

[...] o direito capitalista iguala os agentes que ocupam posições socioeconômicas desiguais, assumindo, nessa medida, um caráter formalmente igualitário, e a burocracia, de modo consistente com a igualdade formal que é própria do direito capitalista, recruta seus agentes em todas as classes sociais, assumindo nessa medida, um **caráter aparentemente universalista**.

Segundo a análise, as políticas universais são características do sistema capitalista, e seu caráter universal é aparente, uma vez que são embasadas no direito formal, o que não significa direito efetivo. Sob essa perspectiva, Marsiglia, Silveira e Carneiro Junior (2005, p.71) destacam que:

Na história dos países industrializados, as políticas sociais sempre procuraram promover a compensação a todos os efeitos perversos gerados pela acumulação. Essas políticas caracterizaram-se, principalmente, por seu caráter universal de compensação das perdas de renda geradas por vários processos, sejam eles decorrentes do ciclo de vida e das limitações impostas por cada período de vida, dos problemas gerados no trabalho, como acidentes e desemprego, por exemplo, ou do crescimento familiar.

As análises de Boito Júnior (2007) e de Marsiglia; Silveira; Carneiro Junior (2005) demonstram semelhança no que se refere à compreensão de que as políticas universais visam a compensar as necessidades sociais e econômicas que não são

atendidas de forma geral, mas que necessitam de ações específicas para determinadas condições em que alguns grupos se encontram.

As políticas sociais são resultado dos interesses sociais e da relação de forças existentes nos grupos que representam a sociedade; também são estratégias desenvolvidas para direcionar a sociedade em determinadas perspectivas, de acordo com o modelo de sociedade que se quer manter. Segundo Bianchetti (2001, p. 88), as políticas sociais são consideradas

[...] como as estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos globais, integram estas políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social.

As políticas sociais englobam as políticas educacionais, uma vez que a educação é uma das áreas que integram as ações previstas por essas políticas. O Brasil desenvolve políticas que representam consensos, desencadeando algumas lacunas e não atendendo às necessidades de uma sociedade cuja diversidade consiste em uma das principais características. A esse respeito, Vieira (2007, p.113) adverte:

O que na atualidade tem sido chamado de políticas sociais (e comumente de políticas públicas) resume-se quase sempre em programas tópicos, dirigidos a determinados focos, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade.

As políticas sociais são o principal meio pelo qual o discurso da inclusão vem sendo veiculado e, na percepção de Vieira, é justamente essa a sua função no regime liberal-democrático:

A política social expressa e carrega encargos do Estado, materializados em serviços e em atividades de natureza pública e geral, encargos estes também voltados à reprodução da força de trabalho de que o capitalismo não pode prescindir. Se assim é, no regime liberal-democrático a política social não deixa de germinar nos interesses e nos embates políticos, de nutrir-se deles. E, no caso, ela acaba por revestir-se de forma legal, prevalecendo em muitas ocasiões às injunções do mercado capitalista. (VIEIRA, 2007, p. 215).

Os anos 1990 foram preponderantes no que se refere à implantação de políticas que enfatizavam a importância do discurso da inclusão. Kassar, Arruda e

Santos (2006, p. 1), ao dialogarem sobre a política de educação inclusiva, afirmam que: “Desde a década de 1990, o governo federal tem implantado e/ou fomentado um conjunto de ações nas várias áreas de serviços públicos como parte do que tem sido denominado de ‘políticas de inclusão’”. A perspectiva da qual parte esta pesquisa já foi abordada anteriormente.

Alguns programas e ações do governo Lula têm caráter de políticas focais; outros têm aspectos compensatórios, bem como universais. Não participamos da compreensão de que uma exclua a outra, mas sim de que políticas focais e universais são complementares, coexistindo sem prejuízo de uma ou outra, apesar das características distintas.

De acordo com alguns autores, as políticas compensatórias têm caráter diverso das políticas de ações afirmativas, também denominadas de políticas focais, determinando a grupos específicos os benefícios dessas políticas (focais) temporárias. Nem toda política focal ou temporária pode ser considerada como uma ação afirmativa, entretanto uma das características da política de ação afirmativa é que esta é temporária, bem como destinada a algum grupo específico. A diferenciação entre essas políticas pode ser explicada da seguinte forma:

As políticas compensatórias têm o objetivo de assegurar as condições mínimas de subsistência àqueles que perdem a capacidade de gerar renda suficiente para seu sustento. Têm caráter permanente e isso pressupõe garantias, por parte do Estado, de cuidar das diversas circunstâncias que produzem efeitos negativos à vida dos indivíduos.

As políticas de redução de pobreza [...], buscam eliminar a destituição. Constituem-se, pois, em **políticas temporárias**, já que têm por finalidade incorporar os despossuídos a uma vida regular na sociedade, reduzindo ou eliminando as principais carências que colocam em risco sua sanidade e sobrevivência.

Assim, as primeiras obedecem à meta de universalizar as ações sociais, abrindo caminho, por meio do Estado, para os direitos assegurados aos vários grupos sociais. As políticas de redução da pobreza são seletivas, ou seja, procuram por meio da discriminação positiva focar como beneficiárias apenas as pessoas que estejam próximas ou no patamar da miserabilidade, normalmente definido em termos de baixos níveis de renda. (MARSIGLIA, SILVEIRA, CARNEIRO JUNIOR, 2005, p.71, grifos nossos.).

As políticas sociais têm sido identificadas como políticas de inclusão, especialmente quando apresentam caráter focal, como as ações afirmativas. As ações afirmativas são uma forma de atender aos grupos considerados excluídos de algum direito, porém não a única forma de intervir para garantir-lhes o acesso à educação.

Segundo consta no endereço eletrônico do MEC, o governo entende essas políticas do seguinte modo:

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras - historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização (MEC/SESu, 2007).

O discurso da inclusão é apresentado nas justificativas de políticas com características das políticas de ação afirmativa e em programas que focalizam determinado grupo social. Essas justificativas geralmente apontam para a diminuição da exclusão e a ampliação do acesso à educação, de modo que tais políticas ganham ênfase em um país cuja exclusão social é uma das características listadas nos relatórios do Banco Mundial: “A desigualdade de renda no Brasil diminuiu um pouco durante a última década, mas permanece uma das mais altas do mundo, o que reflete os contínuos desafios sociais.” (BM, 2006, p. 18).

A exclusão social é identificada por Bursztyn (2000) como algo que se manifesta de diferentes formas. Ressalta que existe atualmente no Brasil uma nova exclusão social. Segundo o autor, “Exclusão social tornou-se moeda comum para designar toda e qualquer forma de marginalização, discriminação, desqualificação, estigmatização ou mesmo de pobreza” (BURSZTYN, 2000, p. 56), características identificadas no Brasil nos séculos XX e XXI. A exclusão é vista como objeto permanente de estudos, a partir dos séculos XVII e XVIII, revestindo-se, em diferentes épocas, de outras denominações, porém sempre presente nas discussões acerca de questões sociais. Em sua análise, o autor define o conceito de exclusão social:

O conceito de exclusão social está mais próximo, como oposição, do de coesão social ou, como sinal de ruptura, do de vínculo social. Por similitude, encontra-se próximo, também, do conceito de estigma e mesmo, embora menos, do de desvio. Neste caso, entre outras, a diferença reside no fato de que o excluído não necessita cometer nenhum ato de transgressão, inversamente ao desviante e à semelhança dos que sofrem discriminação pura e simples. A condição de excluído lhe é imputada do exterior, sem que para tal tenha contribuído direta ou mesmo indiretamente (BURSZTYN, 2000, p. 59).

Nesse caso, a exclusão implica valores e seu julgamento, ou seja, o estabelecimento de vínculos sociais ou a sua ruptura, uma vez que não dependem

apenas do sujeito, mas das relações que estabelecem quem é esse excluído. Esses vínculos podem ser determinados de acordo com as condições de trabalho dos sujeitos ou até por características endógenas.

Para se defender da estigmatização social, o grupo considerado excluído tende a estabelecer vínculos que, algumas vezes, lhe permitem lutar por seus interesses em comum. Bursztyn (2000, p. 61) aponta três conceitos clássicos de ‘exclusão social’. O primeiro, mais amplo, “[...] aproxima-se do de discriminação racial, sexual, religiosa, ou outra”. Sob essa perspectiva, os sujeitos seriam vítimas de toda e qualquer rejeição social, desenvolvendo novos e diferentes vínculos sociais, confundindo-se, “[...] assim, com os grupos de estigma e/ou desvio” (BURSZTYN, 2000, p.61). O segundo seria relacionado à exclusão de direitos constituídos de grupos sociais sem condições mínimas de vida, em face das precárias condições de trabalho e subsistência; nesse grupo, estariam trabalhadores pobres, mendigos e biscateiros. A terceira acepção “[...] vai além da negação ou recusa de direitos” e é representada por moradores de rua, índios ou nômades. Esses sujeitos “[...] passam a ‘não ter direito a ter direitos’ [...] sem serem reconhecidos como semelhantes, a tendência é expulsá-los da órbita da humanidade” (BURSZTYN, 2000, p. 62).

Mesmo distintas, as três acepções podem estar correlacionadas e implicar-se mutuamente. Tal distinção faz-se necessária para demonstrar que pobreza, desigualdade social e exclusão não são sinônimas, apesar de estarem relacionadas muitas das vezes em que se discute a exclusão social no Brasil, constituindo-se em problemas da sociedade moderna:

A exclusão social no Brasil está estreitamente relacionada à desigualdade social e à pobreza, possui uma dimensão histórica particular e, em parte, é responsável pelas dificuldades da constituição de seu espaço de igualdade [...]. Dessa forma, ao longo de sua história, o Brasil conheceu três tipos clássicos de excluídos, distintos entre si, mas com um lastro comum: eram indispensáveis ao desenvolvimento econômico (BURSZTYN, 2000, p. 71-73).

A nova exclusão social apresenta características próprias e inovadoras, em consonância com as mudanças no mundo do trabalho e na velocidade e caráter das novas formas de relações sociais, que constituem dinâmicas diferentes das até então estabelecidas. Essas novas formas de relação da sociedade e do mundo do trabalho implicam tempos diferentes, no uso de máquinas cada vez mais independentes da mão de obra humana e de valores que passam a ser determinados por essa lógica que

vem sendo determinada pela globalização e pela industrialização acelerada. Nesse contexto, os excluídos modernos podem ser considerados: “[...] um grupo social que se torna economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador, podendo, portanto, ser fisicamente eliminado” (BURSZTYN, 2000, p.81).

Em consequência do exposto, ao se elaborarem e implementarem as políticas compensatórias, torna-se necessário o desenvolvimento de políticas sociais denominadas de inclusão social, disseminando um discurso da inclusão: passam a ser considerados excluídos pelo Estado os grupos que não têm um trabalho que lhes possibilite acesso a condições básicas de vida, uma vez que não representam ‘mão de obra qualificada’ para o mercado de trabalho. Entretanto, como sujeitos sociais, precisam consumir e são, além disso, incluídos como sujeitos de determinados projetos e ações políticas.

A proposição e o processo de aprovação das políticas sociais envolvem recursos de várias naturezas e geram emprego aos que as elaboram e as executam. Assim, mesmo sendo considerados desnecessários, esses excluídos tornam-se objeto de políticas e ações voltadas ao desenvolvimento social e econômico do país.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), em 2006 a taxa de analfabetismo no Brasil era de 11,1%, ou seja, a educação básica ainda não podia ser considerada acessível a todos, uma vez que significativa porcentagem da população nacional ainda não era alfabetizada. Outro aspecto relevante é o quantitativo de jovens entre 18 e 19 anos que não estudavam nem trabalhavam naquele ano: 5,2%. Nessa faixa etária, geralmente se espera que os jovens estejam frequentando o ensino superior. No entanto, outro dado demonstra que, mesmo com escolarização até o ensino médio e perspectivas de frequentar cursos de graduação, 20% dos jovens dessa faixa etária trabalhavam e estudavam, ao passo que 30,6% destes só trabalhavam; 17,2% faziam atividades em casa e 27% somente estudavam. O percentual de jovens que não estudavam (53%) superou o quantitativo de jovens que estudavam (47%). Deduz-se que o acesso à educação ainda não é uma realidade da maioria dos jovens entre 18 e 19 anos no Brasil.

Comparado com outros 194 países, o Brasil está em 90º lugar em taxa de alfabetização, que ainda está longe do ideal alcançado pela Geórgia, com uma taxa de 100% de alfabetização, conforme se visualiza no quadro a seguir:

Quadro 1 - Lista de países por taxa de alfabetização em 2006

Posição	País	Taxa de <u>alfabetização</u>
1	 Geórgia	100.0
2	 Cuba	99.8
2	 Estônia	99.8
2	 Polônia	99.8
5	 Barbados	99.7
5	 Letônia	99.7
5	 Eslovênia	99.7
8	 Bielorrússia	99.6
8	 Lituânia	99.6
10	 Cazaquistão	99.5
10	 Tadjiquistão	99.5
90	 Brasil	90.0

Fonte: UNPD, 2006

O Quadro 1 demonstra que, entre os dez países com maior taxa de alfabetização, muitos eram da antiga União Soviética. O acesso a bens, a direitos e à educação de nível superior são outros aspectos que interferem nas condições sociais, econômicas e culturais de um país. São características que resultam em condições de vida da população e que são objeto de políticas para a melhoria de vida no país.

Castel (2004) justifica a análise da exclusão pela necessidade de identificar a sua origem, para compreender como as desigualdades sociais têm-se constituído, buscando nessas informações alternativas para desenvolver políticas que as amenizem. O autor afirma que “É no coração da condição salarial que aparecem as fissuras que são responsáveis pela “exclusão”; é sobretudo sobre as regulações do trabalho e dos sistemas de proteção ligadas ao trabalho que seria preciso intervir para “lutar contra a exclusão” (CASTEL, 2004, p.36, grifos do autor).

Castel enfatiza que a exclusão tem sua origem nas relações de trabalho, cuja lógica é determinada pelo lucro das indústrias sobre a exploração da força de trabalho, ou seja, as condições de trabalho geradas no sistema capitalista aprofundam a exclusão, pois aumentam as desigualdades econômicas e sociais. O autor entende que a exclusão não é algo ‘arbitrário’, mas advém de uma lógica presente na necessidade de manutenção do *status quo* e desemboca no estabelecimento de políticas sociais que objetivam a discriminação positiva com o intuito de solucionar momentaneamente problemas de desigualdade social. O autor afirma que tal

perspectiva pode ser complexa, uma vez que a diferença entre discriminação positiva e negativa é separada por uma linha tênue e relativa. Tal relação é alterada no momento em que, tentando melhorar as condições de determinado grupo, é preciso enquadrá-lo com *status* de segunda classe para que tenha direito às políticas compensatórias, também chamadas de discriminação positiva; porém, ao ser enquadrado em um *status* inferior e justificar a não resolução total do problema, tal discriminação pode ser considerada negativa.

Para contrapor a exclusão, o governo Lula utiliza, nos documentos nacionais, o termo ‘inclusão’, cujo discurso acompanha as leis elaboradas para orientar a diminuição das desigualdades sociais e as que orientam a educação nacional.

Sobre o conceito de inclusão, Oliveira e Catani (2006) argumentam que as contradições do discurso da democratização e do acesso à educação ficam explícitas quando se ampliam as vagas na educação superior, ao mesmo tempo em que se faz necessária a garantia da qualidade do ensino nesse nível de educação. Mencionam uma das formas como a inclusão é compreendida nas políticas destinadas à educação superior no Brasil:

[...] falar sobre a **democratização do acesso e a inclusão** na educação superior implica em estabelecer políticas que tocam variados atores sociais. Além disso, deve-se notar que a inspiração de uma política de matiz popular pode ser uma **preocupação de movimentos sociais e, ao mesmo tempo, de organismos multilaterais** postos, paradoxalmente, sob suspeição pelos próprios movimentos sociais (OLIVEIRA; CATANI, 2006, p. 5, grifos nossos).

Os autores referem-se a influências de forças políticas distintas, que emprestam ao termo ‘inclusão’ caráter ambíguo, uma vez que é defendido por organismos multilaterais e também faz parte do discurso de lutas e conquistas dos movimentos sociais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o discurso da inclusão é utilizado como justificativa dos organismos que se mantêm hegemônicos no poder, é solicitação presente nos manifestos dos movimentos que lutam pela garantia de seus direitos em uma sociedade desigual.

A compreensão de que a política social, em especial a denominada de inclusiva, preconiza o acesso aos direitos e utiliza-se de programas para concretizar ações que minimizem as desigualdades sociais, revela que o Estado vem seguindo uma lógica específica: a de que essas justificativas (sob o rótulo do discurso da

inclusão) são efetivadas em um sistema em que o capital é o ator principal, e que nenhuma política elaborada sob essa orientação é desvinculada dessa lógica. Tal compreensão é determinante para que atentemos para as contradições presentes no discurso da inclusão, perspectiva já apontada em pesquisas:

Insistimos para o fato de que a compreensão da gênese de programas de inclusão exige a análise do modo de produção de mercadorias. Isso deve ser ressaltado, pois, quanto mais as contradições afloram no estágio da produção, mais se clama por eliminá-las no estágio da distribuição. A produção de riqueza é encoberta e, concomitantemente, defende-se a equidade na distribuição (KASSAR; ARRUDA; SANTOS, 2006, p. 3).

A inclusão apresenta-se como discurso ideológico apoiado pelos representantes do Banco Mundial, particularmente por meio de ações provenientes de outras instituições como: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). É importante ressaltar que os organismos internacionais relacionados têm especificidades e objetivos diferentes. O Banco Mundial tem interesses econômicos que orientam suas ações; os demais organismos desenvolvem ações com maior ênfase no aspecto social e cultural. Essas agências incentivam a elaboração de políticas orientadas pelo disposto nas conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos, que, por sua vez, deu ênfase ao discurso da inclusão social. Fonseca (1995, p. 171) analisa as ações do Banco Mundial (BM) que embasam o exposto:

No ano de 1990, o Banco [Mundial] passa a elaborar novas diretrizes políticas para as décadas futuras, com base nas conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos realizada na Tailândia no mesmo ano. Além da presença de 155 países, a conferência contou com a participação de outras agências internacionais, bilaterais e multilaterais, entre as quais é de se ressaltar o papel do Banco Mundial como um dos principais coordenadores do evento.

Sobre a construção social da exclusão, é necessário distinguir que a pauperização é uma das categorias que determinam a delimitação de alguns grupos como sendo excluídos. Bursztyn (2000, p.58) afirma que: “O senso comum, no Brasil, confunde – e tem suas razões – os diversos termos estruturantes do tema das iniquidades sociais: desigualdade, pobreza e exclusão”. A pobreza é, não obstante, um dos elementos que determinam condição para que determinado grupo desenvolva

diferentes formas de acesso (ou não acesso) aos seus direitos, o que aumentaria a desigualdade social entre os grupos, elevando as chances de se ser identificado como excluído.

O governo Lula vem utilizando constantemente a palavra inclusão em documentos com o sentido de reforço para a consolidação da cidadania e para a efetivação da democracia, como é possível identificar no PPA 2004 – 2007:

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: **inclusão social** e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2004).

Pelo exposto, a ‘inclusão social’ é apresentada como uma estratégia de longo prazo aliada a outras condições a serem alteradas pelo poder público, mas que não são explicitadas como processos, e sim como estratégias, tendo como objetivo final o fortalecimento da democracia. A educação, por seu turno, é tida como uma área a favorecer a inclusão social, uma vez que capacita a força de trabalho do país.

1.3 Inclusão e educação

O discurso da inclusão toma várias formas e é utilizado em diferentes áreas, inclusive nos diferentes níveis de educação.

Observam-se, nos artigos de Omote (2004), Santos (1995), Abramowicz (2001), Beyer (2002, 2003) e Guhur (2003), análises sobre os aspectos históricos do conceito de inclusão na educação, bem como políticas públicas e educacionais influenciadas por ele. Abramowicz faz uma análise conceitual da inclusão como processo, sem se deter em um grupo específico:

Não é um processo simples mas no entanto, há componentes disruptivos nestes que não estão incluídos, [esses grupos excluídos] vivem em uma espécie de exterioridade, de fora. Exterioridade que pode estar nos mais pobres, nos negros, nos loucos, nesses, a quem imputaram o nome de portadores de necessidades especiais [...], nestes que estão excluídos, nos quais as linguagens e os sentidos estão mais separados das teias do poder (ABRAMOWICZ, 2001, p. 3).

A relação entre o uso da palavra inclusão e poder é estabelecida nas ações da sociedade capitalista, onde o lucro leva ao poder. Desenvolvendo o trabalho sob a perspectiva da educação de pessoas com necessidades educacionais especiais, a autora inicia uma reflexão acerca do que significa ‘inclusão’ em uma sociedade determinada pela exclusão. Tais análises encaminham a temática sobre como o discurso da inclusão vem sendo difundido sem considerar aspectos econômicos e conceituais. Ressalta-se o contexto em que a escola, que se denomina inclusiva, está inserida e como essa relação ocorre.

A análise de Garcia (2004), em sua tese, foi determinante nesta pesquisa no que se refere à compreensão das políticas de inclusão e da influência do Estado no seu estabelecimento. Essa questão é abordada nos capítulos seguintes, mas importa salientar que partimos do mesmo pressuposto adotado pela autora:

Ao analisar as políticas de inclusão tenho como ponto de partida que os discursos políticos são produzidos à luz de um embate de interesses: são gestados, são expressão, e são apreendidos em relações de conflito. São assimilados por grupos diferentes de maneira seletiva, a partir de seus crivos, segundo aquilo que é julgado como mais importante nos enunciados políticos (GARCIA, 2004, p. 9).

A observação da autora remete-nos a uma abordagem que compreende as políticas como resultantes do coletivo, do social. São as relações humanas que produzem esses instrumentos de luta (as políticas) que, por sua vez, são apropriados e desenvolvidos de acordo com os interesses em jogo, bem como determinados por jogos de poder intrínsecos à sociedade, tendo, ainda, como principal possibilidade de intervenção, a identificação das contradições presentes nos diferentes grupos que constituem a sociedade brasileira.

As políticas sociais na área da educação têm sido apontadas como necessárias à inclusão social, ou seja, seria por meio do acesso de todos à escola que as pessoas passariam a ter condições iguais. Garantido o acesso à educação, todos teriam iguais condições de competir no mercado de trabalho, favorecendo uma sociedade com mais oportunidades e menos desigualdades sociais. Essa perspectiva apresenta, todavia, limitações, uma vez que o acesso à educação não garante a permanência dos alunos na escola, bem como a inserção de alunos nessas instituições educacionais não garante que adquiram conhecimentos que lhes garantam igualdade de condições.

Segundo Laplane (2004, p.11), o discurso da inclusão é crivado de contrapontos “[...] em termos conceituais, políticos e ideológicos [...]”, características que compõem o quadro enfatizado pelo processo de globalização. Laplane aponta para lacunas no discurso da inclusão, especialmente em termos de compreendê-lo como meio para inserir alunos em um contexto escolar complexo e repleto de fragmentações.

O acesso à educação superior é um dos objetivos das políticas de inclusão, e a discriminação positiva é um dos meios pelos quais tais políticas são aplicadas.

Oliveira e Catani (2006) abordam a questão da democratização do acesso e da inclusão na educação superior, com base em documentos internacionais, como o Relatório 19392-BR – *Brazil: Higher Education Sector Study*, publicado pelo Banco Mundial em 30 de junho de 2000. Nesse artigo, os autores correlacionam democratização do acesso com inclusão na educação superior, colaborando com o debate acerca desse tema.

Nesse embate de forças e nos consensos oriundos dos pactos políticos, percebemos os partidos políticos e o Estado buscando formas de desenvolver o discurso da inclusão, seja para atender aos movimentos sociais, seja para atender aos interesses econômicos das classes dominantes. De acordo com Gramsci (1982, p. 14-5), é por meio do partido político que os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais fundem seus interesses e os concretizam. O autor afirma que:

[...] um intelectual que passa a fazer parte do partido político de um determinado grupo social confunde-se com os intelectuais orgânicos do próprio grupo, liga-se estreitamente ao grupo, o que não ocorre através de participação na vida estatal senão mediocrementemente ou mesmo nunca.

Os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais coadunam interesses no partido político e, segundo Gramsci (1982), superam a análise histórica de acordo com a influência de determinado grupo social econômico, destinando ao Estado orientações e decisões que convergem com os interesses da classe que detém o poder econômico. Sob esse enfoque, o discurso da inclusão vem favorecer a classe dominante, pois mantém a estrutura hegemônica, mesmo demonstrando, nos documentos (nos programas de educação superior analisados no capítulo 3), que as minorias é que seriam atingidas pelos programas específicos da SESu/MEC.

Outra contradição apontada no discurso da inclusão, no Brasil, é demonstrada por Laplane ao avaliar as políticas de educação influenciadas por esse discurso, uma vez que, ao mesmo tempo em que todos devem ter direito à educação, o mercado exige que a competição seja constante:

[...] contradições que se evidenciam quando consideram por um lado, os discursos da inclusão, da educação para todos e a posição oficial que subscreve as metas das conferências de Jontiem (1990) e Salamanca (1994) [...] e, por outro lado o contexto da globalização com as suas exigências de qualidade, competência e eficiência (LAPLANE, 2004, p. 11).

A autora demonstra que a contradição presente no discurso da inclusão não é algo isolado, uma vez que vem sendo usado em âmbito mundial e em um conjunto de conferências internacionais e de ações nacionais para ampliar o acesso à educação. Segundo ela, uma das características perversas desse discurso é “[...] o apaziguamento das relações sociais e o apagamento dos conflitos” (LAPLANE, 2004, p. 15). Esse aspecto será oportunamente ressaltado, pois a apropriação do discurso da inclusão é facilmente veiculada e incorporada pela maioria da população, no afã de ter seus direitos assegurados.

Carlos Roberto Antunes dos Santos, que, em 2004, foi Secretário de Educação Superior do MEC, defende as intenções do governo Lula no que se refere à relação entre inclusão e educação superior e aponta que, por meio de um movimento denominado “Universidade do século XXI¹⁰”, o Estado entende que a educação favorece o desenvolvimento do país, por meio da sintonia e das relações entre a sociedade e a universidade:

Como secretário da SESu não nos preocupa apenas o caminho da universidade pública federal, estadual, municipal, mas também o caminho do ensino superior privado. [...] Quando se coloca a questão da universidade do século XXI, vem à tona a questão da **inclusão social**, um dos pilares das nossas políticas para a educação superior. Não se pode pensar em ensino básico de qualidade sem uma boa universidade. Há, hoje, falta de sintonia entre a sociedade e a universidade, e o MEC quer tornar essa sintonia possível (SANTOS, 2004, p. 57-58, grifo nosso).

¹⁰ Seminário realizado em abril de 2004, quando vários pesquisadores e políticos discutiram sobre a Reforma Universitária no Brasil.

Sendo um representante do governo, o autor expressa que o discurso do governo Lula demonstra que mesmo anunciando a defesa da expansão de IES públicas, o setor privado também é foco de interesse. O setor privado é heterogêneo e também precisa de políticas que orientem sua expansão, buscando minimizar a mercantilização e priorizando a qualidade da educação superior no país (SANTOS, 2004). Outro aspecto ressaltado, no que se refere às universidades, é o papel de qualificar a mão de obra necessária ao desenvolvimento do país, orientação presente nos documentos dos organismos internacionais. Sobre as influências desses organismos, mais especificamente o Banco Mundial, na educação do Brasil, Dourado (2002, p.239) escreve o seguinte:

[...] é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação.

De acordo com Hnijnik, compreender a exclusão como sendo o contrário da inclusão permite enfocar a “[...] sutil mas igualmente perversa forma de exclusão produzida no processo de escolarização” (HNIJNIK, 1997, p.35). Essa autora compreende a exclusão na perspectiva escolar e relacionada aos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST. Enfatiza a importância do acesso a uma educação de qualidade para modificar a situação em que se encontra esse grupo; a exclusão ou a inclusão desses sujeitos tem relação direta com o tipo de conhecimento a que têm acesso.

O processo de universalização do ensino fundamental teve sua ênfase maior no Brasil a partir dos anos 1990, quando houve vários encontros internacionais, cujo objetivo comum era a minimização das desigualdades sociais. Assim, a palavra ‘inclusão’ passou a fazer parte das orientações dos documentos internacionais, divulgando e consolidando esse discurso nas políticas educacionais e sociais mundiais. Freitas (2002) aborda a questão da exclusão e desenvolve uma crítica ao processo de inclusão social proposto pelos organismos multilaterais. A contribuição desse autor consiste em análises sobre a desresponsabilização do Estado e sobre a ênfase na responsabilidade pela exclusão, que recai sobre o indivíduo. Segundo o autor, essa forma de operar:

[...] faz com que a exclusão se faça, de fato, segundo a bagagem cultural do aluno, o que permite que ela ocorra no próprio interior da escola de forma mais sutil, ou seja, ‘internalizada’ (inclusive com menores custos políticos, sociais e com eventual externalização dos custos econômicos), e permite externalizar a exclusão social já *construída fora da escola* e que agora é legitimada a partir da ideologia do esforço pessoal no interior da escola, responsabilizando o aluno pelos seus próprios fracassos (FREITAS, 2002, p. 311, grifos do autor).

O foco do autor é a educação básica. No entanto, esse mesmo fenômeno de ‘responsabilização do indivíduo’ é observado na educação superior, especialmente no processo do vestibular, uma vez que a responsabilidade de não ser aprovado é do indivíduo que não teve o mérito necessário para cursar a educação superior, e não das condições concretas que determinaram as relações de trabalho e emprego do indivíduo ou de seus familiares, definindo-lhe a educação e a preparação para ingressar nesse nível. Assim, o Estado não teria responsabilidade pelo grande número de candidatos que não ingressam nas IES (em especial nas públicas), uma vez que teria sido o aluno que não se esforçou o suficiente.

‘Educação inclusiva’ é uma expressão mais específica do que ‘inclusão’ e compreende o ambiente escolar. Esse conceito é compreendido, na bibliografia sobre a inclusão, como alternativa segundo a qual a escola se transforma para atender à diversidade:

A Educação Inclusiva consiste na idéia de uma escola que não selecione crianças em função de suas diferenças individuais, sejam elas orgânicas, sociais ou culturais. A sua implementação sugere uma nova postura da escola regular, valorizando a diversidade em vez da homogeneidade (GLAT; PLETSCHE; FONTES, 2006, p. 2, grifo nosso).

A contradição dessa proposição é observada quando consideramos que a escola não é uma instituição isolada, mas sim parte da sociedade e, como tal, expressa o movimento contraditório que ocorre no espaço escolar e as concepções vivenciadas fora dela. As diferenças de classe ficam visíveis quando os alunos frequentam as escolas, seja na educação básica ou na educação superior. Considerar as diretrizes das políticas de inclusão social e suas derivadas para orientar o trabalho docente e a organização escolar é, todavia, uma alternativa, tendo em vista que a escola pode ser um espaço de resistência do qual podemos dispor para elaborar novas perspectivas de educação e de transformação social.

Uma das formas de identificar as lacunas da política de educação inclusiva no país é conhecer a história desse movimento que traz, dos acordos internacionais, o discurso da inclusão para a legislação nacional:

[...] boa parte de nossa produção acadêmica afirma que **a inclusão** nasceu nos países escandinavos, passou para os Estados Unidos, se disseminou pelo mundo e culminou com a Declaração de Salamanca, em 1994, quando foi instaurado um novo paradigma, que deveria substituir o da integração, ultrapassado e conservador (BUENO, 2005, p. 1, grifo nosso). O autor demonstra como o termo ‘inclusão’ é introduzido na versão feita pela Secretaria de Educação Especial (SEESP), que apresentou uma versão da Declaração de Salamanca diferente da tradução feita pela Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE – e, conseqüentemente, diferente da versão original em espanhol. Segundo Bueno (2005, p. 10), a intenção dessa ênfase em relação à inclusão tem uma perspectiva de manutenção e não de melhorar as políticas desenvolvidas no país:

É neste contexto que surge o conceito de sociedade inclusiva, em substituição ao de sociedade democrática e que opera a mesma inversão apontada acima em relação à educação. Isto é, se o norte, o futuro, o porvir, é a sociedade inclusiva, está por trás a perspectiva de que a sociedade jamais incorporará a todos, pois que terá que ser permanentemente inclusiva.

Bueno faz uma reflexão determinante para a interpretação que a classe hegemônica tem ao propor uma sociedade inclusiva: se essa sociedade deverá ser inclusiva, haverá excluídos, ou seja, a desigualdade social será uma constante, ao contrário do que propõem as políticas tidas como inclusivas, cujos objetivos seriam justamente minimizar as desigualdades sociais, atendendo à prerrogativa constitucional de que todos têm direitos iguais.

Boneti (2004, p. 19) fez uma análise conceitual da educação inclusiva, por meio de investigação sobre a desigualdade social, concluindo que: “O conceito de cidadania não apenas subsidiou o aparecimento do conceito de ‘inclusão’ acentuando a lógica do ‘dentro’ mas também se constitui de objetivos do discurso da ‘educação inclusiva’”. A confusão entre termos como ‘inclusão escolar’, ‘educação inclusiva’, ‘inclusão social’, entre outros, decorre da contradição intrínseca no conceito de inclusão. A maior contribuição do autor está na sua análise sobre como pessoas consideradas pobres entendem tal conceito: como acesso a situações que lhes garantam um mínimo para sobreviver; diferentemente da forma como as classes hegemônicas o compreendem: como garantia de direitos (segundo o autor, compreensão compatível com o disposto em documentos dos organismos internacionais).

O uso do termo ‘educação inclusiva’ é diferenciado de inclusão, em face de sua aplicação restrita ao contexto escolar. De acordo com material disponibilizado pelo MEC (2006, p. 33), educação inclusiva:

[...] representa um avanço que não se limita a identificar e resolver as dificuldades educacionais que surgem em todo o processo de ensino-aprendizagem, orientando ações voltadas à superação dos enfoques tradicionais, sem levar em conta os fatores externos que muitas vezes agem como barreiras à aprendizagem e à participação.

É possível identificar que, em relação à educação básica, o sentido de ‘educação inclusiva’ envolve novas perspectivas de ensino, diferentemente do que é observado nos programas oferecidos pela Secretaria de Educação Superior (SESu-MEC), nos quais essas perspectivas não são muito enfatizadas, e corresponde ao acesso e à permanência de alunos nesse nível de ensino.

Chassot (2003) desenvolve a temática da inclusão social como fim a ser alcançado por meio da alfabetização científica. Tal pressuposto ganha corpo à medida que o autor determina o que entende por alfabetização científica:

[...] poderíamos pensar que alfabetização científica signifique possibilidades de que a grande maioria da população disponha de conhecimentos científicos e tecnológicos necessários para se desenvolver na vida diária, ajudar a resolver os problemas e as necessidades de saúde e sobrevivência básica, tomar consciência das complexas relações entre ciência e sociedade (CHASSOT, 2003, p. 97).

Para o pesquisador, compreender a ciência é identificar mecanismos, sentidos e relações em que vivemos; ser alfabetizado cientificamente significa participar da sociedade com percepção e desenvolver uma participação política, entendendo e determinando a sua história.

A análise de Chassot é semelhante à de Hnijnik (1997), pois ambos entendem que o conhecimento científico contribui para que sujeitos participem de forma consciente, melhorando, por meio desse conhecimento, suas condições concretas de vida. Sob a perspectiva apresentada por esses dois autores, o conhecimento científico favorece a inclusão social, na medida e na proporção da possibilidade real da existência da alfabetização científica.

Entendemos o discurso da inclusão como um discurso elaborado a partir dos encontros realizados por organismos internacionais, cujo objetivo declarado seria de

garantir melhores condições de vida no mundo, e desenvolvido como sendo um ‘consenso’ entre os representantes dos movimentos sociais e os interlocutores dos organismos internacionais, entre estes o BM. Assim, o discurso da inclusão carrega em seu bojo a contradição e o antagonismo peculiares ao embate de interesses sociais e econômicos entre as diferentes classes sociais e os diversos interesses entre classe trabalhadora e grupos dominantes.

Enquanto as políticas de inclusão amenizam os efeitos de algumas fraturas sociais, mantêm condições mínimas para que os grupos considerados excluídos permaneçam consumindo. Ou seja: o discurso da inclusão é ambíguo e favorece certo apaziguamento social, ‘beneficiando’ pessoas que necessitam de ações afirmativas e mantendo no poder os que já se encontram em tal posição. Sobre os efeitos desse discurso nas políticas destinadas à educação superior, realizamos análise nos próximos capítulos.

CAPÍTULO II

INCLUSÃO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA RELAÇÃO HISTÓRICA EM CONSTRUÇÃO

No Brasil, houve, entre 2003 e 2005, um movimento para desenvolver uma política voltada exclusivamente para as IES – Instituições de Ensino Superior –, denominado de Reforma Universitária. Para tanto, foram elaborados três anteprojetos de Lei, porém, até o ano da conclusão deste trabalho, 2009, nenhum foi aprovado pelo Congresso Nacional. O processo está estagnado como documento único, porém alguns aspectos dispostos nas diferentes versões vêm sendo implementados por meio de programas e projetos destinados à educação superior, em sua maioria com a justificativa de favorecer a inclusão social, como será exposto neste capítulo.

A educação superior é um nível de ensino cujo acesso se dá por meio de provas e avaliações conhecidas como ‘exames vestibulares’, oficialmente denominadas de processo seletivo. Enquanto a educação básica é oferecida a todos, a educação superior afunila a entrada de sujeitos. Assim, o direito à educação para todos tem um significado diferente para os dois níveis de educação que compõem o sistema educacional nacional: na educação superior, o acesso é permitido a quem passa pela seleção dos processos determinados por cada IES, enquanto na educação básica o acesso é obrigatório. De acordo com a LDB 9394/1996:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, **obrigatório e gratuito**, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria;

II – progressiva extensão da **obrigatoriedade e gratuidade** ao ensino médio;

III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V – **acesso** aos níveis mais elevados de 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 – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996)

É possível identificar, na legislação que rege a educação nacional, a priorização da educação básica, uma vez que a obrigatoriedade e a gratuidade são destinadas ao ensino fundamental e, progressivamente, ao ensino médio, enquanto ao ensino superior o acesso é para aqueles que demonstrarem mérito ou capacidade individual.

A origem da seleção na educação superior vem desde a criação dos primeiros cursos superiores no Brasil (1808), efetivada segundo as necessidades do Estado (Império), que determinou novas perspectivas econômicas, sociais e culturais ao país, com a mudança da família real para o Brasil. De acordo com Oliveira (1994, p. 90), durante o Século XIX:

A educação foi melhor estruturada e diversificada. Pretendia-se, a nível superior, formar os quadros exigidos pelo Estado, tais como engenheiros, topógrafos, militares, médicos, cirurgiões, odontólogos e agrônomos. Os anos que se seguiram até o fim do Império (1889) são marcados pela expansão, a nível superior, dos cursos de Medicina, Direito e Engenharia.

A educação superior, desde sua origem, atende às necessidades do Estado e da classe hegemônica. As ações favorecedoras da elite nesse nível de educação desencadearam provas e processos seletivos, presentes até hoje, para favorecer os egressos dos liceus oficiais e particulares (OLIVEIRA, 1994) no ingresso ao ensino superior¹¹. A definição dos alunos que teriam acesso à educação superior sempre foi efetivada por meio de seleção. A primeira forma estabelecida para determinar quem ingressaria nos cursos superiores foi a dos exames preparatórios. Esses exames consistiam em “[...] exames que ocorriam nos estabelecimentos de ensino procurados e que serviriam, ao mesmo tempo, de preparação para o ensino superior e de verificação da aprendizagem” (OLIVEIRA, 1994, p. 91). Tais estabelecimentos ofereciam cursos introdutórios à educação superior.

A partir de 1889, surgiu o exame de madureza, que certificava aos aprovados o direito de prestar o exame vestibular e dispensando os alunos dos

¹¹ Para maior aprofundamento sobre a história dos processos seletivos na educação superior, ler a dissertação de mestrado do prof. Dr João Ferreira de Oliveira: *Liberalismo, educação e vestibular*, defendida em 1994. (OLIVEIRA, 1994).

estudos anteriores (ginásio e científico ou clássico), atestando madureza¹² para o ingresso na educação superior. De acordo com a professora da Universidade Estadual da Bahia (Uneb) Silvia Maria Leite de Almeida, em entrevista concedida ao jornal *Gazeta do Povo*:

Os exames preparatórios, o diploma de conclusão do Colégio Pedro II e o exame de madureza permaneceram como as únicas formas de ingresso nas faculdades até 1911, quando foi instituído o exame de admissão aos cursos superiores, batizado de vestibular quatro anos depois. O nome aplicado à prova vem de “vestíbulo”, espaço entre a rua e a porta de entrada de um edifício. “A idéia de que o exame de acesso era uma passagem estreita já remetia à idéia de que era algo restrito”, avalia a professora da Uneb. Segundo ela, o vestibular dividiu espaço com as outras formas de seleção até 1925, quando se tornou o único exame de acesso à educação superior. Nesse mesmo ano, a legislação brasileira passou a exigir a conclusão do ensino secundário para os interessados em entrar na faculdade. (CAMPOS, 2008).

A idéia de uma passagem estreita é pertinente à condição dos exames vestibulares das instituições públicas, em cujos cursos superiores muitos candidatos almejam ingressar, porém apenas alguns conseguem. Todas essas formas não estabeleceram nenhum mecanismo inovador que possibilitasse o acesso democrático e cidadão à educação superior, como muito bem descreve Cunha (1986, p. 129):

Não me parece que essa proposta [o exame de madureza] tivesse como alvo o estabelecimento de algum mecanismo novo de discriminação social. Parece-me, isso sim, tratar-se da busca de um meio para prover as classes dominantes, as que freqüentavam as escolas superiores, ao lado de setores reduzidos das camadas médias, da cultura que suas elites intelectuais julgavam necessária para o desempenho das ocupações para as quais as faculdades preparavam e, assim, contribuir para a manutenção dessas mesmas classes numa posição dominante.

A manutenção do poder era defendida pela classe que o detinha e consolidada pelos mecanismos hegemônicos do Estado que, em 1889, no Brasil, vivia o final do Império.

A forma de seleção na educação superior nacional passou por diferentes etapas. Inicialmente, a seleção era feita antes do ingresso nesse nível de educação, também em face da questão econômica.

¹² O exame de madureza substituiria os exames parcelados, que até então eram o ‘gargalo’ para o ingresso na educação superior, conforme analisa Cunha (1986), em obra denominada *A universidade Temporã*.

Em 1910, foi introduzido o exame vestibular¹³. A nova forma de seleção para ingresso no ensino superior foi o único mecanismo de descentralização a permanecer após 1915, quando, por meio do decreto nº 11.530, de 10/3/1915, o controle federal foi reforçado, pois passou a ser maior o poder de decisão e de interferência do Estado. Esse decreto alterava o ensino superior, priorizando a centralização das decisões sobre esse nível de ensino na União, movimento que ficou denominado como Reforma Carlos Maximiliano (OLIVEIRA, 1994).

Em seguida, houve a Reforma Rocha Vaz, não tão conhecida, mas que imprimiu características contrárias às da Reforma anterior na educação superior, como é o caso da frequência às aulas: na Reforma Carlos Maximiliano, a frequência às aulas era livre; já na Reforma Rocha Vaz, obrigatória.

A concentração das elites na educação superior perdura até os dias atuais, uma vez que a educação superior é compreendida, segundo Cunha (1986), Ristoff e Sguissardi (2007), como necessária para a manutenção do Estado, garantindo à classe dominante o domínio social, político e econômico.

Além dessa seleção formal, existe a diferença econômica e a cultural, que restringem o acesso à educação superior, destinando quase exclusivamente para a classe economicamente favorecida as vagas nos cursos mais concorridos, que são oferecidos em IES públicas.

A partir dos anos 1990, o empobrecimento da classe média também é um dos fatores que têm dificultado o acesso à educação superior:

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período 1995-2002, que incentivou a expansão do setor privado, guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela queda do poder aquisitivo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido muito além do aumento da demanda. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2006 já somavam aproximadamente 45%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse fenômeno aponta para, pelo menos, três possíveis causas, sendo duas delas de natureza intra-sistêmica: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior. A terceira está relacionada com o empobrecimento da classe média brasileira, ao longo dos anos de 1990. (BRASIL, 2008, 218-219)

¹³ Cf. CUNHA, Luíz Antônio. **A Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986. p.129 - 130.

Com o aumento das IES privadas, alunos que não têm condições financeiras de custear seus estudos ficam sem acesso às vagas, que acabam tornando-se ociosas. A falta de vagas em IES públicas também dificulta o acesso à educação.

O saber acadêmico é símbolo de notoriedade social. De acordo com o jornal *O Globo*, realizar um curso de educação superior pode ser decisivo já na efetivação de estágios remunerados:

[...] o total de estagiários no país registrou crescimento de 10% no último ano. Atualmente, há 1,1 milhão desses jovens nas empresas, sendo 715 mil do ensino superior e 385 mil, do nível médio/técnico. No ano passado, eles eram um milhão no total. (MARINHO, 2008)

O número de estagiários da educação superior é maior do que o de estagiários do nível médio/técnico. Esses números indicam que esse nível de educação favorece o acesso ao mercado de trabalho, se considerarmos que o estágio remunerado é uma antecipação das condições que o trabalhador enfrentará na busca por empregos e também fonte de renda para continuidade dos estudos. As universidades têm, na prática de estágio remunerado, que acontece por meio do estabelecimento de parcerias, uma de suas funções sociais, permitindo que o estudante adquira experiência e seja remunerado pelo seu esforço, favorecendo assim sua permanência nas respectivas instituições de ensino superior.

A função social das universidades é influenciada pelos processos históricos que permearam a construção da identidade e da função de cada instituição de educação superior. As leis que imprimiram suas diretrizes influenciam todo o processo de formação acadêmica no país, cuja elitização é considerada uma das principais características no que se refere aos alunos que frequentam instituições públicas.

A expressão das disputas de poder é identificada nas contradições das reformas anunciadas. As políticas para a educação superior vêm demonstrando, desde os anos 1910 e 1920, a preocupação de qualificar a mão de obra da classe média, por meio da educação superior.

A primeira organização de uma universidade por determinação federal ocorreu somente em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro. Àquela

época, a concepção de universidade refletia a idéia humboldtiana¹⁴ e apresentava como objetivo principal a procura da verdade simplesmente por ela própria¹⁵. Cunha refere-se especificamente ao ano de 1926 como o momento em que novas perspectivas eram vislumbradas para o ensino superior.

A primeira universidade criada e organizada segundo as normas do Estatuto das Universidades Brasileiras (instituída pelo Decreto Nº 19.851, de 11 de abril de 1931, de autoria de Francisco Campos, assinado por ele e pelo Presidente da República Getúlio Vargas) foi a Universidade de São Paulo, em 1934. De 1930 até o 1945, no primeiro governo de Getúlio Vargas, ocorreram diversos movimentos ‘revolucionários’, entre os quais a Revolução Paulista (também chamada de Revolução Constitucionalista), em 1932, e a Intentona Comunista, em 1935. Esse novo contexto interferiria na ampliação do número de IES no país, uma vez que esse nível de educação vinha sendo compreendido como necessário ao desenvolvimento do país, que necessitaria cada vez mais de mão de obra qualificada.

A ditadura militar imprimiu novas características à educação superior, bem como ao seu financiamento. A centralização das decisões e a aplicação dos recursos financeiros foram atribuídas aos técnicos da USAID (representantes do governo e de organismos internacionais - USAID¹⁶), a partir do Golpe de 1937. Fávero (2000, p. 109) escreve sobre esse momento:

[...] é com o Golpe de 37 que as tendências centralizadoras e autoritárias se manifestam de forma explícita. Basta lembrar que, a partir de abril de 1939, os interventores passaram a ser controlados por um Departamento Administrativo, uma vez que tanto o orçamento como qualquer decisão de maior alcance a ser tomada pelos interventores, dependiam de sua aprovação.

¹⁴ Modelo alemão de Von Humboldt, que tinha como um dos princípios a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. Foi o modelo adotado durante a Reforma de 1968, em oposição ao modelo de universidade do Cardeal John Newman, cuja defesa era de que [...] as instituições acadêmicas têm como maior riqueza serem um espaço de encontro e comunicação humana convivente (MORAIS, 1995, p. 27).

¹⁵ Cf. SANTOS, 2003, p.188.

¹⁶ United States Agency for International Development – USAID. “[...] a USAID foi criada no ano de 1961, pelo Foreign Assistance Act, para coordenar os recursos destinados pelo governo norte-americano à promoção do desenvolvimento internacional, em especial por meio da Aliança para o Progresso, voltado para os países da região mais próxima. Assim sendo, a USAID passou a centralizar os recursos para a assistência internacional à América Latina, mas não se restringiu a essa região. A USAID também atuou e atua até hoje, embora de forma bastante diferente, em outras partes do mundo.” (JACOBS, 2004, p. 83).

A educação superior era responsável pela formação das lideranças e dos principais sujeitos cujo *status* era elevado por meio da conclusão de cursos como medicina e direito: "Em 1945, o ensino superior brasileiro compreendia 5 universidades, no sentido estrito, e 293 estabelecimentos isolados, matriculando, no total, 27.253 estudantes" (CUNHA, 1989, p.14). A Universidade do Brasil, a Universidade de Porto Alegre, a Universidade de São Paulo, a Universidade de Minas Gerais e a Universidade Católica do Rio de Janeiro constituíam-se como as cinco universidades existentes no ano de 1945. Nos anos 1940, a União Nacional dos Estudantes (UNE), aliada a um crescente número de estudantes e professores universitários que se incomodavam com a situação social e econômica do país, passou a envolver-se. O movimento estudantil¹⁷ cresceu e organizou-se, com maior ênfase, a partir do ano 1937. A partir de 1947, a UNE assumiu posições socialistas e lançou campanhas que visavam a defender as riquezas brasileiras. Desde então, diferentes embates políticos foram levantados pela UNE, dependendo do grupo que estava à frente do movimento¹⁸ para definir seu posicionamento político. O nacionalismo é um movimento que impulsiona os estudantes e tem como base a valorização do país e das riquezas nele produzidas, desenvolvendo um embate contra a interferência estrangeira no país.

Dentre as reformas em andamento, começava a ser pensada a reforma do ensino superior dos anos 1960.

Por meio de sucessivos decretos-lei, as mudanças no ensino superior efetivaram-se, construindo um panorama semelhante às orientações da USAID¹⁹. Em 1968, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), com o objetivo de elaborar uma lei que orientasse a educação superior, uma vez que deveria ser compatível com o contexto econômico e social almejado pelo governo militar. Dando continuidade aos estudos sobre o contexto educacional:

¹⁷No ano de 1937, foi organizado o I Conselho Nacional de Estudantes; em 1938, efetivou-se o II Conselho ou Congresso Nacional de Estudantes. Entretanto foi somente a partir de 1947 que o movimento voltou-se, com maior ênfase, para reivindicações políticas e nacionais, liderando estudantes e militantes de partidos políticos na luta pela ascensão das massas e contra a burguesia. (Cf. FÁVERO, 1995; CUNHA, 1989).

¹⁸ Cf. FÁVERO, 1995, p. 23.

¹⁹ As orientações da USAID visavam a estudos e planejamentos sobre a educação brasileira, particularmente reformulações na estrutura do ensino superior brasileiro, que deveria seguir os padrões dos países mais desenvolvidos. Cf. ROMANELLI, 1978, p.212 e CUNHA, 1988, p.174.

[...] foi criado (...) o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GT), ao qual o Governo atribuiu a missão de ‘estudar a forma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e **formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país**’. (ROMANELLI, 1978, p.222, grifos nossos)

A Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, instituiu os princípios para a organização e o funcionamento do ensino superior. Contudo, outras leis, com objetivos semelhantes²⁰, haviam estabelecido os rumos desse nível de ensino. A ditadura militar teve sua fase mais radical nesse período, o que pode ser exemplificado pelo Ato Institucional nº 5 (AI - 5), de 13 de dezembro de 1968:

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, tira ao cidadão brasileiro todas as garantias individuais, quer públicas, quer privadas, assim como concede ao Presidente da República plenos poderes para atuar como executivo e legislativo. (ROMANELLI, 1978, p. 226)

O AI 5 representou a perversidade da ditadura militar e provocou os horrores dela advindos. Para que se efetivassem as mudanças políticas e econômicas, oriundas do governo e das imposições da ditadura militar, foi organizada uma reforma universitária proposta pelo governo, pois, à frente dos movimentos contra a ditadura, encontravam-se, especialmente, professores e alunos das universidades brasileiras. Dessa forma, desenvolveu-se uma ‘desmobilização’ no interior das IES, para que grupos que não compactuavam com as idéias do governo militar fossem desfeitos. Além desse aspecto, a concepção de que as universidades têm o papel de desenvolver a formação para a cidadania fazia dessas instituições foco de interesse político.

A respeito da influência do AI-5 e da desmobilização de docentes e discentes do ensino superior, Bittar (2001, p.125) afirma que:

O ano de 1968 foi um marco, tanto no campo da política, quanto no campo da educação. Antes mesmo da promulgação do AI-5, diversos setores da sociedade civil organizaram-se numa tentativa desesperada de resguardar o mínimo de dignidade e democracia no país. Foi assim que a categoria dos estudantes universitários mobilizou-se exigindo reformas em todos os níveis, mas, sobretudo, uma reforma universitária.

²⁰ Decreto nº 34.742, de dezembro de 1953; Decreto-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, sobre Universidades, sua Organização e seu Funcionamento; Decreto-lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, que estabelece normas complementares ao decreto-lei nº 53 e outras providências; Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968, que modifica dispositivos sobre o Estatuto do Magistério Superior.

Estudantes e professores reivindicavam mudanças. O governo apropriou-se desses ensejos e adaptou a reforma para atender aos seus interesses, ou seja, aos interesses internacionais e financeiros.

Rudolph Atcon era representante da USAID, órgão internacional que teve por função influenciar e facilitar uma estratégia para que a educação fosse moldada de acordo com as instituições de ensino superior internacionais²¹.

As ações propostas por Atcon podem ser assim resumidas:

1. Inovação, quanto à 'flexibilidade estrutural e diversificação docente, dentro de um critério de máxima integração e economia';
2. novas atividades acadêmicas e científicas;
3. satisfação, com os produtos da Universidade, das reais necessidades da sociedade;
4. melhora da qualidade e ampliação da quantidade;
5. criação de cursos básicos de estudos fundamentais gerais;
6. criação dos Departamentos e eliminação da cátedra;
7. implantação de tempo integral dos professores;
8. ampliação e diversificação dos cursos profissionais;
9. criação de unidades de estudos básicos, chamados Centros Universitários de Estudos Gerais;
10. criação de um Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. (ATCON, 1966, p.14-17).

A lei nº 5.540/68 tinha o objetivo de implantar reformas nas instituições de educação superior. O então presidente da República Marechal Arthur da Costa e Silva (quer governou de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969) expressava, com a Reforma, o seu desejo de garantir eficiência, modernização e flexibilidade administrativa à universidade. Ao preconizar diferentes organizações acadêmicas, estavam, no entanto, embutidos ideais diferenciados para a formação de mão de obra e para a formação da elite. Mesmo não estando explícita, essa divisão vem-se consolidando no viés mercadológico e por meio da expansão das IES privadas.

Rudolph P. Atcon (1974, p. 1) escreveu que: "Por 'reforma' deveríamos entender uma integrada estruturação e reorganização institucional". O autor dividia a reforma das universidades em três instâncias: estrutural, administrativa e acadêmica. Com diretrizes e experiências internacionais, Atcon elaborou relatórios e publicações que embasariam a Reforma Universitária.

²¹ Sobre Atcon, Luiz Antônio Cunha (1988, p. 203) escreve o seguinte: "[...] foi uma das figuras mais conhecidas dos estudantes universitários brasileiros no período 1965/68. Durante esses quatro anos, ele desempenhou o papel involuntário de pára-raios que captava as frustrações generalizadas dos estudantes com as condições do ensino superior e os rumos da modernização segundo os paradigmas norte-americanos".

De acordo com Romanelli (1978, p. 231):

[...] a modernização da universidade ocorreu menos por pressão da rebelião estudantil do que pela descoberta de que a inovação poderá ser manipulada sem ameaças à estrutura de poder, ao mesmo tempo em que se ajustaria mais a um certo padrão de desenvolvimento econômico, apontado este aspecto pelas forças internas e externas interessadas nessa modernização.

Na conjuntura então vigente, a industrialização confundia-se com a afirmação nacional, e o "[...] industrialismo se torna, praticamente, sinônimo de nacionalismo." (SAVIANI, 1988, p. 82). Sob a bandeira da educação como meio para ascensão social e econômica, a classe média fascinava-se com a idéia de democratização da educação superior, apoiando assim a nova legislação, que aparentemente preconizava tal democratização, porém, na realidade, visava a uma 'elite pensante', uma vez que o acesso à universidade era possível apenas para jovens das elites.

Esse acesso à universidade concentrava-se nos sonhos dos idealistas. Citando Azevedo, Romanelli (1978, p. 230) afirmou que:

[...] após 1964 a atuação do Governo, em relação à Universidade, passou por duas fases. A princípio ele defendeu os interesses dos estratos conservadores manipuladores da cátedra contra a ofensiva de professores e estudantes que advogavam a reforma. Depois, mudou de tática, quando percebeu que 'a extinção do antigo padrão de escola superior não ameaçava o *status quo*.' rever citação original mencionando Azevedo

O sistema de créditos²² implantado pela nova lei tinha como objetivo político a desmobilização de grupos estudantis e a redução de gastos, mas foi apresentado como solução democrática no meio acadêmico. Sobre os efeitos dessas alterações, Bittar (2001, p. 129) mostra que o "[...] regime de créditos e a matrícula por disciplina dispersaram os alunos que passaram a ter várias turmas com colegas diferentes, não lhes possibilitando freqüentar uma mesma 'classe' do início ao fim do curso".

²² O sistema de créditos é uma alternativa ao sistema de matrícula seriado. A matrícula é feita por disciplinas, que, na maioria das vezes, correspondem a 15 créditos e permitem maior flexibilidade no progresso acadêmico, uma vez que o aluno pode reprovar em uma disciplina e refazê-la no decorrer do semestre ou ano seguinte, sem prejudicar sua progressão nas demais disciplinas.

Cunha (1986), em sua análise sobre a educação superior nos anos 1960, compreende que a departamentalização teve como objetivo político oculto também a desmobilização de grupos, porém resultou no abandono da cátedra, desmitificando o professor como o único ‘dono do saber’.

Assim, o "autoritarismo desmobilizador" (SAVIANI, 1988, p. 97) instituiu mudanças estruturais nas instituições de ensino superior, que influenciam até hoje as práticas acadêmicas. À época, o ambiente era de reivindicações políticas, impelindo os acadêmicos a mobilizarem-se em prol de um objetivo comum, movimento esse que modificou a estrutura da universidade, assim como ofereceu novas dimensões quanto a seu papel social e político: “

Eis como a Lei 5.540/68 cumpriu o seu papel de reformular o ensino superior brasileiro definindo-se pela aplicação, nesse campo particular, da estratégia do “autoritarismo desmobilizador” acionada em função da implantação da “democracia excludente” (SAVIANI, 1988, p. 98).

A ampliação de vagas no setor público e o estímulo à expansão do setor privado foram objetivos alcançados pela Reforma Universitária de 1968, atendendo às necessidades políticas e econômicas do governo vigente.

Em decorrência do processo político e econômico desencadeado pela Reforma Universitária de 1968, os rumos da educação superior seguem as diretrizes governamentais e concatenam ideais políticos, sociais e econômicos, assim como convivem com as contradições de um modelo universitário alterado, reformado e ainda não acabado.

Os anos 1970, década do governo do então presidente da República General Emílio Garrastazu Médici (que governou de 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974), foi um dos períodos de maior repressão, uma vez que os principais líderes político-partidários haviam sido exilados ou ‘simplesmente’ tinham desaparecido. Militantes outrora ativos e revolucionários calavam-se em um período de torturas e de censura radical. De acordo com Saviani (1988, p. 126), essa época foi denominada de "autoritarismo triunfante". Com a aprovação da Lei nº 5.692/71, que fixava as diretrizes e bases para o ensino do então 1º e 2º graus, finaliza-se o "[...] ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964" (SAVIANI, 1988, p. 126). Consolida-se a "democracia excludente", com o objetivo de desmobilizar a sociedade e imprimir a

exclusão através da censura, da proibição de movimentos sociais, cassações e vários outros tipos de repressões.

No ano de 1984, o país vivenciou o movimento pelas ‘Diretas Já’, que reivindicava eleições diretas para os líderes do governo. Em 1985, foi eleito, por voto indireto, Tancredo Neves como presidente da República Federativa do Brasil. Teria início um processo democrático e o povo viria a eleger seus representantes por meio do voto direto e secreto. Após essa conquista, o Brasil elaborou nova legislação, com princípios de liberdade e de democracia.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que apresenta "[...] o mais longo capítulo sobre a educação de todas as constituições brasileiras" (VIEIRA, 2000, p. 62). No que diz respeito à educação superior, a Constituição fixou para as Universidades a autonomia didático-científica e estabeleceu a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, assim como permitiu o repasse de recursos públicos para instituições privadas.

Nos anos 1980, as alterações nas políticas de educação superior foram desenvolvidas gradativamente, mas com pouca expressão, se comparadas às políticas implantadas nos anos 1990, quando a privatização foi uma das características mais visíveis.

As orientações do Banco Mundial com relação às políticas de educação superior são responsáveis por parte dos princípios sobre os quais foram elaborados os documentos desse nível de educação, como é possível identificar na análise de Sguissardi (2000). Para o autor, termos ou expressões como “privatização”, “diversificação de fontes”, “redefinição da função do governo na educação superior” são palavras-chave que enfatizam como as orientações do BM estão presentes nas políticas de educação superior do Brasil:

Cada uma dessas “orientações” supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. No caso da primeira, argumenta-se que o modelo tradicional das universidades européias de pesquisa (Humboldt), com estrutura de programas em um único nível, seriam custosas e pouco adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. Solução: maior *diferenciação institucional*, com a criação de instituições não-universitárias de diversos tipos: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional), além de ensino à distância (SGUISSARDI, 2000, p. 6, grifos do autor, grifos do autor).

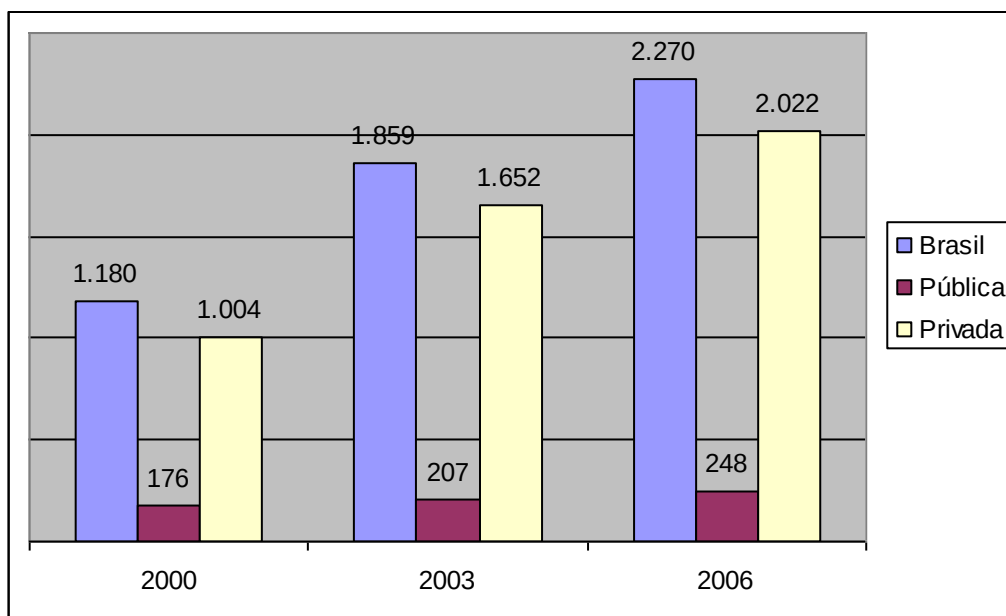
Desenvolvendo características como privatização e diversificação das instituições de educação superior, as políticas desse nível de ensino vêm traçando um quadro semelhante ao disposto pelo Banco Mundial, ao mesmo tempo em que este desenvolve avaliação das condições nacionais para aplicar recursos financeiros na educação. No final dos anos 1990, privatização, flexibilização e mercantilização da educação superior eram características que marcavam a oferta desse nível de ensino no país. Essas características, identificadas na legislação nacional, podem ser observadas no decorrer dos anos seguintes, por meio da crescente expansão das IES privadas no país, no movimento de privatização da educação superior que pode ser visualizado no gráfico a seguir:

Brasil em 2000, 2003 e 2006

Gráfico 1 - Instituições de Educação Superior Públicas e Privadas no Brasil em 2000, 2003 e 2006

Fonte: INEP, 2007.

No Brasil, as IES são organizadas, segundo sua natureza jurídica (ou



categorias administrativas), em públicas e privadas. As instituições públicas podem ser federais, estaduais ou municipais, dependendo da instância que as cria e as mantém. As instituições privadas podem ser: a) instituições privadas com fins lucrativos ou particulares em sentido estrito; b) instituições privadas sem fins lucrativos. Dessas duas naturezas, identificamos as IES como pertencentes ao setor privado e privado mercantil. O primeiro engloba as IES sem fins lucrativos; por

privado mercantil designamos o setor das IES com fins lucrativos ou particulares em sentido estrito.

As IES sem fins lucrativos dividem-se em:

Comunitárias - instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;

Confessionais - instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas;

Filantrópicas - são as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais foram instituídas e os coloquem à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração (INEP, 2009).

A organização acadêmica das IES nacionais é dividida em: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades, escolas e institutos; centros federais de educação tecnológicos – CEFET – e faculdades tecnológicas. No Brasil, em 2006, existiam 2270 IES, de acordo com a organização acadêmica. Destas, 178 (7,8%) eram universidades e 2022 (92,9%) tinham outras organizações acadêmicas.

Dentre as IES públicas, que somavam 248 instituições em 2006, 37,1% eram universidades e 62,9% tinham outras organizações acadêmicas. Entre as IES privadas, que somavam 2022 instituições, apenas 4,3% eram universidades e 95,7% tinham outra organização acadêmica. Esses dados revelam que, em 2006, a grande maioria das IES privadas e públicas não eram universidades, aspecto que desobriga as IES de outras organizações acadêmicas com relação ao processo de ensino, pesquisa e extensão. Apenas as universidades precisam desenvolver, pelo princípio da indissociabilidade, os três aspectos mencionados. Segundo a LDB/1996:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por;

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

II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber (BRASIL, 1996).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, as universidades são as IES cuja organização acadêmica é mencionada e definida em

vários aspectos, inclusive no que se refere à indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, exigência que não se estende às demais IES. É possível perceber, nos números apresentados, que as IES cuja organização acadêmica se constitui como não universitária são as que predominam, especialmente no setor privado. Essa preferência pode ser explicada pela não exigência do desenvolvimento de pesquisa, que acarreta maiores gastos e investimentos.

Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 2 - Número de IES no Brasil por categoria administrativa em 1995, 2000, 2003 e 2006

Unidade da Federação/Categoria Administrativa			1995	2000	2003	2006
Brasil			894	1.180	1.859	2.270
	Pública		210	176	207	248
		Federal	57	61	83	105
		Estadual	76	61	65	83
		Municipal	77	54	59	60
	Privada		684	1.004	1.652	2.022
		Particular	-	698	1.302	1.583
		Comun/Confes/Filant	-	306	350	439

Fonte: INEP, 2007

O número de IES públicas e privadas no Brasil indica que a privatização da educação superior é um fato e aumenta gradativamente. De acordo com o Quadro 2, observamos que a tendência nacional é de expansão do setor privado, especialmente das IES com fins lucrativos, uma vez que passaram de 698 no ano de 2000 para 1.583 IES em 2006, configurando-se um aumento de 126,8% num período de seis anos. O número das IES comunitárias/confessionais/filantrópicas apresentou, no mesmo período, um crescimento de aproximadamente 43,5%, um percentual bem inferior ao das IES com fins lucrativos.

No setor público, as IES municipais diminuíram, passando de 77 IES, em 1995, para 54 instituições, em 2000, e voltando a subir para 60 IES em 2006. As IES estaduais apresentaram crescimento de 36% entre o ano de 2000 e o de 2006. O aumento das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) representa os efeitos das políticas para a educação superior no setor público (principalmente nos últimos

anos: 2003 e 2006), uma vez que a federalização dessa área é preconizada na LDB/1996, mas a expansão do setor privado com fins lucrativos foi a que mais se verificou no período de 2000 a 2006. No período de 1995 a 2006, o crescimento do setor público foi de aproximadamente 18%, enquanto o aumento das IES privadas foi de 195,6% no mesmo período.

Os dados analisados permitem visualizar que, entre as duas categorias administrativas (público e privado), existe outra divisão cujas tendências nacionais apontam para a expansão de categorias específicas. No setor privado, as IES do setor privado mercantil são as que mais crescem no país. No setor público, as instituições federais são as que mais aumentam.

No quadro 3, pode-se focalizar esse processo de expansão em períodos mais curtos, com maior expansão no setor privado e regressão no setor público. Entre 1991 e 1995, observamos que o total de IES no país cresceu 0,1%. No setor público, houve um decréscimo de -5% e um aumento de 2% no setor privado. Entre 1995 e 2000, o quadro é ainda mais expressivo: as IES tiveram um aumento de 31,9%, porém, ao dividirmos as esferas pública e privada, o decréscimo do setor público foi ainda maior que no período anterior, configurando-se uma diminuição de -16,1% das IES públicas e um crescimento de 46,8% das IES privadas. No ano de 2000, os dados expressam a interferência das políticas adotadas no governo FHC.

Quadro 3 - Aumento de IES públicas e privadas em 1991, 1995, 2000, 2003 e 2006

Ano	Total no Brasil	Pública	Privada
1991	893	222	671
1995	894	210	684
Aumento % de 1991 para 1995	0,1%	-5%	2%
2000	1.180	176	1.004
Aumento % de 1995 para 2000	31,9%	-16,1%	46,8%
2003	1.859	207	1.652
Aumento % de 2000 para 2003	57,5%	17,6%	64,5%
2006	2.270	248	2.022
Aumento % de 2003 para 2006	22,1%	19,8%	22,4%

Fonte: INEP, 2007

No período de 2000 a 2003, o setor público, depois de anos de decréscimo, voltou a apresentar crescimento de IES: um percentual de 17,6%. Nesses anos, o setor privado apresentou seu maior percentual de crescimento: 64,5%. No período de 2003 a 2006, observamos menor percentual de crescimento no total das IES nacionais, porém foi o período de maior equilíbrio entre o crescimento das IES

públicas e privadas: as primeiras aumentaram 19,8% e as privadas cresceram 22,4%. Assim, é possível afirmar que tem havido uma desaceleração no aumento das IES privadas no país.

Mesmo com maior número de IES no setor privado, são as universidades que concentram a maioria das matrículas do setor público:

Quadro 4– Matrículas por organização acadêmica, no Brasil, em 2006

Organização Acadêmica	Matrículas	%
TOTAL	4.676.646	100,0
Universidades	2.510.396	53,7
Centros Universitários	727.909	15,6
Faculdades Integradas	1.438.341	30,8

Fonte: INEP, 2007.

Mesmo com o crescente avanço do número de IES com outras formas de organização, as matrículas nas universidades ainda permaneceram com um percentual significativo, de 53,7%. De acordo com dados do INEP (2009), em 2007 havia 183 universidades, das quais 96 eram públicas e 87 privadas. Das universidades privadas, 28 eram particulares e 59 eram comunitárias. Esses dados permitem identificar que o setor privado mercantil investe menos em universidades do que em IES com outra forma de organização acadêmica, posto que, na maioria, as universidades são públicas ou privadas comunitárias.

Segundo Bueno e Kassar (2005), a Reforma do Aparelho do Estado promoveu alterações significativas no papel atribuído ao Estado, sendo uma dessas alterações a privatização e a descentralização de alguns serviços públicos, dentre os quais a educação. Segundo as autoras: “Nesse contexto surge um ‘novo’ agente social: o setor público não estatal, que terá um papel fundamental na reorganização do Estado” (BUENO; KASSAR, 2005, p. 120).

Na educação superior, uma das alterações diz respeito às IES comunitárias, que passaram a ser diferenciadas das IES privadas empresariais. Na Constituição Federal de 1988, essa nova figura administrativa já estava presente:

[...] uma análise já apresentada por Vieira (1987), [...] mostra que a diferença entre os setores público e privado foi dissolvida no texto Constitucional, com a apresentação do conceito de instituição *comunitária*, que passou a ser considerada como entidade pública não-estatal. Esse conceito pode ser considerado como um ‘antecipador’ das formas institucionais que apareceram e se fortaleceram nos anos seguintes. (BUENO; KASSAR, 2005, p. 122, grifos do autor).

Notam-se, já em 1988, os rumos definidos para a organização das instituições privadas, cujo fortalecimento se percebe nos documentos legais²³. Na educação superior, as instituições comunitárias são identificadas como públicas não estatais, adquirindo o direito de isenção de algumas obrigações financeiras para com o Estado e incorporando outras, de cunho assistencial²⁴. O texto Constitucional determina que:

Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.[...]

Art. 213 – Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei (BRASIL, 1988).

Com início no governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990 a 1991), temas como equidade, diminuição das desigualdades sociais e autonomia universitária influenciavam os rumos da educação. A ‘modernização’ infiltrava-se em todos os níveis de educação, embasando ações e programas²⁵. Para a educação superior, as principais discussões foram sobre a gratuidade do ensino, a revisão do ensino superior e a regulamentação da autonomia universitária, com o objetivo principal de expandir o ensino privado.

Desde os anos 1990, observam-se alterações no nível de escolaridade de sujeitos com idade potencial para cursar a educação superior. Para ingresso na educação superior, ter finalizado os estudos da educação básica é pré-requisito; assim, a maioria²⁶ dos estudantes aptos a concorrer a uma vaga em cursos de graduação deverá ter estudado, no mínimo, por 11 anos consecutivos, a não ser que

²³ Para aprofundar, ler BUENO; KASSAR, 2005.

²⁴ Para aprofundar, ler BITTAR, 1999.

²⁵ Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional.

²⁶ Os alunos que frequentam a Educação de Jovens e Adultos – EJA não passam necessariamente por oito anos de estudos.

tenha cursado Educação de Jovens e Adultos - EJA, o que implicaria menos anos cursados na escola.

O quadro 5 refere-se à população que tenha 15 anos ou mais de idade e oito e mais anos de estudo. Trata-se da população que poderia estar cursando a educação superior ou cursos profissionalizantes:

Quadro 5- Nível de escolaridade da população de 15 anos ou mais de idade - oito e mais anos de estudo

Ano	Nível de escolaridade da população de 15 anos ou mais de idade - oito e mais anos de estudo
1992	29.8
1993	30.65
1995	32.37
1996	34.56
1997	35.23
1998	37.34
1999	38.74
2001	42.35
2002	44.2
2003	46.36
2004	47.76
2005	49.03
2006	50.99

Fonte: IBGE, 2009.

Vê-se, no Quadro 5, que o nível de escolaridade da população vem crescendo significativamente nos últimos dez anos, o que pressupõe aumento do acesso à educação superior, uma vez que a demanda de estudantes com escolaridade entre 14 anos ou mais de idade e com oito anos e mais de estudo subiu de 29,8%, no ano de 1992, para 50,99% em 2006. Segundo consta no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, em 1991 o percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentavam curso superior no país era de 4,26 % da população total. No ano 2000, esse percentual subiu para 7,21%, o que mostra um crescimento na frequência à educação superior entre a população de 18 a 24 anos. Entre as pessoas com mais de 25 anos, em 1991, frequentava a educação superior um percentual de 0,84% da população nacional; em 2000 esse percentual foi de 1,45%.

A defesa da diminuição das desigualdades sociais e o acesso à educação superior (Quadro 3) efetivou-se na expansão do ensino superior privado. Essa

constatação permite indagar sobre que lógica essas ações são desenvolvidas, uma vez que a maior parte da população, que necessita programas de acesso e permanência, não tem condições para pagar por esses estudos. Um aspecto que deve ser considerado é que as taxas de escolarização bruta e líquida da educação superior comprovam que o nível de exclusão nesse nível de ensino ainda é alto:

As taxas de escolarização bruta (20,1%) e líquida (12,1%)²⁷ do ensino superior no Brasil, em 2006, associadas às *fases de democratização*, evidenciam o alto nível de exclusão econômica e de seletividade social no Brasil, em termos do acesso e permanência nesse nível de ensino (INEP, 2007). Pode-se afirmar, portanto, que aqueles que conseguem ingressar no ensino superior, mesmo no turno noturno, fazem parte de um segmento que já passou por um processo de seleção social bem mais amplo (OLIVEIRA, 2008, p. 4, grifos do autor).

Evidenciando a expansão do setor privado na educação do país, constatamos que, em 1991, havia 893 IES no Brasil, 222 públicas e 671 privadas; no ano de 1995, as IES privadas tiveram aumento de mais 13 IES, ao passo que, no setor público, o número de IES caiu para 210, representando diminuição de 11 IES públicas (BITTAR; RODRIGUES; ALMEIDA, 2006). Esses dados indicam o crescimento de IES privadas antes da aprovação da LDB/1996. Nos anos 1990, nova legislação educacional foi introduzida. A principal foi a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - nº 9.394, aprovada em 17 de dezembro de 1996.

A educação superior, na nova LDB 9.394/1996, tem um capítulo específico, em que várias questões foram modificadas, se comparadas à antiga lei que orientava a educação superior, a 5.540/68. As modificações retratavam o ‘novo’ contexto político, em que o neoliberalismo tem papel determinante, influenciando a diferenciação de diretrizes para as universidades. Para Silva Júnior (2000, p. 48), “[...] a reconfiguração do ensino superior, [...] aponta para a ‘universidade de resultados’, cujo modelo padrão é comparado ao de empresas”. A universidade de resultados caracteriza-se pela priorização de utilidades imediatas exigidas pelo mercado de trabalho, em que o imediatismo é mais enfatizado do que o conhecimento teórico. No ano de 1998, dois anos após a publicação da LDB/1996, os dados expressavam com mais nitidez a diferença entre as esferas pública e privada,

²⁷ A taxa de escolarização bruta indica o número total de alunos matriculados na educação superior, enquanto a taxa líquida indica o número total de matriculados que estão na faixa etária de 18 a 24 anos.

com maior crescimento das IES privadas no país: o número de IES públicas continuou a cair, com 209 instituições, enquanto as IES privadas cresceram ainda mais, somando 764 IES privadas no país (BITTAR; RODRIGUES; ALMEIDA, 2006).

As características neoliberais presentes, flexibilização, descentralização, privatização, mercantilização, entre outras, são expostas com base em termos e normatizações específicas do contexto citado. O disposto nessa Lei, como consta no Art. 45º - “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” –, permite a crescente privatização da educação superior, entre outras alterações no sistema de ensino que passaram a caracterizar a educação superior do país.

Observaram-se o aumento das IES isoladas, a criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs (que, em 2000, tinham 63.046 matrículas e, em 2006, passaram a ter 287.727 matrículas) e a criação de cursos superiores com cargas horárias menores que as graduações plenas, voltados para a formação tecnicista. Segundo Sguissardi (2000, p. 30), a aprovação do capítulo destinado à educação superior, que passou a integrar a LDB/1996, foi um dos marcos das mudanças desse período:

Este capítulo é a verdadeira plataforma legal ou moldura jurídica em que se apoiará uma série de ações de reforma em grande medida identificadas com as recomendações dos organismos multilaterais [...], mas de há muito também defendidas por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de educação superior do país.

As modificações mais significativas para a educação superior ficaram diretamente condicionadas ao aval do Estado, pois a LDB/1996 estabeleceu que cabia à União a coordenação da educação.

Ainda nos anos 1990, foi extinto o Conselho Federal de Educação e criado o Conselho Nacional de Educação, composto por duas câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior. Nesse órgão, todas as deliberações ficavam sujeitas à aprovação do Ministério da Educação, ou seja, apesar de tratar especificamente da educação superior, delimitava suas ações à homologação governamental, condicionando a autonomia das universidades à aprovação da União.

Estabeleceu-se nova forma de organização das entidades mantenedoras privadas de ensino superior, motivo de discussões acirradas sobre a qualidade da

educação superior e sobre o público e o privado. O crescimento do setor privado foi um dos resultados observados nos anos 1990, como consequência das políticas implantadas nessa década. Segundo Sguissardi (2000, p. 16), se tivermos como referência:

[...] a última década, verificar-se-á que o crescimento se deu quase exclusivamente no setor privado, que passou de 764 em 1989 a 842 IES em 1998. Destaque-se o fato que as 36 universidades federais foram criadas em sua maioria nas décadas de 50 e 60, que as estaduais o foram especialmente na década de 80[...].

Junto com essa diretriz (LDB/1996), a regulamentação de funcionamento das entidades sem fins lucrativos²⁸ favoreceu maior expansão do ensino privado, destinando-lhe funções sociais e filantrópicas que, a princípio, favoreceriam o desenvolvimento social, por meio de programas de extensão e de pesquisa ligados ao desenvolvimento local e regional.

Com maior ênfase a partir dos anos 1990, a busca pelo acesso e pela expansão da educação superior foi marcada por uma forte tendência à privatização. Foi nesse período que os índices de matrícula na educação superior privada alcançaram as maiores taxas; concomitantemente, as vagas ociosas que surgiram nos anos subsequentes precisavam ser ocupadas, uma vez que o mercado educacional precisava ‘equilibrar-se’ e, segundo os princípios do governo FHC, o Estado precisava aperfeiçoar o sistema de créditos educativos (analisados no próximo capítulo). Essa lógica atravessou os dois mandatos do presidente Fernando Henrique (de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003) e permanece no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1º de janeiro de 2003 até 2009). Exemplificando a manutenção da lógica expressa nas políticas educacionais, nos dois governos mencionados, Saviani (2008) avalia, em análise sobre o Plano Nacional de Educação – PNE, que o governo Lula não alterou algumas das ações do governo anterior:

[...] os vetos [PNE] apostos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) anularam as melhorias introduzidas no Parlamento. E o Governo Lula, não obstante seus compromissos com a proposta elaborada pelo movimento dos educadores reunidos no II Congresso Nacional de Educação (CONED), não tomou a iniciativa de derrubar os referidos

²⁸ Bueno; Kassar (2005) definem o terceiro setor, na proposta no documento de Reforma do Aparelho do Estado, como ‘serviços não exclusivos’ do Estado, ou seja, é a via por onde o Estado desenvolve ações de forma indireta, voltadas para os direitos humanos, como o é a educação.

vetos. O PNE em vigor sofre, portanto, das mesmas limitações que marcaram o governo anterior (SAVIANI, 2008, p. 6).

Sobre a mercantilização da educação, especialmente da educação de nível superior, a expansão das IES privadas a partir dos anos 1990 evidenciam maior aceleração, se comparada ao crescimento das IES públicas. Sobre a incorporação da educação superior como mercadoria, Rodrigues (2007, p. 16, grifo do autor) faz a seguinte análise:

[...] pode ser nitidamente detectada uma tendência com duas faces de as IES privadas se transformarem em efetivas empresas de ensino, ou seja, de comercializarem a mercadoria-educação e, ao mesmo tempo, operarem o pensamento pedagógico empresarial no sentido de (con)formar uma força de trabalho de nível superior adequada ao *télos economia competitiva*, buscando adaptar o seu produto às demandas do capital produtivo. Em outras palavras, os empresários do ensino vêm buscando ampliar os seus negócios, identificando educação-mercadoria com mercadoria-educação.

A apropriação da educação como mercadoria destina as vagas aos clientes que dela necessitam. Entretanto, se estes não a podem custear, cabe ao Estado seu financiamento. A expansão do setor privado mercantil tem demonstrado ampliação diferente do que mostram os dados das IES privadas comunitárias; o crescimento de vagas privadas não atende, imediatamente, às necessidades de grupos cuja condição econômica não permite custear seus estudos nessas IES. Entretanto, outras condições, além do aspecto econômico, interferem para dificultar o acesso de alguns grupos à educação superior.

Segundo dados do IBGE (2007), a exclusão na educação superior apresentava um recorte racial importante, uma vez que, do total da população branca entre 18 a 24 anos (ou mais) que estudava, 56% frequentavam o ensino superior; ao passo que, desta mesma população, mas considerados negros e pardos, somente 22% do total cursavam esse nível de ensino. A exclusão de negros e pardos nesse nível de ensino demonstra que a educação superior é parte da realidade nacional e reflete aspectos culturais, históricos e econômicos, como a discriminação racial, que constituem as condições sociais do país.

A defesa da reforma das universidades é uma das ações empreendidas pela UNE, ‘retomada’ pelo governo federal no início dos anos 2000, mais especificamente após o ano de 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva

(MEC, 2004). Com interesse em alterar o quadro de crescente privatização e favorecer a expansão da educação superior pública, foram desenvolvidos debates e projetos de lei, porém sem alterar a LDB/1996 no que se refere ao incentivo à criação de IES privadas, conforme expresso no artigo 45, que determina a oferta da educação superior por IES públicas ou privadas.

Além da Reforma de 1968, outra reforma universitária (no final de 2004) foi proposta como projeto de Lei. Porém, apesar da grande movimentação e após três versões desse projeto apresentadas ao Congresso, não foi concretizada como lei a nortear a educação superior no país. Em dezembro de 2004, foi publicado o primeiro anteprojeto de lei, seguido de mais duas versões, todas fruto de debates entre o governo e os diversos representantes das IES. Em 2005, em seminário sobre o tema, o então ministro da educação do Brasil, Tarso Genro, proferiu uma palestra sobre a reforma da educação superior no Brasil, expressando o principal objetivo do governo ao apresentá-la e referindo-se ao significado da reforma: “Hoje, uma nova reforma universitária que signifique um novo pacto entre governo, comunidade universitária e sociedade, é uma necessidade urgente para salvar a educação superior brasileira” (GENRO, 2005).

O representante do governo definiu a reforma universitária como “meio de salvação da educação superior” (GENRO, 2005). Entretanto, após a publicação da terceira versão do anteprojeto de lei, a reforma da educação superior no Brasil ficou retida no Congresso Nacional, uma vez que sua tramitação e aprovação não foram concluídas. Nesta pesquisa, estamos nos reportando, então, à existência de duas reformas universitárias: a) a **Reforma Universitária de 1968**, efetivada por meio da Lei 5.540/68; b) a **Reforma Universitária de 2005**, que permanece como projeto de lei.

A não aprovação dos projetos de lei da reforma universitária constitui-se em um dos elementos que identificam a reforma da educação superior no país, uma vez que várias alterações são desenvolvidas por meio de outras leis aprovadas isoladamente²⁹. Ou seja, sem a aprovação do documento que representaria a reforma universitária de 2005 em sua totalidade, essa reforma acaba se instituindo por meio de outras leis e programas aprovados.

²⁹ Assunto abordado no item 2.1 desta tese.

2.1 Estado brasileiro e educação superior

A Reforma de 1968 e os projetos de reforma de 2005 têm características determinadas pela configuração do Estado à época em que foram elaboradas. No entanto, têm em comum a perspectiva de alterar os índices de oferecimento e de acesso à educação superior. A educação representa eixo articulador entre mercado e capital, uma vez que é essa área que prepara a mão de obra para o mercado de trabalho, bem como desenvolve conceitos e ideais nos cidadãos que frequentam os bancos escolares. Essa função da educação é necessária ao desenvolvimento social, tanto nos anos 1960, quando no século XXI.

Gomes (2003) apresenta uma pesquisa cujo conteúdo expressa a redefinição do Estado e das políticas de educação superior, além de comparar a orientação da educação superior brasileira à de outros países, como a Grã-Bretanha, que, em 1988, fez uma reforma educacional utilizando-se dos interesses mercadológicos para a elaboração das principais diretrizes desse nível de educação no contexto britânico. O ranqueamento³⁰ da educação é fator preponderante para a obtenção de financiamento de diversas fontes na educação superior da Inglaterra, similaridade observada ao compararmos a expansão da educação superior no Brasil. O discurso da ineficiência do Estado em manter as IES públicas, destinando ao mercado a função de regular a oferta e a procura por esse nível de educação, também se assemelha ao caso britânico: “Obviamente que outros instrumentos foram utilizados ao lado do financiamento, tais como o discurso ideológico de que o Estado é inerentemente ineficiente” (GOMES, 2003, p. 7).

Segundo o autor, as semelhanças na alteração do sistema de educação superior acontecem também na Austrália, porém o governo que implementou tais políticas na Grã-Bretanha era conservador, enquanto na Austrália “[...] foi um governo trabalhista [...] que implementou padrões de mudanças similares baseados indiscutivelmente na mesma abordagem econômica do sistema de ensino superior” (GOMES, 2003, p. 7). Tal referência ressalta que, independente de partidos políticos e de governos com tendências políticas distintas, os rumos da política internacional são semelhantes no que se refere à direção tomada pela educação superior, inclusive

³⁰ *Ranking* é a classificação de algo. A palavra ‘ranqueamento’ tem sido muito utilizada para referendar a classificação das IES, no que se refere à avaliação desenvolvida pelo MEC e de acordo com as notas recebidas. Significa ‘classificação’.

no Brasil. O autor ainda analisa o caso francês, que utiliza uma estrutura centralizadora (enquanto os dois anteriores desenvolvem estrutura descentralizadora), porém estabelece relação com os casos anteriores: a ação do governo é determinante para a estruturação de um sistema de educação superior.

Lima, T. (2004) apresenta demarcações históricas e temporais do processo de expansão, cada vez mais intenso no caso das IES privadas, em análise sobre o papel que a educação superior desempenhou ao longo da história: “Podemos afirmar que esta expansão quantitativa de Universidades e Instituições Isoladas está relacionada às profundas mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas nesse período [1930]” (LIMA, T., 2004, p. 3). A afirmação da autora refere-se ao período de 1930 e expressa que, já àquela época, a expansão da educação superior relacionava-se aos interesses econômicos e sociais do Estado. Ao analisar período mais recente (1995-2003), assevera que a influência dos organismos internacionais é preponderante, uma vez que tal fato é de interesse do Estado. A autora apresenta categorias como diversificação, expansão e privatização que caracterizam a educação superior no país:

O quadro é de economização, mercantilização, diversificação, expansão, privatização, flexibilização e descentralização. Optamos por trabalhar com essas categorias por acreditar que sintetizam o que está em pauta nas discussões sobre as políticas para o ensino superior no Brasil, reforçando que este período encontra-se marcado pelo papel dos organismos internacionais na política educacional (LIMA, T., 2004, p. 11)

A pesquisa de Lima ressalta aspectos importantes, como a relação entre as políticas de educação superior e o modelo de Estado que propugna e implanta tais diretrizes legais. Sob essa perspectiva, Dourado (2002) analisa as influências da Reforma do Estado sobre a educação superior, uma vez que a minimização do papel do Estado provoca alterações nas políticas desse nível de educação e favorece a privatização. Pelas considerações do autor, a influência das políticas públicas, orientadas pelos organismos internacionais, determina os rumos da educação superior. O autor reforça o exposto por Lima, T. (2004), no que se refere às principais características da educação superior e refere-se às “políticas indutoras” que interferem nos rumos desse nível de educação:

A educação superior no Brasil é emblemática na medida em que se reestrutura, rompendo com o princípio da indissociabilidade entre ensino,

pesquisa e extensão, por meio de ações deliberadas em prol de um crescente processo expansionista, balizado por políticas indutoras de diversificação e diferenciação institucional, o qual, no caso brasileiro, tem significado uma expansão pautada, hegemonicamente, pelo aligeiramento da formação e pela privatização desse nível de ensino (DOURADO, 2002, p. 247).

De acordo com o autor, a privatização e a massificação da educação superior são consequências das políticas públicas, inclusive das denominadas inclusivas e que constituem alguns dos programas (e muitas das justificativas) implantados pelo governo para a educação superior, entendidas como medidas que antecipam a reforma universitária em curso.

Sguissardi e Silva Jr. (1999), a partir da análise do governo anterior ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, apresentam os sinais das mudanças que se consolidaram nos anos seguintes. Os autores destacam diversidade de orientações nas mudanças da política para a educação superior durante o governo FHC, enfatizando que se efetiva de modo fragmentário: “[...] o governo Fernando Henrique Cardoso, por obra do MEC e do MARE, pôs em ação uma reforma da educação superior que se efetiva de modo fragmentário, isto é, através de uma multiplicidade de instrumentos legais [...]” (SGUISSARDI; SILVA Jr, 1999, p. 34).

De acordo com o exposto, é observada ação conjunta (por meio do MEC e do MARE), que segue as orientações de organismos multilaterais, para consolidar a privatização da educação superior, minimizando, cada vez mais, a participação do Estado nesse nível de educação. Essas diretrizes consolidaram-se nos anos 1990, compreendendo um conjunto de ações, dentre elas o discurso da inclusão, ainda não incorporado pela educação superior, mas com ações que, posteriormente, seriam justificadas por esse discurso. Observa-se, entretanto, que tais mudanças se inserem no cenário político internacional, ocorrem num contexto de lutas e embates, e têm como objetivo a manutenção do sistema capitalista e a minimização das desigualdades sociais:

[...] a reorganização do espaço social da educação superior é um movimento de reordenação desse espaço segundo a lógica do capital. Vale ainda destacar que não se trata de uma conspiração privatista, como alguns estudiosos afirmam, mas de uma contenda política travada por forças sociais organizadas no âmbito da sociedade civil e do Estado (SGUISSARDI; SILVA Jr, 1999, p. 44).

A reorganização da educação superior segue a lógica do mercado e orienta-se pelas políticas públicas para favorecer a expansão desse nível de educação, especialmente por meio do setor privado. De acordo com os autores, ao se analisarem as mudanças em curso, são indicados movimentos para alterar a organização da educação superior. Organismos internacionais influenciam nessa direção, bem como na reforma do Estado.

Os dois últimos governos, de FHC e Lula, tiveram seus mandatos orientados pelo disposto nos PPAs.

Desde os anos 1990, foram implantados quatro planos plurianuais (os PPAs), dois no governo FHC e os outros dois no mandato de Lula. Os PPAs permitem identificar objetivos e metas do governo para com o país. No Brasil, o PPA é

[...] previsto no artigo 165 da [Constituição Federal](#), e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 – estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo [Governo Federal](#) ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do [Governo](#), durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo. (PLANO PLURIANUAL, 2009).

No governo FHC, em nenhum dos dois PPAs é utilizado o termo ‘inclusão’; são mencionadas a justiça social e a democratização quando relacionadas à área da educação. É possível perceber grande ênfase nos aspectos econômicos, especialmente pela via da iniciativa privada e do crescimento sustentável, conforme consta nos objetivos propostos para os PPAs, visualizáveis no Quadro 6:

Quadro 6– Planos Plurianuais do governo FHC

Ano de vigência	Nome do Plano	Presidente	Premissa para criação do Plano plurianual
1996 a 1999	Programa Brasil em Ação	Fernando Henrique Cardoso	“Enfrentar os Problemas estruturais e sociais do País com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e com garantia efetiva de investimento”
2000 a 2003	Avança Brasil	Fernando Henrique Cardoso	“O Plano plurianual e os Orçamentos da União foram elaborados como premissa a necessidade de criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável”

Fonte: BRASIL, 2007.

De 1996 até 1999, o Programa Brasil em Ação referia-se à melhoria da educação pela “valorização do magistério”. Tal proposição efetivou-se por meio de repasses de verbas às escolas e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Outro aspecto a ressaltar é a gestão escolar, orientada a partir da gestão de recursos, voltada para a educação fundamental. A capacitação de professores foi proposta, nesse documento, pela Educação a Distância – EAD, utilizando-se do programa denominado TV Escola, que seria desenvolvido na educação fundamental.

O PPA “Avança Brasil”, de 2000 a 2003, referia-se, no item destinado à educação, aos seus diferentes níveis, discriminando-os todos, inclusive o da qualificação profissional, indicando o ensino médio e os cursos profissionalizantes como responsáveis por eles. No item “ampliar a capacidade de inovação”, é mencionada a educação superior:

Para assegurar a capacidade de inovação a longo prazo, os programas Desenvolvimento do Ensino de Graduação, Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação, Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa e Extensão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico serão oferecidos pelo governo. (PPA 2000 a 2003).

Esse documento afirmava que: “A democratização do ensino foi uma das principais estratégias usadas pelos países mais avançados para promover o desenvolvimento” (PPA 2000 a 2003). A democratização da educação foi tratada nesse documento sob essa perspectiva. O termo “inclusão social” é utilizado no final do documento, sem preocupação de melhor explicitação do conceito de inclusão. Tal referência se faz quando são mencionados os direitos humanos: “[...] programas nas áreas de emprego, educação, saúde e habitação vão permitir a inclusão social, passo

importante para que cada cidadão reconheça seus próprios direitos.” (PPA 2000 a 2003). Não se estabelece relação específica da inclusão com as ações de educação. A educação superior é mencionada superficialmente e a educação básica é considerada como meio para formar os “indivíduos” como mão de obra qualificada, aptos a gerar o desenvolvimento econômico nacional.

Tendo em vista que os dois PPAs do governo FHC não enfatizam o discurso da inclusão, atemo-nos à consideração sobre os PPAs do governo Lula.

Ao analisar as políticas de educação superior, Brandão (2005) explicita que o governo Lula não alterou nenhuma das políticas do governo FHC. Não obstante, observamos que, mesmo sem uma ruptura com as políticas desenvolvidas no governo anterior, o governo Lula tem incluído o compromisso pela minimização das desigualdades sociais e pela inclusão social, conforme se verifica nos dados investigados dos PPAs dos dois mandatos:

Quadro 7– Planos Plurianuais do Governo Lula

Ano de vigência	Nome do Plano	Presidente	Premissa para criação do Plano plurianual
2004 a 2007	Gestão Pública para um Brasil de todos	Luiz Inácio Lula da Silva	“[...] tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia”.
2008 a 2011	Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade	Luiz Inácio Lula da Silva	“[...] o Plano promoverá desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”

Fonte: BRASIL, 2004.

Nos dois PPAs do governo Lula, a expressão “inclusão social” é utilizada com destaque, demonstrando que esse discurso é bastante significativo para o desenvolvimento das políticas desse governo. Essa premissa a respeito do discurso de inclusão estende-se às políticas voltadas para a educação superior do país. Entretanto a tentativa de elaborar uma política especificamente voltada para esse nível de educação não se efetiva de forma coesa, sendo constituída por meio de Programas e ações isolados e independentes. Esses programas têm orientações e

objetivos comuns, mas não consistem em uma política específica e articulada para a educação superior do país.

Outra referência pode ser feita ao discurso da inclusão defendido pelo governo Lula, conforme consta no PPA 2004-2007:

Ainda que o Estado permaneça como principal protagonista de uma **política de inclusão social**, a experiência brasileira tem demonstrado que é necessário redobrar esforços para somar todos os recursos - financeiros, políticos, culturais, materiais e organizacionais - disponíveis na sociedade. Longe de se pensar em substituições de papéis ou delimitações de campos de ação, trata-se de criar mecanismos **que evitem superposições, paralelismos e desperdícios e que garantam a complementaridade das ações do Estado** e das organizações da sociedade, mercantis e não-mercantis (BRASIL, 2004, p. 9, grifos nossos).

Na citação acima, observamos que, no PPA do governo Lula, premissas que caracterizaram a Reforma do Estado do governo FHC continuam presentes, como a divisão de responsabilidade entre o Estado, as ONGs e o setor privado mercantil. Ao evitar um paralelismo, identifica-se que, mesmo argumentando a favor da intervenção do Estado em relação às políticas públicas, os programas apresentados nas parcerias com o setor privado são importantes para favorecer acesso para acadêmicos que não podem pagar por seus estudos. Esse aspecto pode ser identificado também nas políticas de educação superior que consideram, respeitam e até propõem grande ênfase nas IES privadas, como é o caso do PROUNI e do Fies (quadro 11), uma vez que são programas que visam a financiar estudos de alunos em IES privadas.

A inclusão social ganha destaque no Programa de Governo a ser seguido no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva:

O processo de **inclusão social** exige a generalização da cidadania, reformas do Estado e do sistema político que garantam não só o aprimoramento da democracia representativa, como a criação de um espaço público capaz de permitir a geração de novos direitos e a efetiva participação de todos os brasileiros e brasileiras na construção nacional. (PROGRAMA DE GOVERNO 2007-2010, p 12, grifo nosso).

A inclusão social é apontada como objetivo a ser atingido, prevendo-se, como meios para seu alcance, as reformas e a ampliação dos espaços públicos, isto é, o aumento de instituições públicas, considerando que, dessa maneira, seriam assegurados os direitos preconizados no Programa.

Em relação à inclusão na educação, o Programa de Governo enfatiza a importância da educação especial (destinada às pessoas com necessidades educacionais especiais) e de outros grupos considerados excluídos. Considera-se que o Programa favoreceria o desenvolvimento dessas políticas na área da educação: “Fortalecer o **caráter inclusivo** e não-discriminatório da educação, aumentando investimentos na educação especial e indígena e na valorização da diversidade étnico-racial e de gênero” (PROGRAMA DE GOVERNO 2007-2010, p. 16, grifo nosso).

Na maioria das áreas, observam-se Programas que contêm justificativas embasadas em conceitos como inclusão, exclusão ou acesso. Também foram identificados alguns programas que estabelecem seu objetivo em consonância com o disposto nos documentos do Banco Mundial.

De acordo com as estratégias de desenvolvimento estabelecidas pelo Banco Mundial, em documento elaborado em dezembro de 2003, especificamente destinado ao Brasil, identificamos que a inclusão social é um dos objetivos estabelecidos pelo Banco para efetivar o empréstimo de recursos ao país. Tal empréstimo está relacionado ao aspecto social, ressaltada a importância do acesso aos serviços públicos. Em outras palavras, como se pode observar no relatório do BM, denominado de Estratégia de Assistência ao País – EAP (2003), o financiamento do Banco somente é liberado se o país apresenta projetos e programas que melhorem as condições e indicadores sociais. Nesse documento, inclusão social é entendida como melhoramento de índices sociais. Também é possível observar que a inclusão social é correlacionada ao acesso a empregos e ao mercado de trabalho, sendo enfatizada, nos relatórios divulgados, a necessidade de ampliar a oferta de empregos e a qualificação de mão de obra especializada. Uma das estratégias de desenvolvimento do país diz respeito ao aspecto social, com ênfase na inclusão:

Aspecto Social

Inclusão social, acesso universal a serviços públicos de alta qualidade, desenvolvimento e preservação cultural, vínculo mais forte entre uma maior produtividade do trabalho e melhores salários (EAP, 2003, p.27).

No Programa de Governo do segundo mandato de Lula (2007 a 2010), as principais medidas de combate à exclusão definem alguns dos grupos considerados excluídos e mencionam o acesso ao ensino. Tais orientações também convergem

com o disposto nos documentos do Banco Mundial. Nesse Programa de Governo, a inclusão social é pensada em diferentes dimensões:

O Governo Lula, reconhecendo os jovens como sujeitos de direitos, garantirá a continuidade de políticas que lhes têm permitido o acesso ao ensino de qualidade em todos os níveis, à cultura, ao esporte, ao lazer e a empregos dignos.[...] Continuarão a ser implementadas medidas que garantam e ampliem mecanismos de combate ao racismo e à homofobia, proteção dos idosos e da superação da discriminação a pessoas com deficiência, dedicando-se ênfase especial aos direitos das crianças e dos adolescentes. **Essa dimensão da inclusão social** é fundamental para uma maior abrangência da política de Direitos Humanos do Governo (PROGRAMA DE GOVERNO 2007-2010, p. 9-10, grifo nosso).

O que parece ser uma contradição (financiamento de vagas em IES privadas) no discurso de inclusão presente nos documentos do atual governo pode ser identificada por meio de ações que priorizam a privatização da educação superior, conforme Carvalho (2006, p. 11):

[...] a política para educação superior no governo Lula tem se mostrado bastante contraditória, tanto no discurso como na prática. O discurso presidencial, por um lado, afirma a educação superior como um bem público imbuído de função social, mas, ao mesmo tempo, justifica, constantemente, seu gasto por trazer um retorno econômico futuro à sociedade, nos moldes da lógica do investimento em capital humano, enfatizada nos documentos do BIRD. [...] Na prática, por um lado, estreitou as relações público/privado e optou pela solvência das IES privadas através do PROUNI, bem como manteve e até mesmo aprofundou os parâmetros avaliativos e a função regulatória do Estado através do SINAES, mas, por outro, reverteu, em parte, o processo de sucateamento do segmento federal e de desvalorização do serviço público em geral, inclusive, com a reposição salarial e dos quadros funcionais.

Essa contradição é, no entanto, compreendida quando entendemos que, para esse governo, inclusão é, também, ter acesso aos serviços, mesmo quando isso se dá pela via da educação privada.

O governo atual desenvolve ações em consonância com as políticas traçadas no PPA (ver Quadro 7), que, mesmo tendo parte de seus objetivos coincidentes com os dos organismos multilaterais, vem efetivando, de alguma forma, seu discurso de inclusão.

Focamos a análise na área da educação e selecionamos alguns dos programas destinados à educação superior para conhecer em que consiste o discurso de inclusão presente nos PPAs.

No Governo Lula, 12 áreas são identificadas (Quadro 8) e atendidas por meio de programas e projetos elaborados para implementar a política de governo³¹ descrita e definida nos Planos Plurianuais (PPAs):

Quadro 8 - ÁREAS atendidas por programas e projetos no governo Lula

1	Agricultura e pecuária
2	Assistência e Previdência Social
3	Ciência e Tecnologia
4	Cultura
5	Educação
6	Esporte
7	Infra-estrutura
8	Justiça e Direitos Humanos
9	Meio ambiente
10	Saúde
11	Trabalho e Emprego
12	Turismo

Fonte: BRASIL, 2007.

Algumas das áreas relacionadas têm programas que incluem a educação como meio para atingir seus objetivos, como é o caso da área do esporte e da cultura. No entanto, abordamos apenas a área da educação, conforme os objetivos desta pesquisa.

No PPA de 2004 a 2007, a educação é vista como necessária ao desenvolvimento social. Em relação à educação superior, a questão do acesso é a que mais se destaca, juntamente com a questão das novas tecnologias, necessárias à expansão da educação, uma vez que o seu uso favorece a ampliação do acesso à educação: “5. Democratização do **acesso** à educação, em **todos os níveis**, para atendimento dos segmentos excluídos”. (BRASIL, 2004, p.27, grifo nosso)

Nos desafios expostos no PPA de 2004 a 2007, identificam-se o acesso à educação e a ampliação do acesso às novas tecnologias como eixos principais do primeiro mega-objetivo “Inclusão Social e redução das desigualdades sociais”:

³¹ A política de governo é diferenciada da política de Estado. A primeira consiste em um conjunto de planos e medidas para desenvolver a filosofia partidária do grupo que governa. A segunda é compreendida como filosofia que permanece no desenvolvimento das ações e medidas dos governantes, independente do partido político ou dos ideais políticos de quem governa.

4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o **acesso** universal à educação e ao patrimônio cultural do país.

10. Ampliar o **acesso** à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a **inclusão digital** e garantindo a formação crítica dos usuários. (BRASIL, 2004, Anexo I, p. 1, grifos nossos).

Como já exposto, diferentes autores afirmam que os rumos da educação superior têm sido orientados pelos organismos internacionais que priorizam sua privatização, sob a justificativa de um discurso democrático e inclusivo: “[...] a reforma da educação superior brasileira teve seus princípios, fundamentos e diretrizes, traçados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, instituído em outubro de 2003, que seguiu as orientações dos organismos internacionais” (OTRANTO, 2006, p. 16). A autora analisa leis aprovadas pelo governo Lula, que antecipam alguns itens presentes nos anteprojetos de lei da reforma universitária e ressalta que, sob a justificativa de favorecer o desenvolvimento da educação superior, fortalece o repasse de verbas públicas para IES privadas.

2.2 As políticas de educação superior e o discurso de inclusão

No Brasil, uma série de mudanças conjunturais e de reformas intensificou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), que implementou o viés mercadológico. Segundo Sguissardi (2006, p. 4): “No *octênio* FHC, ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior”, cujas mudanças foram uma série de ajustes fiscais e estruturais, bem como reformas orientadas para o mercado.

O papel do Estado é determinante na formulação e aplicação das leis e está diretamente relacionado aos rumos econômicos e políticos do país e, conseqüentemente, das políticas educacionais, conforme apontam Lima (2003) e Gomes (2003) em seus estudos a respeito dos rumos das políticas de educação superior. Nessas pesquisas, nota-se a interferência internacional nas políticas desenvolvidas para a educação superior no Brasil, uma vez que é por meio destas que os objetivos traçados pelos organismos internacionais se efetivam, justificando, assim, o financiamento advindo dessas instituições internacionais.

A influência de organismos internacionais nas políticas nacionais, segundo Lima (2003), tem estreita relação com a manutenção do capitalismo, tendo como

meio as políticas públicas; nessa seara, a autora expõe a trajetória das reuniões internacionais, particularmente do BM, com o intuito de fortalecer a mercantilização da educação superior. Para que se concretize a privatização desse nível de educação, esses organismos ressaltam o papel do Estado como agente facilitador. Segundo a autora, um dos objetivos do BM

[...] é a redefinição das funções do Estado: de instância executora da política de ensino superior, deve-se tornar um agente facilitador da consolidação de um novo marco político e jurídico que viabilize a implantação das diretrizes privatizantes da educação (LIMA, 2003, p. 03).

O Estado organiza-se para implementar as orientações internacionais no que se refere aos rumos da educação superior e segue pela via da mercantilização da educação para expandir as vagas no país. Silva Jr. e Sguissardi (2005) consolidam essa discussão, configurando a situação da educação superior como resultante das mudanças políticas nacionais e internacionais, bem como expressam que as mudanças nas universidades implicam novos conceitos, arraigados na economia e consolidados na manutenção do capitalismo. O surgimento de novos modelos de universidade está relacionado ao papel que o Estado desenvolve e assume, conforme os autores:

[...] um modelo “novo” irá de fato adquirir cada vez mais forma e conteúdo a partir de meados dos anos 90: um modelo de universidade (educação superior) – “público” e privado – neoprofissional, heterônomo e competitivo. [...] sob o Estado do Bem-Estar e do fordismo, quando do apogeu das teorias do capital humano, a educação superior (universidade) era vista como investimento público de crucial importância para o desenvolvimento e criação de empregos, no Estado neoliberal e na globalização a educação superior (a universidade) passa a ser vista *como parte do problema econômico* de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional. A universidade somente cumpriria sua função, hoje, se for gerida como uma empresa comercial típica e se se tornar efetivamente competitiva (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2005, p. 15, grifos do autor).

Dessa forma, o papel desempenhado pelo Estado na elaboração de políticas educacionais contribui para que o modelo de universidade “neoprofissional, heterônoma e competitiva” seja cada vez mais forte na constituição das IES brasileiras. As funções destinadas a essas IES são desenvolvidas de acordo com as diretrizes internacionais, assim como as políticas que preconizam a inclusão. É possível observar, no Quadro 9, o grande número de IES com outra organização

acadêmica, diferente das universidades, onde a tríade pesquisa, ensino e a extensão é objetivo principal. Nas demais IES, que não se configuram como universidades, o ensino é o principal norteador das ações institucionais. Entretanto, segundo Sguissardi (2000), nem todas as universidades cumprem essa função tripla, principalmente as universidades privadas/mercantis, cujo objetivo se destina ao ensino, sem ênfase na extensão e na pesquisa:

Quadro 9 - Número de IES no Brasil por organização acadêmica – 2007

Organização acadêmica	Número de IES
Universidade	183
Centro universitário	122
Faculdade Integrada	128
Faculdade	1.465
Faculdade de tecnologia	190
Instituto Superior ou Escola superior	330
Centro de Educação tecnológica	33
Total de IES	2.451

Fonte: MEC/INEP, 2008.

Em 2007, constavam 183 universidades no Brasil e 2268 IES que não eram universidades. Dentre as diferentes organizações acadêmicas, prevaleciam as faculdades, com o maior número de instituições no país (1.465).

Observamos duas formas de atender às políticas de expansão: a privatização das IES, por meio da criação de faculdades isoladas, e a diversificação na oferta de cursos: educação a distância, cursos de dois anos, ou seja, criação de cursos que exigem menos tempo e que geram menos despesas para as IES³².

As políticas normatizam a educação, mas também são elaboradas por profissionais dessa área e orientam-se pelas características desenvolvidas nas IES nacionais: “O Estado define como o mercado deve coordenar a educação superior não apenas por meio de subsídios, mas também por meio de outros mecanismos competitivos” (GOMES, 2003, p. 846). O autor analisa as mudanças estruturais da educação superior como um dos mecanismos para favorecer o mercado e aponta-as como meio principal para concretizar mudanças significativas, para alterar estruturas internas e externas desse nível de educação. Para Gomes, apenas mudanças estruturais fariam alterações na qualidade da educação superior do país.

³² Essas perspectivas serão aprofundadas no capítulo 3.

Como exemplo para tais alterações, o autor utiliza a diversificação dos tipos de IES, compartilhando espaço com outros modelos, como centros universitários e faculdades isoladas. Foi a partir de 1996 que as universidades especializadas por campo de saber e os centros universitários passaram a existir oficialmente. Essa ação é mais uma no conjunto das políticas públicas implantadas nos anos 1990, período em que o discurso da inclusão começou a ter maior repercussão, condizendo com as demais políticas voltadas para a reforma do Estado.

Colado (2003) discute como a investigação sobre o “capitalismo acadêmico”, no México, favorece a compreensão dos novos rumos da educação superior no que se refere à mercantilização desse nível de educação:

Las universidades se encuentran hoy subsumidas a la economía y el mercado, perdiendo la autonomía de la que gozaron en otros momentos, para incorporarse a redes de producción de conocimientos en las que las decisiones académicas empiezan a ser tomadas a partir de motivaciones económicas” (COLADO, 2003, p. 1061).

Além de enfatizar a mudança no relacionamento do Estado com a educação superior, o autor destaca que o “capitalismo acadêmico” vem sendo impulsionado há pouco mais de uma década. O período mencionado no artigo corresponde aos anos 1990, mas a análise aplica-se à situação atual. Por capitalismo acadêmico, são compreendidas novas práticas acadêmicas como: “la venta de productos y servicios com fines de autofinanciamiento” (COLADO, 2003, p. 1059) e as demais relações que, na vida acadêmica, foram alteradas em função da mercantilização desse nível de educação.

Pistori; Almeida; Fideles (2004) investigam a educação superior e as influências neoliberais nas políticas públicas, questionando a democratização como justificativa para as mudanças em processo nesse nível de educação. As autoras analisam uma universidade estadual cujo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) segue as diretrizes propostas pelo governo federal e apresenta a Educação a Distância (EAD) como meio para a democratização do acesso. Assim como Lima (2003), Pistori; Almeida; Fideles (2004) criticam a justificativa da democratização para a criação de cursos de educação a distância, sem o estabelecimento de critérios mais definidos e políticas que orientem tais ações, além de observarem que democratização do acesso à educação superior não é sinônimo de democratização da educação superior, uma vez que esse conceito significa mais do que o acesso.

O trabalho elaborado por Chaves (2005) aprofunda a discussão sobre o público e o privado na educação superior. O princípio que indica os organismos internacionais como propulsores das principais mudanças no Estado e nas políticas de educação superior converge com os pressupostos desta pesquisa, no que se refere à grande influência dos organismos internacionais na elaboração das políticas de educação superior e na apropriação/disseminação/difusão do discurso de inclusão.

O trabalho enfatiza a crescente privatização da educação superior, enquanto documentos, programas e projetos lançados pelo governo federal (no início do Governo Lula) utilizam a justificativa da inclusão social para favorecer a privatização desse nível de educação³³, o que vem a corroborar a contradição observada no âmago do discurso da inclusão.

Ao identificarmos a privatização e seus significados para a educação superior, comparamos a trajetória das políticas de educação superior, observando se seguem a lógica do mercado, uma vez que as justificativas sobre tais rumos (como o aumento de vagas e a ampliação do acesso) são expostas como objetivos a serem alcançados. Tal análise pode ser realizada mediante as afirmações sobre a lógica de que o governo transfere a responsabilidade de financiar pesquisas e outras atividades nas IES para a sociedade civil, para favorecer melhores condições de vida por meio da educação superior. A alteração do papel do Estado é uma das formas pelas quais tais políticas internacionais vêm se consolidando.

A crescente privatização da educação superior é identificada por Chauí (2003) como expressão da influência do processo de massificação da educação superior apontado pelos organismos internacionais e incorporado nas políticas educacionais. A autora demonstra que, considerando-se a organização do Estado do século XX, a educação foi vista como serviço (e não como direito), podendo ser oferecida pelo setor público ou pelo privado. A autora refere-se às mudanças sofridas pela universidade sob a orientação dos organismos internacionais como a:

Tomada sob a perspectiva operacional, a universidade pública corre o risco de passar por uma modernização que a faça contemporânea no século XXI, sem que se toque nas causas que deram origem a esse modelo universitário. Desse desejo de modernização acrítico e pouco reflexivo, são sinais duas idéias apresentadas com insistência crescente pelos organismos internacionais que subsidiam e subvencionam

³³ Um dos programas apontados pela autora como responsável por esse processo é o ProUni, que representa a extensão dos benefícios fiscais do governo para com as IES privadas.

universidades públicas. A primeira idéia é a de *sociedade do conhecimento*; a segunda, uma nova concepção da *educação permanente ou continuada* (CHAUÍ, 2003, p. 8, grifos da autora).

A educação tem função determinante na sociedade. Porém, o papel a ela destinado pelos organismos internacionais é incorporado aos interesses do mercado e é assim que o discurso da democratização da educação vem sendo difundido pelo Estado. O conceito de democratização é compreendido por Chauí (2003, p. 12) sob a seguinte perspectiva: “É pela destinação do fundo público aos direitos sociais que se mede a democratização do Estado e, com ela, a democratização da universidade”.

A autora refere-se à diferenciação entre democratização da educação superior e massificação como uma das possibilidades de desenvolver mudanças nas universidades públicas, uma vez que a expansão de vagas, por si só, não garante a democratização das instituições mencionadas. Discute, também, aspectos que determinam uma mudança para democratizar esse nível de educação, dentre os quais destaca a importância de “Colocar-se claramente contra a exclusão como forma da relação social definida pelo neoliberalismo e pela globalização: tomar a educação superior como um direito do cidadão” (CHAUÍ, 2003, p. 12). De acordo com a afirmação, é possível compreender o discurso da inclusão de forma diversa da propalada pelos organismos internacionais e pelo Estado. Esse ponto correlaciona-se com a defesa dos movimentos sociais na luta pela garantia de seus direitos, cujo sentido original é diluído em meio ao discurso da inclusão difundido pelo Estado.

Sobre a importância dos movimentos sociais na sociedade, Scherer-Warren; Lüchman (2004) apontam a existência de elos mais fracos (grupos considerados excluídos), que precisam desse movimento para obter acesso aos seus direitos e participar da rede social, analisando as relações de poder que interferem nas definições políticas e sociais:

A premissa da distribuição e da democratização do poder (existência de muitos ‘nós’ e ‘elos’) que caracteriza o conceito propositivo de redes deve ser objeto de reflexão e questionamento, na medida em que, se em uma rede há elos fortes (líderanças, mediadores, articuladores, agentes estratégicos, organizações de referencia, etc...) que detêm maior poder de influencia, de direcionamento das ações, ou *capital social*, há também elos mais frágeis de conexão da rede – frequentemente aqueles para os quais a ação movimentalista se direciona (‘população-alvo’, excluídos sociais, pobres, os mais discriminados, etc.). **Portanto, se as redes, assim como qualquer realidade social, desenvolve e reproduz relações de conflito e poder concomitante às práticas de solidariedade, de reciprocidade, de compartilhamento, há que desvendar as tensões**

dessas dinâmicas, mas sem perder a dimensão de que o que o interessa, política e éticamente [...] é a transformação dos excluídos em sujeitos sociais de seus destinos. (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 30-31, grifos nossos).

O embate de forças políticas e de interesses diversos induz a elaboração de políticas que considerem aspectos relacionados aos interesses de grupos específicos, porém prepondera-se a orientação do Banco Mundial, cuja lógica da expansão quantitativa antecede a garantia da qualidade da educação. Expandir e ampliar a educação superior não exclui a possibilidade de ofertá-la com qualidade, o que exige maior investimento de recursos financeiros, nem sempre incluídos nas políticas que orientam a expansão de vagas.

Existem algumas normas que regulam o financiamento das IES brasileiras. Entretanto, segundo Amaral (2008), as especificidades regionais determinam diferenças institucionais que nem sempre são consideradas para o financiamento das diversas IES do país. É possível perceber

[...] a existência de normas que procuram estabelecer o papel, as funções e o financiamento do ensino superior brasileiro. Espera-se que as assimetrias regionais/estaduais sejam minimizadas com a implementação de políticas e ações públicas que considerem as causas das heterogeneidades existentes. (AMARAL, 2008, p. 129).

De acordo com o autor, mesmo havendo normas para o financiamento das IES nacionais, o custo dos alunos para as IES é alterado de acordo com a realidade regional de cada instituição. A homogeneização das condições das IES nacionais implica recursos insuficientes, bem como quadros e dados imprecisos, não atendendo às necessidades institucionais específicas.

Silva Jr e Lima (2003) avaliam a educação superior em relação aos organismos multilaterais. Demonstrando que as políticas desenvolvidas no governo do ex-presidente FHC têm continuidade no início do governo Lula, os autores concluem que a universidade precisa contribuir para a diminuição das desigualdades sociais, porém sem ser transformada em mercadoria.

Corroborando essa análise, Oliveira e Dourado (2003) analisam as políticas traçadas para esse nível de educação e mostram como a educação superior vem sofrendo as influências do processo de mercantilização:

Esta lógica, indutora do pragmatismo mercadológico, implicou em processo excludente de expansão das oportunidades educacionais na medida em que a referida expansão não democratizou efetivamente o acesso à educação superior. As mudanças na legislação brasileira, desde a aprovação da LDB [...], produziram uma ampla diversificação das instituições e da oferta de cursos e programas de formação profissional, corroborando com um dos objetivos centrais da reforma: expandir a oferta de ensino superior ou pós-secundário no país tendo por centralidade a iniciativa privada (OLIVEIRA; DOURADO, 2003, p. 81).

Ao datar e localizar as políticas que efetivaram essas ações (segunda metade dos anos 1990) observa-se consonância com o exposto em textos anteriores, que destacam esse período como marco do movimento mais intenso de privatização da educação superior. Datam desse período documentos que inserem o discurso da inclusão, mas sem utilizar esse termo, com grande ênfase no país, como veremos no capítulo 3 desta tese.

Por sua vez, Bittar, Silva e Veloso (2003, p.147) consideram que o processo de interiorização da educação superior³⁴ está em “[...] consonância com as políticas desencadeadas pela reforma do Estado que preconizam o alargamento da esfera privada e o encolhimento da responsabilidade do setor público estatal”, pois a responsabilidade pelo oferecimento da educação superior deveria ser da União, enquanto os estados e municípios deveriam responsabilizar-se pela educação básica. No governo FHC, uma das alternativas para a expansão de vagas foi a criação de IES estaduais. Uma das suas principais funções seria a interiorização da educação superior no país. As autoras demonstram que, no Centro-Oeste, as estratégias de expansão se deram em duas vias: interiorização e privatização da educação superior, corroborando a realidade nacional, e concluem: “Esse processo resulta em expansão quantitativa, nem sempre acompanhada de qualidade e compromisso social” (BITTAR; SILVA; VELOSO, 2003, p. 162).

É possível identificar, nos documentos e na produção bibliográfica usada, que uma relação antiga, mas com novas características, entre Estado e educação superior, foi desenvolvida no final do governo FHC e no começo do governo Lula. A intervenção do Estado tem sido cada vez menos direta no que se refere ao financiamento e à manutenção das IES públicas, ao mesmo tempo em que vem

³⁴ O processo de interiorização da educação superior no Brasil tem como principal característica a ampliação de vagas nos municípios do interior dos estados, onde a educação superior não era oferecida. Esse movimento teve, como um dos principais elementos, a criação de universidades estaduais, que abriam vários polos ou unidades para atender aos municípios do interior do país.

favorecendo a abertura e a implantação de IES privadas em larga escala. Nesse contexto, é preconizado um discurso de inclusão, cuja vertente capitalista fica evidente (conforme análises tecidas neste item). O discurso da inclusão nas políticas de educação superior segue a mesma lógica das demais áreas (social, educação básica), porém vem traçando alguns percursos específicos; perspectiva demarcada por um ‘governo popular’ e ainda em curso.

A tendência à privatização e a falta de recursos públicos para as IES públicas levaram ao sucateamento das instituições públicas, em especial das universidades federais (BITTAR; OLIVEIRA, 2004; PINTO, 2004 e SILVA Jr.; SGUISSARDI, 2005). Segundo Pinto (2004, p. 730), a privatização e a mercantilização são marcas da expansão das IES nacionais:

[...] podemos concluir que o modelo de expansão da educação superior adotado no Brasil, em especial a partir da Reforma Universitária de 1968 (Lei n. 5.540/68), em plena ditadura militar, e intensificado após a aprovação da LDB (Lei n. 9.394/96), no governo Fernando Henrique Cardoso, que teve como diretriz central a abertura do setor aos agentes do mercado, não logrou sequer resolver o problema do atendimento em níveis compatíveis com a riqueza do país além de ter produzido uma privatização e mercantilização sem precedentes, com graves consequências sobre a qualidade do ensino oferecido e sobre a equidade.

De acordo com o autor, o governo FHC, no que se refere à educação superior, favoreceu o aumento das IES privadas. A lógica mercantilista de que a regulação da oferta e da procura é uma das consequências do mercado e de que este deve ter uma intervenção mínima por parte do Estado prevaleceu como justificativa para que o Estado interviesse o mínimo possível na educação superior do país, destinando ao setor privado a responsabilidade pelo aumento das vagas nesse nível de ensino.

Lima, K. (2004) analisa a educação superior no primeiro ano do governo Lula e observa que a democratização expressa nos documentos e propostas para a educação superior é apenas denominada como tal, uma vez que os rumos desse nível de educação levam à privatização e à mercantilização, de acordo com as diretrizes de documentos do BM e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), conforme vinha ocorrendo no governo FHC.

Esta proposta [Reforma do Estado], maquiada pelo discurso da “democratização” da educação, encobre a estratégia de privatização das instituições públicas de ensino superior através da retomada

“envernizada” do conceito de público não-estatal presente na Reforma do Estado Brasileiro, elaborada por FHC-Bresser Pereira, via parcerias público-privado; regulamentação das fundações de direito privado; proposta de autonomia universitária como autofinanciamento das Instituições de Ensino Superior; Lei de Inovação Tecnológica que viabiliza a transferência de tecnologia das universidades e centros de pesquisa para as empresas, entre outros (LIMA, K., 2004, p. 4).

A autora enfatiza que a proposta de Reforma Universitária divulgada no governo Lula segue as mesmas vias do governo anterior e prossegue com o processo de privatização da educação superior, mesmo que sob a justificativa da democratização. No primeiro mandato do Governo Lula, o primeiro PPA apresenta a inclusão social como principal objetivo a ser alcançado, e, na área da educação superior, tal conceito vem relacionado ao acesso, como exposto no capítulo 1 desta pesquisa.

Hermida (2004) desenvolveu estudo sobre inclusão e apresenta a desigualdade social e a exclusão como questões pertinentes às análises da política de educação superior. Ao referir-se à inclusão, o autor destaca que as Políticas de Ação Afirmativa não enfrentam os problemas em sua origem – uma vez que não são apenas os afrodescendentes que enfrentam dificuldades de acesso e permanência na educação superior – ao mesmo tempo em que ressalta que a inclusão de vários grupos étnicos deve considerar aspectos históricos e sociais.

A análise do autor identifica ‘inclusão’ não apenas como ‘acesso’, mas também como ‘permanência’, além de apontar que políticas destinadas a grupos específicos não resolvem o problema da desigualdade social, mas sim políticas universalistas. Assim, a crítica do autor opõe-se às perspectivas que predominam nesta pesquisa, pois, de acordo com nossa análise, as políticas focais (como são as ações afirmativas) desempenham um papel importante na educação superior, destinando acesso a grupos que, em decorrência de fatores econômicos, sociais e culturais, não chegam a esse nível de ensino. Essas políticas focais são sugeridas por organismos internacionais, como é o caso do Banco Mundial, cujo relatório, denominado de Estratégia de Assistência ao País (EAP, 2003), menciona a elaboração de programas que favoreçam os grupos tidos como minorias e que, estatisticamente, estariam excluídos da educação superior do país. De acordo com o documento mencionado, o Banco Mundial expressa os requisitos para a efetivação de seu apoio financeiro:

Com um papel mais atuante dos excluídos no desenvolvimento humano e das pequenas e médias empresas no processo de crescimento, os ganhos de produtividade poderão ser mais elevados e equitativos. [...] Nesse processo, o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres. (EAP, 2003, p. 11)

Dias (2003) trata de encontros internacionais promovidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e que consideram a educação superior como um serviço comercial. Tais eventos tiveram sua efetivação em 1994 e expressam ações concomitantes e complementares, sustentando a perspectiva de que o discurso de inclusão é inserido no contexto das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a comercialização da educação é preconizada pelos organismos multilaterais.

Sobre a função da universidade, Dias Sobrinho (2005) destaca os efeitos da globalização e do discurso de democratização da educação superior na diversidade de instituições nacionais; dentre as funções da universidade, é mencionada sua importância no bojo da globalização. Ao abordar aspectos positivos e negativos desse processo, o autor descreve algumas das críticas à globalização:

[...] para os críticos da globalização, é ela a principal responsável pelo aprofundamento das assimetrias entre pobres e ricos, Sul e Norte, excluídos e incluídos, seja do ponto de vista social, econômico, racial e, agora, também 'digital' (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 166).

A globalização é um movimento que interfere na noção de tempo, de espaço, modifica conhecimentos e formas de aprender, ou seja, imprime sua marca em vários aspectos da sociedade, senão em todos. Dessa forma, a educação superior também é influenciada por esse processo, e é em meio a esse contexto que o discurso da inclusão é apropriado de forma mais contundente. Ao investigar os impactos da globalização sobre a relação universidade-sociedade, Dias Sobrinho (2005, p. 169) explicita que:

A exclusão social, em boa proporção, dá-se mediante a negação do direito e das possibilidades de acesso ao conhecimento. Essa negação significa privação das condições básicas de uma existência plena, para não dizer que é um óbice até à mera sobrevivência num mundo cada vez mais dependente dos conhecimentos e dos recursos tecnológicos.

Sob a lógica do autor, se a negação do acesso ao conhecimento favorece a exclusão social, seu inverso favorece a inclusão. Somente o acesso às novas tecnologias não garante o desenvolvimento; é necessário conhecimento para poder utilizá-las e, por meio deste, ser incluído no mundo do trabalho. A educação superior é entendida pelo autor como condição necessária ao desenvolvimento social: o conhecimento influencia na determinação dos sujeitos, não apenas pelo acesso ao mercado de trabalho, mas também pela compreensão do conhecimento como meio para alterar as suas condições concretas. Evidencia-se um viés relacionado ao discurso de inclusão que interfere na educação superior: o direito ao acesso. Somente ter acesso à educação superior não é suficiente para que o aluno conclua o curso escolhido; políticas que garantam a permanência e favoreçam a conclusão dos cursos são necessárias para que o acesso à educação superior seja um avanço.

O discurso da inclusão nas políticas de educação superior incorpora questões defendidas pelos organismos multilaterais como: expansão, flexibilização, diversificação da educação. Concomitantemente, percebemos que o grande aumento de oferta das IES privadas tem tido continuidade, mas vem acompanhado de políticas que favorecem o acesso de grupos considerados excluídos às vagas nas IES do país. Os programas voltados ao acesso desses grupos são analisados no próximo capítulo, demonstrando como é desenvolvido o discurso da inclusão nas políticas de educação superior.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Identificamos o discurso de inclusão apresentado no conjunto de documentos referentes à educação superior desenvolvidos no Governo Lula e, posteriormente, analisamos os programas específicos de educação superior, a correlação entre as justificativas desses programas, relacionando-os com os conceitos de inclusão formulados no Capítulo 1. Finalizamos este capítulo confrontando: a) os dados referentes à educação superior (instituições, matrículas e vagas ociosas) e os programas destinados à inclusão na educação superior; b) os programas que visam ao favorecimento do acesso e à expansão de vagas em face do discurso desenvolvido pelo Governo Lula para a inclusão na educação superior.

3.1 Políticas sociais do Governo Lula denominadas de políticas de inclusão

A política educacional desenvolvida no primeiro mandato do governo FHC abriu precedentes para o crescimento de IES privadas, para posterior consolidação no seu segundo mandato e, segundo Lima (2004) e Gisi (2006), teve continuidade no início do primeiro mandato do governo Lula. Para Franco e Morosini (2003), mesmo o presidente atual pertencendo a um partido político ‘de esquerda’, os princípios norteadores das políticas anteriores de educação permanecem, com alterações discretas e mantendo o caráter privatista por meio de bolsas para as IES privadas, como se constata na seguinte afirmação:

O **excesso** de ‘bolsas’ que vêm sendo oferecidas pelo governo Lula parece traduzir uma preferência pela assistência social ou pela ‘solidariedade’ diante da desigualdade social e poderá se constituir um indicador de tendência do século que se inicia (FRANCO; MOROSINI, 2003, p.52, grifo nosso).

A afirmação tem relação com algumas ações adotadas em governos anteriores e que ofereciam financiamento aos estudantes que frequentavam cursos de graduação em IES privadas, como foi o Programa Crédito Educativo, cuja crítica consistia em que se tratava de um meio de repasse de recursos públicos para o setor privado, e que permanece por meio do FIES no Governo Lula.

As políticas adotadas no governo Lula, que justificam a destinação de programas estatais para favorecer o acesso e a permanência de estudantes pertencentes a grupos considerados excluídos, no governo FHC constituíam-se no discurso da solidariedade, ou seja, minimizando a intervenção do Estado em políticas voltadas aos grupos em questão. Sobre sua postura política, FHC expõe o seguinte:

[...] o que se trata é da reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destituição ou de minimização do Estado e da ação dos governos. [...] Mas [...] a *ação pública* é mais ampla e mais eficaz, nas novas condições da sociedade, do que a ação estatal. (CARDOSO, 1998, p. 7, grifo do autor).

A ‘ação pública’ é vista pelo autor como parte da ação privada que, ao desenvolver ações voltadas à sociedade, mesmo cobrando pelos serviços, é compreendida como pública; um exemplo dessa ‘identificação’ são as Organizações Não Governamentais – ONGs. O discurso do então Presidente da República (1995-2002), mesmo referindo-se à importância da participação do Estado, demonstra que o mercado é quem determina os limites possíveis dessa ação estatal e que essa ação deveria estar de acordo com a nova forma de atuação do Estado, ou seja, sob a lógica da mercantilização e por meio da solidariedade dos sujeitos que assim o desejassem. No governo Lula, o discurso sobre a ação estatal tem características diferentes, conforme demonstra o texto dos dois PPAs analisados e como aponta o texto do último PPA (2008-2011):

Os fundamentos da economia estão sólidos e a confiança da sociedade tem propiciado ambiente favorável aos investimentos privados e à **ampliação dos investimentos públicos**, com redução contínua da taxa de juros e controle da inflação. As reservas internacionais alcançaram patamar histórico, consolidando a estabilidade econômica (BRASIL, 2007, p. 7, grifo nosso).

O texto menciona ampliação de investimentos públicos, diferentemente dos textos do governo FHC. Mesmo ressaltando ambiente favorável aos investimentos privados, condição necessária para o equilíbrio econômico no país, o documento enfatiza os investimentos por parte do Estado, bem como o desenvolvimento de políticas públicas que garantam essa intervenção estatal. O investimento nas demais áreas é possível pela situação econômica do país, que, segundo o texto acima, estaria

sólida: o investimento público é viável desde que a estabilidade econômica esteja garantida.

Três programas prioritários na educação superior marcam o governo Lula: o ProUni, a Reforma Universitária e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni³⁵. De acordo com o Relatório do Banco Mundial N° 36116-BR (BM, 2006), uma das metas a serem alcançadas é a criação de “capital humano para aumentar a equidade e o crescimento”. Uma das formas de aumentar esse capital humano constitui-se na expansão da educação superior e na criação de cursos tecnológicos. Os objetivos destacados nos três programas têm relação com o exposto no Relatório do BM, o que demonstra ser a necessidade de qualificação de trabalhadores objetivo em comum entre IES, governo e organismos internacionais, cada qual com lógicas próprias, ou seja, justificando tal qualificação de acordo com a natureza de cada uma dessas instâncias.

Outros projetos e programas foram desenvolvidos no governo em questão, mas os três mencionados tiveram maior divulgação na mídia e grande repercussão nas produções acadêmicas. De acordo com os textos dos PPAs do Governo Lula, a inclusão na educação superior é promovida por meio de programas específicos para esse nível de ensino, apontados para a ampliação da educação superior. Segundo o texto do PPA 2007-2010, um dos objetivos é

Aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do ProUni, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). (PROGRAMA DE GOVERNO 2007-2010, p. 16).

A educação nacional é apontada como meio para atingir a inclusão social, com o objetivo de universalizá-la, como se observa no Programa de Governo do presidente Lula, publicado em 2002 (antes de ser eleito presidente da república), que vem sendo complementado no Programa de Governo do segundo mandato. Nos documentos do governo Lula, a política educacional é apresentada, desde as primeiras publicações, como um dos meios para a obtenção da inclusão social, conforme o documento mencionado:

³⁵ O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

24. A educação é antes de tudo um instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo. Se o país aceita a condição de subalternidade, ele dispensa cidadãos ativos, criativos, com sólida formação humanística e científica. Se o país se quer soberano e **sem exclusão**, precisa desenvolver as ciências humanas, naturais, exatas, a tecnologia, as artes, as múltiplas linguagens. Isto se faz garantindo educação de qualidade para todos.

25. As características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a **privatização do atendimento, principalmente no nível superior**, e a insuficiência global de recursos. [...] São tarefas inadiáveis a ampliação significativa das **vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo** vigente. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 44-46, grifos nossos).

O discurso da inclusão assume duas perspectivas em relação à educação: a) compreende a escola como meio para qualificar a mão de obra, ampliando assim as possibilidades de acesso ao trabalho; b) abre mercado, por meio do setor privado, onde a educação é mantida por créditos educativos. O financiamento da educação tem por base a expectativa de maior desenvolvimento econômico, oferecendo ao país mais possibilidades de compra e venda, seja no mercado interno, seja no externo. A educação superior é incorporada a essa lógica e compreendida como necessária ao desenvolvimento do país.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial, os excluídos também podem contribuir para o crescimento econômico do país: “Com um papel mais atuante dos excluídos no desenvolvimento humano e das pequenas e médias empresas no processo de crescimento, os ganhos de produtividade poderão ser mais elevados e eqüitativos” (EAP, 2003, p.11). Para que essa prescrição seja concretizada, é necessário, no entanto, que os sujeitos que integram tais grupos sejam capacitados, o que pode ser feito por meio dos Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET, ou dos cursos de graduação das IES nacionais. Coincidentemente, na mesma linha das orientações do BM, o governo federal acelera a criação de vários CEFETs.

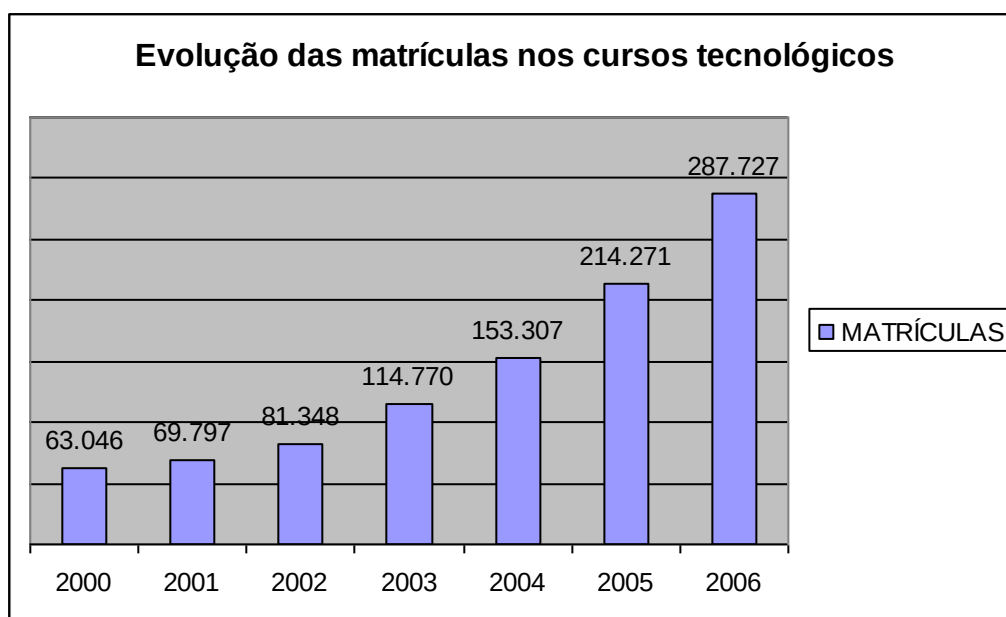
É relevante destacar que o aumento dos CEFETs é um dos meios que o governo utiliza para a inclusão e, mesmo cerceada pelos próprios limites dos cursos tecnológicos, é um dos recursos para efetivar o discurso de inclusão. De acordo com o INEP (2009), os CEFETs são assim definidos:

Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) é a denominação dada a institutos de ensino [brasileiros](#), pertencentes à esfera federal e diretamente ligados ao [Ministério da Educação](#), que oferecem cursos em

diversos níveis, como [ensino médio](#), [técnico](#) e [superior](#) tecnológico. (INEP, 2009).

No ano de 2007, existiam 33 dessas instituições no país. A implantação dos CEFETs favorece uma parcela da população que não tem objetivo ou condição de cursar uma IES, ou que deseja enfatizar o conhecimento técnico específico. Vejamos o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Evolução das matrículas nos cursos tecnológicos - 2006



Fonte: INEP, 2007.

O número de matrículas em cursos tecnológicos no país tem um crescimento anual de aproximadamente 34,3%, demonstrando o investimento no setor, cujas vagas são ampliadas em consequência de novas instalações físicas, contratação de profissionais, entre outras condições necessárias para esse crescimento. Entretanto, no que se refere aos Cursos tecnológicos, o setor privado também é expressivo: em 2005, havia 105.355 matrículas, aumentando seu crescimento, em 2006, para 147.582 matrículas (40%).

Os cursos tecnológicos oferecidos no setor público (federais) apresentaram, em 2005, número menor de matrículas que os da esfera privada, com 29.313 matrículas. No ano de 2006, as matrículas nas IES públicas cresceram para 32.616, o que representa um aumento de apenas 11,3% (INEP, 2007).

A inclusão social na educação superior visa a favorecer o acesso e a permanência nesse nível de educação. É por tais indicadores que o governo elabora seus documentos, dentre estes os Programas de Governo. As orientações do BM também vão nessa direção, dispondo sobre a existência de outras formas para garantir esse acesso, como é possível identificar no texto do Banco Mundial, cujo relatório apresenta a Estratégia de Assistência ao País para 2004-2007 (EAP):

O governo [Lula] está enfocando particularmente a **inclusão social**, tema que abrange os riscos e as necessidades dos jovens que abandonaram a escola sem concluir a educação formal e cujas oportunidades de emprego são limitadas. Alguns desses jovens também estão expostos ao crime e à violência, como vítimas ou perpetradores. Embora as moças recebam um nível de educação médio mais alto do que os rapazes, e o fosso entre os sexos masculino e feminino nos mercados de trabalho e na renda tenha sofrido uma redução considerável, persistem importantes diferenças de gênero no acesso ao crédito e à terra, e nas decisões familiares. Abordagens alternativas para superar o racismo e outras formas de discriminação estão sendo consideradas pelo governo e discutidas em diferentes fóruns. Existem propostas de abordagens integradoras, muitas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que compreendem apoio à educação informal, às atividades culturais e ao microcrédito. (EAP, 2003, p. 35, grifo nosso)

No texto extraído do Relatório do BM, nota-se que o abandono escolar é um dos fatores que geram a exclusão social, merecendo, portanto, atenção e políticas que diminuam seus efeitos. A educação superior é mencionada quando é identificada a necessidade de qualificação de professores para melhorar a educação básica. Também é referenciada a formação profissional como necessária ao desenvolvimento econômico:

149. De acordo com as recomendações da EAP, o apoio à educação terá prioridade. As melhorias na qualidade e nos resultados da educação continuariam a ser direcionadas para o ensino fundamental, com crescente abrangência do ensino médio, desenvolvimento da primeira infância e ensino superior. O trabalho analítico do Banco provavelmente passará a ter um caráter mais programático e uma das principais atividades possíveis é a análise das políticas de educação na última década. O Banco poderá auxiliar na criação de um modelo educacional para a primeira infância no nível local, mediante um projeto piloto na cidade do Rio de Janeiro. Se esse modelo for bem-sucedido, será ampliado e levado a outras cidades e integrado a um programa nacional. O Banco poderá apoiar a continuação da série de programas Fundescola. **Os projetos de crédito universitário e empréstimos para ciência e tecnologia são oportunidades de se elevar o nível profissional para modernizar a economia, de acordo com a AAA [Atividade Analítica de Aconselhamento] das questões de conhecimento e capacitação profissional.** No setor de ensino superior, há espaço para sinergias com a IFC, por meio de seu possível apoio ao **maior acesso às universidades**

privadas e ao treinamento vocacional. Esses projetos também contribuiriam para um Brasil mais competitivo. (EAP, 2003, p. 79 – 80, grifos e acréscimos nossos).

De acordo com o disposto no Relatório, o BM prevê apoio às IES privadas e, conforme analisaremos no próximo item, a ampliação de programas do governo para aumentar o acesso de alunos às instituições privadas. As políticas de inclusão na educação superior apresentam-se por meio de projetos e programas, que demonstram certa ligação com os megaobjetivos do PPA do governo Lula.

3.2 Políticas de inclusão na educação superior: programas e perspectivas

Ao analisar algumas ações voltadas à educação superior, observamos que, no ano de 2005, a página do MEC expunha, como um de seus títulos: “Programas e políticas de inclusão” e apresentava um conjunto de Programas que, em 2007, permanecem basicamente os mesmos, mas o título referindo-se aos programas como inclusivos não aparece mais.

Em 2005 e 2006, no Governo Lula, foram oferecidos 16 programas para implementar a educação superior no país, dos quais dois eram destinados exclusivamente às IES privadas, cinco exclusivamente às IES públicas e a maioria, nove, tanto às instituições públicas como às instituições privadas. Em 2007, foram apresentados 17 programas, sendo seis destinados exclusivamente às IES públicas; dois somente às IES privadas e nove destinados tanto para IES públicas quanto para instituições privadas, conforme se visualiza no quadro a seguir:

**Quadro 10– Programas da Educação Superior no
Governo Lula – ano de criação e reformulação**

IES públicas	Criação/ Reformulação	IES privadas	Criação/ Reformulação	IES públicas e privadas	Criação/ Reformulação
PROMISAES (Projeto Milton Santos)	2003/2005	FIES (Financiamento ao Estudante de Ensino Superior)	1999/ 2001/2005	NAPRO (Núcleo de Atividades do Projeto Rondon)	1967/2005
INCLUIR (Pessoas com Deficiência)	2004/2005	ProUni (Programa Universidade para Todos)	2004/2005	PET (Programa de Educação Tutorial)	1979/2005
PROLIND (População Indígena)	2005			CELP-Bras (Certificado de Proficiência da Língua Portuguesa para Estrangeiros)	1993/2001
PORTAL	2005			PEC-G (Programa Estudante Convênio de Graduação)	1999/2005
UNIAFRO (Afro-Brasileiros)	2005/2006			PROEXT (Programa de Apoio à Extensão Universitária)	2003
Prodocência (Programa de Consolidação das Licenciaturas)	2006/2007			COLIP (Comissão de Língua Portuguesa)	2004/ 2007
PingIFES (Plataforma de Integração de dados das IFES)	2007			MARCA (Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados)	2005
Reuni	2007			Reconhecer	2006
1ª fase da expansão do Reuni	2008			e-MEC	2007/2009

Fonte: MEC/SESu, 2008

No ano de 2007, dois dos programas que constavam anteriormente não apareceram: Envelhecimento e Jovens Artistas. Foram inseridos mais três programas: Comissão de Língua Portuguesa (COLIP), destinado às duas categorias administrativas, e Plataforma de integração de dados das IFES (PingIFES) e Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), destinados às IES públicas.

Dos 17 programas ofertados, nove destinavam-se a favorecer o acesso e a permanência de estudantes na educação superior. Os demais programas implementaram ações institucionais e não beneficiam diretamente o aluno, isto é, seu acesso e/ou permanência nos cursos de graduação, uma vez que a forma de financiamento presente nos editais é da implementação de ações da instituição. O

benefício do aluno é indireto, dado que os recursos são enviados para a Instituição de Educação Superior.

No ano de 2008, foram acrescentados dois programas (embora relacionados entre si, constam de forma distinta na página da SESu) destinados às IES públicas – Reuni e 1ª Fase da Expansão – e um programa voltado para instituições públicas e/ou privadas: MARCA. O setor privado não foi beneficiado com novos programas exclusivos, uma vez que permaneceram com o mesmo quantitativo.

Na página da SESu/MEC, alguns dos programas e projetos relacionados no Quadro 10 eram justificados, em 2006, como necessários à inclusão, demonstrando ações desenvolvidas por meio de políticas focais, como criação de núcleos de apoio aos estudantes com deficiência, afrodescendentes e indígenas, oferecimento de bolsas e outras ações propostas nos programas analisados. Essas características poderão ser identificadas a seguir, quando descritos os programas que constam no quadro mencionado.

Juntamente com políticas que favorecem o acesso à educação superior, alternativas têm sido propostas, como a educação a distância, ProUni, política de Cotas³⁶, entre outras, que favorecem determinados grupos. A educação a distância, por meio da UAB – Universidade Aberta do Brasil teve como principal objetivo a formação de docentes, em nível superior, para atender às exigências da LDB/1996. A Política de Cotas é desenvolvida em IES públicas e favorece a reserva de vagas para pessoas negras em cursos de graduação.

Assim como a política de cotas para negros na educação superior, os programas destinados a esse nível de educação têm como pressuposto favorecer o acesso ou a permanência de estudantes na educação superior. A política de cotas para negros na educação superior não é, todavia, um programa do governo federal, mas sim ação desenvolvida em cada IES que decide adotar essa política. É a própria instituição que elabora os critérios de seleção dos alunos que concorrerão às vagas destinadas às cotas.

A classificação dos programas propostos, de acordo com seus objetivos, compreende: a) programas de permanência; b) programas de acesso e permanência; c) programas destinados à implementação da IES.

³⁶ A política de cotas destina-se a negros e/ou indígenas, visando a favorecer o acesso desses grupos à educação superior, por meio de reserva de 20% das vagas dos vestibulares. Depende da Instituição a efetivação, ou não, dessa política. (BITTAR; ALMEIDA, 2006).

Os programas de permanência são os que preveem ações para melhorar as condições dos alunos para que se mantenham e concluam seus cursos, buscando desenvolver núcleos, fornecendo bolsas, entre outros incentivos à permanência de alunos que já estão frequentando cursos de graduação. Os programas de acesso e permanência são os que preconizam diversas formas de seleção para o ingresso aos cursos de graduação e que, em uma ação conjunta, fornecem bolsas para que o aluno que participou de seleção diferenciada possa continuar seus estudos, por meio de bolsas ou de descontos nas mensalidades das IES. Os programas que visam à instituição têm por característica fortalecer ações vinculadas à instituição para financiá-las, incluindo os grupos que precisam de algum tipo de apoio para permanecer nas IES, ou ações que atinjam a sociedade sob a forma de programas de extensão.

Para classificar os programas, conforme o Quadro 11, estabelecemos como critério o objetivo proposto nos editais e na exposição e fundamentação dos programas na página *web* da SESu. Considerando que o discurso da inclusão pode ser identificado como acesso e permanência nas instituições de educação superior, identificamos esses aspectos nos programas da SESu/MEC. Nessa seleção, identificamos dez programas que não tinham como objetivo nem o acesso nem a permanência, porém financiavam ações que favoreciam o fortalecimento ou a organização das IES em que seriam efetivadas. Alguns são destinados à captação de dados sobre as IES para complementar as informações sobre elas no MEC, INEP ou órgãos do governo que necessitem desses dados para desenvolver, avaliar e fomentar as políticas educacionais voltadas para o setor.

Quadro 11 - Classificação dos programas da educação superior

Ano de criação/ reestruturação	Programa de permanência	Programa de acesso e permanência	Programa de apoio institucional
1967/2005	NAPRO		
1979/2005	PET		
1993/2001			CELP-BRAS
1999/2005	PEC-G	FIES	
2003			PROEXT
2003/2005	PROMISSAES		
2004/2005	INCLUIR	ProUni	
2004/2007			COLIP
2005	PROLIND; MARCA		PORTAL
2005/2006	UNIAFRO		
2006			Reconhecer
2006/2007			Prodocência
2007			PingIFES; Reuni
2008			1ª fase expansão

Fonte: MEC/SESu, 2008

Dos programas relacionados no Quadro 11, alguns já existiam desde a época da ditadura militar, porém vêm sendo alterados de acordo com as políticas do governo vigente. Outros programas são mais recentes, mas todos têm objetivos relacionados à educação superior e à melhoria das condições de acesso e permanência ou a melhorias institucionais.

O NAPRO (Núcleo de Atividades do Projeto Rondon) foi criado em 1967 e retomado em 2004, sendo oficialmente lançado em janeiro de 2005. O Projeto Rondon visa a levar estudantes e professores das IES a desenvolver trabalhos sociais em regiões carentes do país, estabelecendo diferentes experiências de aprendizado em realidades sociais distintas.

O PEC-G (Programa Estudante Convênio de Graduação) é uma atividade de cooperação, cujo objetivo é proporcionar a estudantes de países em desenvolvimento a oportunidade de estudar e conhecer realidades sociais distintas. Esse programa é orientado por um manual, que foi reorganizado em 2005,

[...] com força de norma complementar do Protocolo do PEC-G (cláusula 27), foi construído ao longo dos anos de 1998/99, com a participação fundamental da comissão indicada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD), através de várias reuniões neste Ministério. Valemo-nos da mesma comissão do FORGRAD, indicada para assessorar a SESu na etapa final do processo seletivo do PEC-G nos termos da cláusula 8. Esses trabalhos foram intercalados por uma série de reuniões regionais/ estaduais com os coordenadores do PEC-G nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes e autoridades universitárias, com o objetivo de colher sugestões para o texto do novo Manual do Programa (MEC/SESu, 2007).

Nos dois programas identificados (NAPRO e PEC-G) atividades de governos anteriores foram retomadas com os devidos ajustes, uma vez que as condições concretas em que estão sendo desenvolvidos atualmente são diferentes da situação anterior. Ambos os programas têm objetivos semelhantes, mas com ações distintas, em face das experiências acadêmicas em situações culturais, sociais e econômicas diversas. Assim como esses, outros programas têm sido retomados e alterados de acordo com os objetivos do governo atual.

Os programas CELPE-BRAS (Certificado de Proficiência da Língua Portuguesa para Estrangeiros) e o IMA (Instituto Machado de Assis) têm relação específica com a área de língua portuguesa e estão relacionados como programas, com verbas destinadas à implementação de ações específicas, diferenciando-se dos demais programas: fomentam pesquisas e ações que envolvam especificamente os estudantes dos cursos de Letras, cuja atuação posterior será como profissionais da educação básica.

O CELPE-BRAS teve início em 1993, com várias atualizações ao longo dos anos. O primeiro teste de proficiência em língua portuguesa foi aplicado em 1998. Em 2001, apresentou crescimento significativo, passando de 141 candidatos inscritos em 1998, para 1520 em 2001. Na descrição dessas ações não é identificado o uso do termo inclusão, mas financiam-se ações voltadas à pesquisa.

O FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) foi criado em 1999 e institucionalizado em 2001 pela Lei N° 10.260/2001, dando continuidade ao Programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes, que foi institucionalizado pela Lei N° 8.436, em 25 de junho de 1992. O FIES

[...] é um programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Para candidatar-se ao Fies, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos avaliativos do MEC (MEC/SESu, 2007).

Conforme exposto no quadro 10, o FIES é destinado exclusivamente para estudantes de IES privadas e é justificado como programa que propicia a inclusão em virtude do suporte financeiro, que favorece a permanência de estudantes nos seus cursos, porém, ao mesmo tempo, é uma das formas de repassar recursos públicos para as IES privadas. Uma ação não inibe a outra, imprimindo no FIES cunho de

programa inclusivo, mesmo sem identificarmos o uso do termo inclusão nos documentos que o definem. O texto explicativo desse programa expressa, entretanto, que ele é “[...] mais uma iniciativa importante para a **democratização do acesso à educação** de qualidade” (MEC/SESu, 2007, grifo nosso).

Em alguns programas destinados à educação superior, manifesta-se uma relação direta com o megaobjetivo explicitado no PPA 2004 a 2007: inclusão social e redução das desigualdades sociais. Um desses programas é o PROEXT (Programa de Apoio à Extensão Universitária):

O PROEXT criado pela Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, no ano de 2003, abrange programas e projetos de extensão universitária com ênfase na inclusão social, visando aprofundar uma política que venha a fortalecer a institucionalização das atividades de extensão nas instituições públicas de ensino superior (MEC/SESu, 2007).

O Programa é destinado diretamente às IES e tem por objetivo incentivar e apoiar a extensão nas universidades, com vistas a desenvolver sua missão social. Nesse Programa, observa-se uma ação que não se atém ao acesso à educação superior, uma vez que os temas do programa visam a atingir áreas abrangentes, além de envolver a sociedade nos projetos de extensão. O exposto nesse documento leva-nos a questionar o posicionamento inicial de que o discurso de inclusão na educação superior no governo Lula é compreendido apenas como acesso às vagas e como permanência, pois evidencia a extensão universitária como meio para fortalecer as ações desenvolvidas nas universidades, destinadas às pessoas que necessitam dessas ações por falta de outra instituição que propicie as atividades oferecidas.

A COLIP (Comissão de Língua Portuguesa), cuja primeira reunião aconteceu em 2004, está relacionada como um programa destinado à criação de uma comissão para implementar a política relativa à língua portuguesa e tem relação direta com o programa CELPE-BRAS. Tais programas foram identificados na página do Governo Federal (MEC/SESu, 2007) como de inclusão³⁷, mas não utilizam o termo ‘inclusão’ nem fazem menção a ações voltadas a esse discurso em seu conteúdo. No entanto, ao financiar o desenvolvimento de políticas e favorecer a

³⁷ Nos anos de 2005 e 2006 o *site* da SESu apresentava como título dos Programas, “Programas de Inclusão”; em 2007, esse título foi retirado.

organização dos estudantes de Letras, fortalece a proposta de ações que promovam novos conhecimentos nessa área, interferindo na sua permanência nas IES.

O PROMISAES foi aprovado por meio do Decreto Nº 4.875, de 11 de novembro de 2003. Instituiu o "Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior", no âmbito do Ministério da Educação. Em 2005 diretrizes que estabelecem a execução do PROMISAES foram lançadas por meio da Portaria nº 3.167, em 15 de setembro de 2005. Este programa tem relação com o PEC-G e seu objetivo é:

[...] fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantém acordos – em especial os africanos – nas áreas de educação e cultura, consolidando uma política de intercâmbio que promova maior integração entre o Brasil e os países em desenvolvimento (MEC/SESu, 2007).

O exposto nesse programa indica que o Brasil estabelece política com países em desenvolvimento e que as relações internacionais são consideradas em suas peculiaridades culturais e sociais, não apenas econômicas.

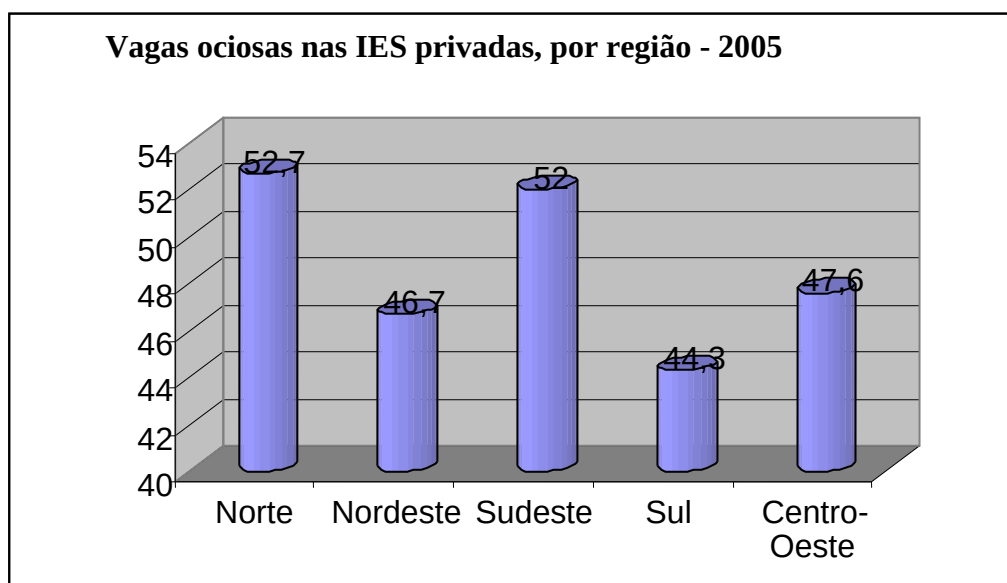
Um programa que tem sido foco de análises e de críticas é o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004. Institucionalizado em 2005 pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, oferece bolsas em IES privadas para estudantes com baixa renda e que ainda não tenham sido diplomados nesse nível de educação. O programa reserva uma cota dessas bolsas para negros, pardos e índios, desde que atendam aos critérios estabelecidos pelo edital, especialmente no que se refere às condições econômicas do candidato. Esse programa financia, por meio de bolsas parciais e integrais, o curso de estudantes que não têm como pagar as mensalidades das IES privadas:

O ProUni - Programa Universidade para Todos foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa (MEC/SESu, 2007).

O ProUni é um dos programas que melhor representa as características das políticas de educação superior do país, expressando uma compreensão neoliberal³⁸ acerca do financiamento de IES privadas com recursos públicos, o que acentua o processo de privatização desse nível de educação em consonância com as políticas de Estado. É necessário ressaltar, entretanto, que as contradições presentes na sociedade civil também aparecem nas análises tecidas: ao mesmo tempo em que o programa destina recursos às IES privadas, favorece que estudantes que residem em locais onde não existem IES públicas ou vagas no setor possam frequentar esse nível de educação.

O interesse da esfera privada pelo financiamento de vagas, até então ociosas, é determinante para que se implantem programas como o ProUni. O percentual de vagas ociosas nas IES privadas pode ser observado por região no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Vagas ociosas nas IES privadas, por região - 2005



Fonte: MEC/INEP/DEAES, 2006.

A região norte apresentava o maior número de vagas ociosas: 52,7% do total de vagas oferecidas não eram preenchidas. O número de vagas ociosas do setor privado aumenta consideravelmente e expressa um esgotamento da demanda, ao passo que a falta de condições para pagar os estudos é um dos obstáculos para o

³⁸ Denominamos essa compreensão de ‘neoliberal’ pela similaridade com a lógica de financiamento do setor privado com verbas públicas, como expresso no documento do MARE, efetivado no governo FHC.

aumento de vagas no setor privado. Muitas das vagas (inclusive as ociosas) são artificiais, infladas, e consistem em argumentos que a iniciativa privada usa para pressionar o governo, desenvolvendo um jogo comercial com o Estado.

Carvalho (2004) analisa as diretrizes da política de educação superior após a ditadura militar e declara que uma sequência de proposições internacionais têm tido destaque nos governos que sucederam o período da ditadura militar. Conclui que a privatização desse nível de educação tem sido focalizada intensamente nos governos analisados, orientados pelas diretrizes internacionais. Aponta ações que, posteriormente, se concretizam nas ações e programas do governo Lula:

O diagnóstico do aumento de vagas ociosas no segmento privado combinado com a procura por ensino superior das camadas de baixa renda promoveu a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares, em troca do retorno da renúncia fiscal. A transferência de recursos públicos – à semelhança das sugestões do BIRD – via *vouchers*, bolsas, financiamentos e direcionados aos negros, carentes, portadores de necessidades especiais, índios justificam-se no bojo da focalização e da eficiência do sistema privado (CARVALHO, 2004, p.16).

A análise de Carvalho confirma-se nos dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), quanto ao alto índice de ociosidade nas vagas oferecidas pelo setor privado no país: na região norte, as vagas ociosas representavam 52,7%; na região sudeste, 52%. Isso significa que, nessas duas regiões, mais da metade das vagas do setor privado não foram preenchidas. Na região centro-oeste, esse percentual era levemente menor, mas significativo, representando 47,6% das vagas; na região nordeste, as vagas ociosas eram 46,7% e, na região sul, apesar do menor percentual de vagas ociosas, ainda havia grande ociosidade: 44,3% das vagas em IES privadas não estavam preenchidas (MEC/INEP/DEAES, 2006).

Tais perspectivas influenciam os rumos das políticas públicas para a educação superior, em que a maior oferta de vagas, com custos minimizados e tempo reduzido, é preponderante. Essas características condizem com alguns dos programas do governo para favorecer alunos na educação superior (FIES), pois, ao mesmo tempo em que ampliam o acesso à educação superior, favorecem o financiamento do setor privado com recursos públicos, o que, por sua vez, ressalta a conciliação de interesses opostos, mas necessários para um entendimento possível entre o setor privado e o Estado.

Alguns alunos admitem, mesmo reconhecendo o favorecimento ao setor privado, que o acesso à educação superior e a manutenção por bolsas, integrais ou parciais, é um meio de que grande parte da população de classes pobres dispõe para atingir a educação superior (PACHECO; RISTOFF, 2004).

De acordo com Braga (2006, p. 2), existem cerca de 300.000 alunos que concluem o ensino médio no país e “[...] não conseguem acessar o ensino superior nem mesmo se ele fosse gratuito”. Muitos desses alunos precisariam de subsídios para frequentar a faculdade; cerca de 360.000 (BRAGA, 2006) só conseguiriam acessar o ensino superior se fosse gratuito. De acordo com esses dados, mesmo com o financiamento do setor privado, muitos estudantes ainda necessitam de bolsas e de financiamento para cursar a educação superior. Também podemos concluir que o financiamento no setor privado é necessário enquanto não existem vagas públicas suficientes para todos os que almejam tal formação.

O ProUni é identificado pelo governo federal como um dos programas que expressam a concepção de inclusão presente nas ações do governo Lula, que passou, também, pelo viés da privatização, especialmente no primeiro mandato, enquanto não era identificado aumento das IES públicas. O ProUni favorece essa parcela de pessoas que não têm acesso às vagas públicas, aumentando a distribuição de vagas, mas financiando o setor privado com recursos públicos.

Apenas favorecer esse acesso não implica a melhoria de vida dos sujeitos, porque o quantitativo de alunos beneficiados é bem menor do que o número de sujeitos que não conseguem ter acesso à educação superior. De acordo com o quadro 12 (a seguir), o crescimento da oferta de vagas por bolsas do ProUni é muito menor do que o aumento de inscritos para uma das vagas custeadas pelo programa. No ano de 2008, foram disponibilizadas 225.005 bolsas e o número de inscritos foi de 1.093.915, resultando num déficit de 868.910 bolsas. Esses dados evidenciam que o quantitativo de pessoas que almejam ingressar na educação superior vem crescendo, porém as dificuldades econômicas impedem esse acesso às IES privadas.

Quadro 12– Número de inscritos, bolsas oferecidas e inscritos que não foram selecionados para receber bolsas do ProUni

Ano	Nº de inscritos	Bolsas oferecidas	Inscritos sem vaga/bolsa
2005	422.531	112.275	310.256
2006	994.405	138.668	855.737
2007	668.561	163.854	504.707
2008	1.093.915	225.005	868.910

Fonte: MEC/ProUni, 2009

Em face desses dados, argumenta-se que o investimento em bolsas de estudo não é suficiente para atender à demanda de pessoas que aspiram por uma vaga na educação superior. O número de bolsas é quatro vezes menor que o necessário. Também se percebe o grande crescimento pela procura de bolsas desse programa. Em 2005, foram 422.531 inscritos e, em 2008, três anos depois, esse número aumentou quase três vezes. Essa análise reforça a perspectiva de que o investimento em vagas públicas seria alternativa viável para aumentar o acesso e a permanência de estudantes carentes na educação superior.

Carvalho (2006, p. 8) considera que: “O Programa Universidade para Todos surge como excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo BIRD à iniciativa privada”. Sobre a defesa do Programa pelas associações dos representantes de instituições privadas, essa autora destaca que: “Nos debates no âmbito do Projeto de Reforma do Ensino Superior, estes têm enaltecido a importância do ProUni, sob o argumento da democratização do ensino” (CARVALHO, 2006, p. 08). Observa-se que o discurso da democratização surge correlacionado aos interesses do setor privado. O discurso nos textos de divulgação do ProUni e no Manual do aluno, publicado em 2008, menciona o programa como meio para se atingir a inclusão social:

Ao reservar vagas para afrodescendentes, indígenas e pessoas com deficiência, o ProUni caracteriza-se por um importante mecanismo de **inclusão social**, estabelecendo oportunidades para vencer as desigualdades. (MEC/ProUni, 2009, p. 2, grifo nosso)

Concordando com essa análise, Carvalho e Lopreato (2005) identificam que o ProUni é um dos projetos que compõem o quadro da reforma universitária do governo Lula e que tem por objetivos a democratização da educação e a inclusão

social, entretanto os trabalhos que o analisam apontam para a privatização da educação superior, tendo esse programa como um dos mecanismos para sua efetivação. A contradição demonstrada pelas autoras ressalta um dos aspectos desencadeados pelo programa:

No governo Lula, o ProUni surge acompanhado de um discurso de *justiça social* e de **inclusão** das camadas sociais menos favorecidas, cujo principal indicador é o baixo percentual de alunos com idade entre 18 e 24 anos freqüentando o ensino superior. Mas, na verdade, esse discurso encobre a pressão das associações representativas dos interesses do segmento privado, justificada pelo alto grau de vagas ociosas (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 101, grifos dos autores e nossos).

As considerações apontam para a utilização do discurso da inclusão para encobrir interesses econômicos que embasam o desenvolvimento do ProUni e o financiamento das IES privadas. A pesquisa sobre o financiamento da educação superior (elaborada por Carvalho; Lopreato, 2005) expressa como o discurso da inclusão vem sendo incorporado nas políticas de educação superior: como justificativa para colaborar com a privatização da educação. Os diferentes aspectos identificados na efetivação das ações do ProUni mostram que o antagonismo resultante desse programa atende às expectativas de grupos excluídos, mas responde, também, às pressões do setor privado/mercantil, no que se refere ao maior apoio financeiro por parte do Estado para as IES privadas.

No ano de 2007, o ProUni ofereceu um total de 163.854 bolsas; destas, 66.223 eram bolsas parciais e 97.631 eram bolsas integrais. As bolsas de estudo do ProUni consistem em

[...] um benefício concedido ao estudante, na forma de desconto parcial ou integral sobre os valores cobrados pelas instituições de ensino privadas (MEC/SESu, 2007). A bolsa de estudos integral é “[...] para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio (R\$ 622,50)” (MEC/SESu, 2007). A bolsa parcial é oferecida de duas formas distintas:

50% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R\$ 1.245,00).

25% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos (R\$ 1.245,00), concedidas somente para cursos com mensalidade de até R\$ 200,00 (MEC/SESu, 2007).

O ProUni é uma ação afirmativa e atinge um número significativo de alunos, porém tal medida pode ser compreendida como financiamento de IES

privadas, ao invés de investimento, por parte do Estado, na educação superior pública do país.

As ações afirmativas estão presentes nos documentos da reforma universitária, ou seja, nas três versões do anteprojeto de lei elaboradas e analisadas por comissões e pesquisadores. Além do ProUni, são realizadas outras ações nas IFES, por meio da política de cotas para negros e indígenas na educação superior pública.

A forma como o Estado vem desenvolvendo ações para aumentar a oferta de vagas na educação superior continha, inicialmente, incentivo ao setor privado por meio de financiamento de bolsas em IES privadas. Porém, a partir do final do primeiro e início do segundo mandato do Governo Lula, o incentivo ao setor público, particularmente às IES federais, tem sido destaque.

O Programa INCLUIR lança, desde 2005, editais para cumprir o disposto nos decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005. É regido pelo Edital nº 2, de 16 de maio de 2005. O principal objetivo desse programa é apoiar propostas apresentadas pelas IES para favorecer o acesso e a permanência de estudantes com deficiência nos seus cursos de graduação. Por meio desse programa, são estabelecidos núcleos de apoio com materiais adaptados e outros recursos que favoreçam a aprendizagem dos estudantes com deficiência. O texto desse programa não utiliza a palavra ‘inclusão’, mas o faz no próprio título: incluir.

O PET (Programa de Educação Tutorial) foi criado em 1979 pela CAPES e, a partir de 1999, teve sua gestão transferida para a SESu/MEC, sendo oficialmente instituído pela Lei 11.180/2005. O objetivo do programa, estabelecido em 1979, é a:

[...] melhoria do ensino de graduação, a formação acadêmica ampla do aluno, a interdisciplinaridade, a atuação coletiva e o planejamento e a execução, em grupos sob tutoria, de um programa diversificado de atividades acadêmicas (MEC/SESu, 2007).

O programa visa à formação e ao desenvolvimento de estudantes pesquisadores, configurando-se como um dos meios para que o ensino e a pesquisa sejam fortalecidos nas IES nacionais. A proposta não foi implantada nesse governo, mas é retomada e aplicada como sendo um dos programas destinados à inclusão na educação superior.

O PROLIND (Programa de formação Superior e Licenciatura para Indígenas) foi publicado em 2005, pelo Edital nº 5/2005/SESu/SECAD-MEC. Esse programa trata de ações institucionais que favoreçam a população indígena, sejam alunos ou professores. O programa é um dos exemplos de como alguns grupos específicos necessitam de políticas e programas que considerem e respeitem suas especificidades, para que tenham acesso à educação superior e para que possam concluir seus cursos, desenvolvendo conhecimentos que lhes possibilitem intervir nas suas realidades sociais e culturais. De acordo com o disposto na página *web*, o PROLIND:

[...] estimula o desenvolvimento de projetos de curso na área das Licenciaturas Interculturais em instituições de ensino superior públicas federais e estaduais. O objetivo é formar professores para a docência no ensino médio e nos anos finais do ensino fundamental das comunidades indígenas (MEC/SESu, 2007).

O programa não prevê cotas para indígenas, mas desenvolve cursos e projetos que pesquisam e difundem a cultura indígena no país.

O programa ENVELHECIMENTO foi desenvolvido em 2005 e consiste na versão brasileira de um documento que visa a ampliar e melhorar ações de extensão e de pesquisa voltadas para o envelhecimento da população. A partir de 2007, esse programa não apareceu mais no *site* do MEC/SESu.

O UNIAFRO (Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior) foi criado em 2005, publicado no Edital nº 1 de 26/04/2005, com novo Edital publicado no DOU de 14 de março de 2006. É um programa que visa a apoiar o Núcleo de estudos Afro-Brasileiros – NEABs, cuja função é desenvolver pesquisas e favorecer o acesso e a permanência de estudantes negros nas IES. É um programa que exemplifica as ações consideradas afirmativas pelo governo Lula.

O programa intitulado de PingIFES destina-se à coleta de dados das instituições federais, cujo controle se faz necessário aos dirigentes governamentais, segundo consta na apresentação do programa:

A Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior (PingIFES) consiste de uma infraestrutura tecnológica para coleta e distribuição dinâmica de informações das universidades e sistema de gestão estratégica de dados para a Secretaria da Educação Superior (SESu). Quando a plataforma estiver em plena operação, o MEC contará,

no mínimo, com informações atualizadas em tempo real (MEC/SESu, 2007).

Desde 2009, o programa PingIFES não é mais apresentado na página *web* da SESu/MEC, e os editais e objetivos do programa não se encontram mais disponíveis no ambiente virtual. Entretanto, aparece outro programa, denominado e-MEC, cujo objetivo parece ser a continuidade do PingIFES, conforme a descrição a seguir. Aparentemente, houve uma substituição de programas, uma vez que não existem informações sobre a ausência do primeiro e o surgimento do e-MEC:

O e-MEC foi criado para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Pela internet, as instituições de educação superior fazem o credenciamento e o credenciamento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Em funcionamento desde janeiro de 2007, o sistema permite a abertura e o acompanhamento dos processos pelas instituições de forma simplificada e transparente (MEC/SESu, 2009).

O e-MEC não aparece no quadro 10, cujos dados são do ano de 2008. De acordo com Amaral (2008), a coleta de informações sobre as diferentes realidades institucionais é importante para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam às necessidades correlacionadas à diversidade regional de cada IES:

[...] a utilização, no Brasil, de uma modelagem que utilize grande variedade de dados sobre as IES permite que se estabeleça também uma análise da assimetria regional/estadual existente nesse nível educacional no país. A correção das assimetrias exige a implementação de políticas públicas que as diminuam, para que o País possa ter um processo de desenvolvimento mais homogêneo e que beneficie a todos os setores da sociedade (AMARAL, 2008, p. 150).

Outro projeto analisado é denominado Portal da Inclusão Educacional e tecnologias Digitais - PORTAL, cujo objetivo é a inclusão educacional, que favoreceria o acesso e a permanência de estudantes nas instituições de educação superior, utilizando-se das novas tecnologias para ampliar as condições de acesso e de expansão dos cursos de graduação:

O Projeto Portal da **Inclusão** Educacional e Tecnologias Digitais, desenvolvido pela Secretaria de Educação Superior - SESu, em parceria com a Secretaria de Educação a Distância – SEED e com a Organização das Nações Unidas para a educação - UNESCO, visa a apoiar as ações de **inclusão educacional** no Brasil que contribuam para tornar acessíveis

cursos, materiais didáticos, estudos e pesquisas utilizando as tecnologias digitais (MEC/SESu, 2007, grifos nossos).

O PORTAL foi criado em 2005. Os primeiros dados foram analisados em 2004, por meio da sinopse 2004 MEC/INEP/DEAES. O programa visa a contribuir

[...] para a **inclusão digital** do docente universitário e seu aluno, favorece o compartilhamento do conhecimento junto a outros agentes fundamentais de intervenção e mudança social e enseja observações, análises e proposições valiosas por parte das sociedades científicas (MEC/SESu, 2007, grifo nosso).

O programa PORTAL tem como objetivo a inclusão educacional e estabelece a inclusão digital como um dos meios de favorecer maior troca de conhecimento, uma vez que as novas tecnologias consistem em ferramentas que ampliam as perspectivas de divulgação das pesquisas e dos conhecimentos desenvolvidos no mundo acadêmico.

A perspectiva em que é contextualizada a inclusão educacional destina-se a criar condições de acesso ao conteúdo nos cursos de graduação, por meio da criação de salas de informática, compra de computadores e de outros aparatos tecnológicos, bem como da criação de cursos de educação a distância que facilitem aos alunos o acesso à educação superior. A educação a distância e as ações afirmativas são formas diferentes de ampliar o acesso à educação superior. Esse movimento de ampliação do acesso à educação vem sendo difundido juntamente com o discurso de inclusão social e com o movimento da globalização, que interfere na educação e na sua organização, inclusive na forma de oferecimento desse nível de ensino, cuja expansão vem sendo observada especialmente no setor privado.

O conhecimento técnico é favorecido sob a perspectiva de capacitar novos profissionais, e é considerada pela UNESCO e pelo BM como necessário ao desenvolvimento econômico do país, conforme consta em análise anterior sobre o relatório do BM (EAP, 2003). No que se refere ao apoio do BM para a ampliação das IES nacionais, ressaltamos que a lógica descrita no Relatório EAP (2003) favorece mais o aspecto mercantilista da educação, mas esse apoio vem ao encontro das ações desenvolvidas pelo governo Lula para tentar incidir nos aspectos sociais. Um dos exemplos sobre como o governo desenvolve ações para melhorar aspectos sociais por meio da educação é o programa Reconhecer, cujo alvo é a formação nos cursos de Direito.

Criado em 2006, o programa Reconhecer refere-se ao desenvolvimento de estudantes do curso de Direito que tenham compromisso profissional com questões sociais e humanas:

A cultura jurídica difundida nas Faculdades de Direito do Brasil tem dado pouca atenção às demandas sociais e coletivas. Necessária faz-se a promoção de uma nova cultura nas Faculdades de Direito que venha a estabelecer um caminho para a formação cidadã dos estudantes, orientada pelos Direitos Humanos (MEC/SESu, 2007).

O programa funda-se no conceito mais amplo de inclusão que, conforme análise realizada no Capítulo I, considera a palavra em uma instância que põe em relevo aspectos sociais, econômicos e políticos, o que distinguimos por meio do uso da palavra ‘social’, ou seja, ‘inclusão social’. A preocupação com as questões sociais é um discurso constante nos documentos do governo Lula e a criação desse programa exemplifica como essa relação entre o discurso de inclusão e as políticas destinadas à educação superior envolve as universidades, com destaque nesse programa para os estudantes de Direito.

O Prodocência também se destina, prioritariamente, às IES públicas (federais e estaduais) e seu objetivo é a implementação dos cursos de licenciatura, contribuindo para a qualificação dos profissionais que atuarão na educação básica:

O Programa de Consolidação das Licenciaturas - Prodocência, criado no ano de 2006 pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, visa ampliar a qualidade das ações voltadas à formação de professores, priorizando a formação inicial desenvolvida nos cursos de licenciaturas das Instituições Federais e Estaduais de Ensino Superior (MEC/SESu, 2007).

Os programas que têm seus objetivos relacionados com a implementação das IES³⁹ concatenam ações distintas, apesar de terem como justificativa a inclusão social por meio da educação superior e apresentarem a palavra ‘inclusão’ nos seus textos. Mediante a análise dos objetivos desse programa, constata-se que o sentido do discurso de inclusão extrapola a questão do acesso e da permanência, pois, como identificamos no Prodocência, a priorização das licenciaturas visa a atingir a

³⁹ Conforme exposto acima, com relação à elaboração do quadro 11, alguns dos programas analisados não tinham como objetivo nem o acesso nem a permanência de estudantes na educação superior, porém financiavam ações que favoreciam o fortalecimento ou a organização das IES em que seriam desenvolvidos.

educação básica por meio da ampliação das ações voltadas para a formação de docentes.

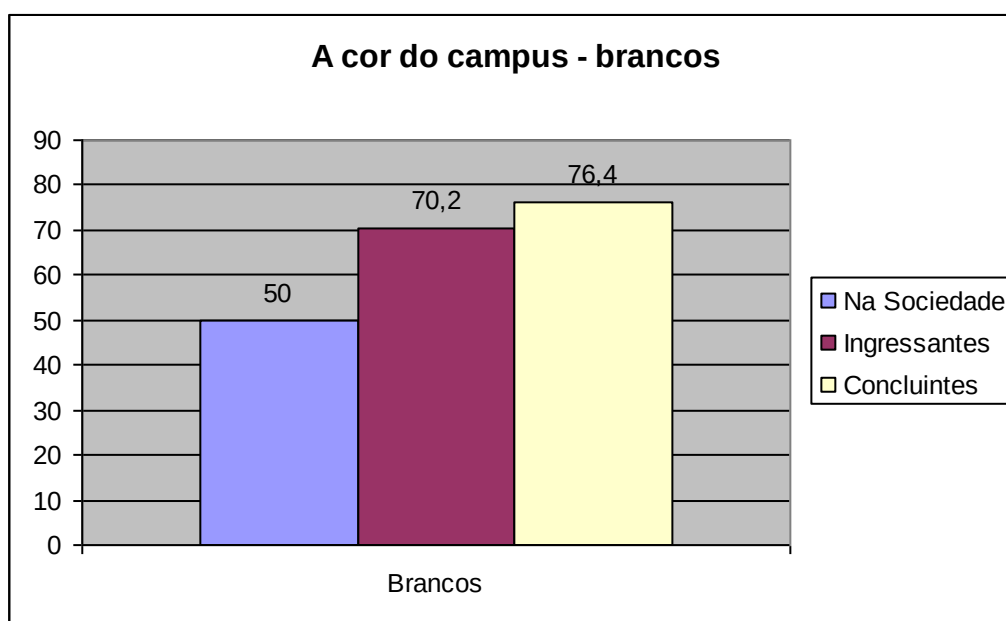
O Programa MARCA (Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados) tem por objetivo a formação de mão de obra qualificada para atender à demanda do MERCOSUL. Esse objetivo é desenvolvido por meio do intercâmbio de alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de educação superior dos diferentes países que compõem o MERCOSUL.

Constava na página *web* do MEC/SESu, no ano de 2006, a seguinte justificativa sobre os programas de educação superior:

As políticas de **inclusão** desenvolvidas pelo MEC vão além do Projeto de Lei 3627/2004 que institui o sistema especial de reserva de vaga para estudantes de escolas públicas. As ações afirmativas também estão presentes no Programa Universidade para Todos e na seleção para o FIES. (MEC/SESu, 2006, grifo nosso).

De acordo com o exposto na página, o governo federal compreendia que a inclusão estava relacionada com políticas de ações afirmativas, tratando-as, nesse texto, como sinônimos, indicando que, no ProUni e no FIES, o discurso de inclusão também é desenvolvido por meio das ações afirmativas.

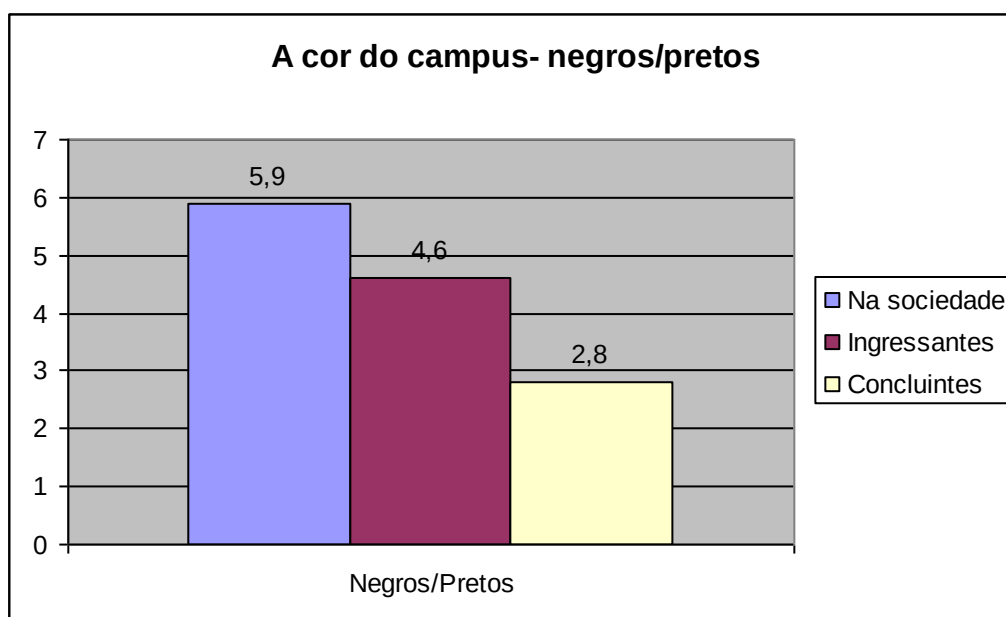
As ações afirmativas são evidenciadas no governo Lula pela adoção da política de cotas para negros na educação superior, ação que gera muita polêmica e divergência entre as IES públicas, uma vez que as instituições privadas têm cotas destinadas aos negros no ProUni e recebem financiamento para tanto. As ações afirmativas são compreendidas, pelo governo, como medidas que favorecem a inclusão de grupos considerados excluídos na educação superior. O INEP usa três categorias para demonstrar a divisão das pessoas com relação à cor/raça: brancos, pardos/mulatos e negros/pretos.

Gráfico 4 – A cor do campus - Brancos

Fonte: INEP, 2007.

O gráfico acima expõe que, dos ingressantes, 70,2% são brancos e, do total dos concluintes, os brancos representam 76,4%.

No gráfico a seguir, os dados demonstram uma inversão de percentuais, uma vez que se refere aos negros/pretos.

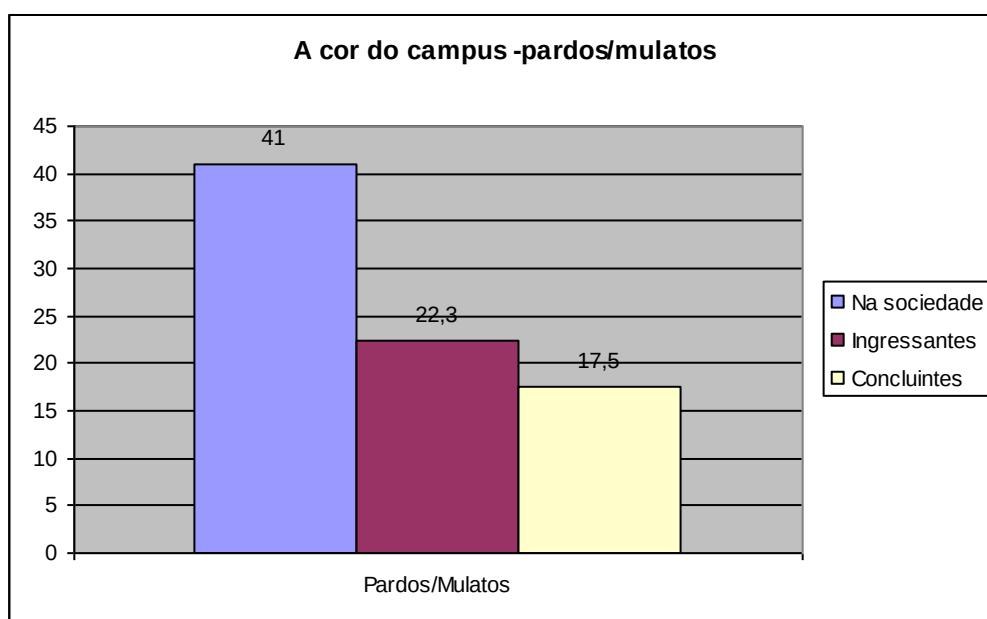
Gráfico 5 – A cor do campus – negros/pretos

Fonte: INEP, 2007

Nos dados fornecidos pelo INEP, 5,9% das pessoas que integram a sociedade brasileira são consideradas negras/pretas, 4,6% dos ingressantes na educação superior são identificadas como tal e das concluintes, 2,8% são negras/pretas. Considerando que a população nacional é miscigenada, a identificação de pessoas pardas/mulatas é significativa: 41,0% da população total. Das pessoas que ingressam na universidade, 22,3% são pardas/mulatas; das concluintes, 17,5%.

As diferenças econômicas entre brancos e negros no Brasil ressaltam a necessidade de políticas universais e focais que ajudem a minimizar os efeitos dessas diferenças. “A concentração de pobreza entre negros é um problema nacional. O Ipea já apontou a existência de 46,8% de negros abaixo da linha de pobreza no Brasil. Entre brancos, a taxa é de 22,4%”. (PAIXÃO, 2003). De acordo com os dados, sem os efeitos das políticas de ação afirmativa, que são políticas focais, muitos dos favorecidos pela política de cotas para negros nas instituições públicas não teriam acesso à educação superior.

Gráfico 6 – A cor do campus – pardos/mulatos



Fonte: INEP, 2007

A autodeclaração é um dos aspectos que interferem na amostragem de dados, uma vez que está diretamente relacionada com os aspectos sociais e culturais que envolvem as diferentes etnias que compõem a população brasileira. O preconceito racial é um dos elementos que determinam a aceitação, ou não, da

identidade negra em uma sociedade onde a cor branca representa a classe economicamente dominante.

Ao compararmos os dados percentuais, é possível perceber que, para uma sociedade metade branca, metade parda ou negra, os concluintes da educação superior são, na sua maioria (76,4%), brancos, demonstrando que os *campi* expressam ainda mais claramente as diferenças raciais camufladas na sociedade. Outra forma de entender esses dados é a identificação de que as vagas da educação superior estão destinadas, na maioria, à população branca, uma vez que as condições econômicas interferem no acesso a esse nível da educação⁴⁰. Dessa forma, as políticas de ações afirmativas, como Política de Cotas e ProUni, são justificadas como meio para amenizar essas diferenças cujas raízes são históricas e culturais.

Os programas do governo Lula destinados à educação superior demonstram ações voltadas para o acesso e para a permanência de alunos nesse nível de educação. Porém, a partir do segundo mandato, mesmo mantendo a maioria dos programas que já vinham sendo efetivados, o governo desenvolve programas como o Reuni e a primeira fase de expansão do Reuni para favorecer a ampliação do setor público federal.

Nos programas analisados, percebe-se que, no primeiro mandato do Governo Lula, os destinados à educação superior apresentavam características de políticas focais, como as ações afirmativas. Não obstante, a partir do segundo mandato, as políticas compensatórias vêm sendo avultadas, como demonstra a implantação e implementação do Reuni, sem deixar de lado as políticas de ação afirmativa.

Tais ações vêm acompanhadas de debates e críticas de pesquisadores que defendem posição semelhante⁴¹, uma vez que o acesso é importante, mas a permanência também.

A reforma universitária é proposta pelo governo Lula e, segundo o Ministério da Educação – MEC, é por meio da educação superior que a população terá maior possibilidade de acesso ao emprego e ao trabalho; também é o acesso à

⁴⁰ O mercado de trabalho é o espaço onde a magnitude das desigualdades entre negros e brancos fica mais patente, apesar da redução das desigualdades entre esses dois grupos verificada nos últimos anos. Um trabalhador negro ainda recebe, em média, 53,3% do salário de um trabalhador branco. Para as mulheres negras, esses dados são ainda mais alarmantes, uma vez que recebem em média somente 32% do rendimento médio de um homem branco. (BRASIL, 2007, p. 85).

⁴¹ GISI (2006); SILVA JÚNIOR (2000).

educação superior um dos principais objetivos da reforma em andamento. A elaboração de uma lei é complexa e depende: 1) do consenso entre os diversos interessados; 2) da aceitação das autoridades competentes; 3) do apoio político necessário à garantia de sua aprovação. Tendo em vista essas condições, as três versões do Anteprojeto de Lei da Educação Superior, que denominamos de Reforma Universitária, foram discutidas em diferentes instâncias por pesquisadores, professores e profissionais da área da educação superior. Da sua elaboração à aprovação, o caminho é tortuoso e muitas vezes quase intransponível, isso sem levar em consideração as ‘exigências’ da base política de apoio ao governo. Para os debates sobre as versões dos anteprojeto de lei da educação superior, foram promovidos seminários e momentos para que a educação superior nacional fosse analisada. Silva Junior e Sguissardi (2005) contribuem com a exposição de alguns aspectos importantes para a compreensão de como esses debates vêm sendo desenvolvidos:

Uma lei não contém toda a Reforma. Uma reforma educacional ou da educação superior raramente se traduz em uma única lei, por mais abrangente que ela seja. A nova lei de educação superior (ou a nova lei da reforma universitária), cujo anteprojeto se encontra em discussão, visa a atualizar as definições, a forma de organização e as condições de funcionamento do sistema, a validade de seus diplomas e sua adequação às normas constitucionais e às supostas necessidades do desenvolvimento do país no setor. Uma lei assim, entretanto, não é o começo nem o fim da reforma (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 5).

Além das três versões do anteprojeto de lei da reforma da educação superior, outras leis e programas têm definido os rumos da educação superior no Brasil, efetivando uma reforma universitária independente do anteprojeto que tramita no Congresso. Essas leis e programas também formatam a educação superior conforme as diretrizes ditadas pelos organismos internacionais, cuja mercantilização do ensino é uma das consequências. Essas características não ficam tão evidentes, pois acabam encobertas pelo discurso da inclusão e da democratização da educação superior.

A implementação das políticas de educação superior voltadas à inclusão também favorece o encolhimento do Estado, atribuindo ao setor privado a responsabilidade da oferta de vagas. O encolhimento do Estado é observado na forma como o financiamento é destinado às IES públicas, uma vez que estas têm sido foco do discurso da autonomia, entendida como autonomia para buscar parcerias e outras

fontes de financiamento, posto que o Estado não oferece recursos suficientes para a implementação da tríade ensino, pesquisa e extensão. A responsabilidade pelo financiamento das IES públicas é do Estado, e o incentivo para que busquem parcerias com empresas privadas repercute até mesmo na seleção dos temas pesquisados, de acordo com o interesse de quem os financia (BRAGA, 2006; CHAVES, 2008):

Esse processo [mercantilização] tem promovido a expansão desse nível de ensino com a transformação da função social das universidades públicas mediante a quebra da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão [...] (CHAVES, 2008, p. 85).

A partir da análise dos programas, identificamos uma linha condutora que demonstra as mudanças efetivadas na educação superior, com objetivo de ampliar a oferta e garantir a permanência dos acadêmicos na educação superior. Uma das justificativas que orienta tais programas é o discurso de inclusão, que, nos primeiros anos do governo atual, vinha sendo desenvolvido, na educação superior, como sinônimo de acesso e de permanência nos programas da SESu, com maior ênfase no acesso que na permanência. A partir do segundo mandato e do último ano do primeiro mandato, os programas propostos determinam ações que extrapolam essa concepção de inclusão na educação superior, como se constata no Quadro 10 que apresenta os Programas analisados nesse capítulo.

Além dos Programas e Projetos mencionados, quatro leis já aprovadas demarcam em grande medida os rumos do anteprojeto de Lei de Educação Superior que, segundo Sguissardi e Silva Jr. (2005, p. 21),

[...] apontam mais para a continuidade do que para a descontinuidade das políticas anteriores no setor e que, [...] possui [esse anteprojeto], entre seus objetivos, o fortalecimento do setor público e a regulação do sistema, em especial em seu setor privado/mercantil.

As leis referentes à reforma, que, segundo Sguissardi (2006), antecipam a ‘reforma’, são: a) Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sinaes⁴²; b) Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que trata dos incentivos à inovação e à pesquisa

⁴² Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

científica e tecnológica no ambiente produtivo⁴³; c) Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública; d) Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos (ProUni).

A expansão da educação superior e o aumento das vagas públicas foram características que despontavam nas versões do anteprojeto de lei e que começaram a ser percebidas efetivamente nos programas desenvolvidos no final do primeiro e início do segundo mandato do governo Lula. As “bandeiras desfraldadas” (Sguissardi, 2006) ou objetivos aos quais o autor se refere são: a constituição de um sólido marco regulatório na educação superior do país, a garantia da autonomia universitária e a consolidação da responsabilidade social da educação superior no país:

Entretanto, essas *bandeiras* ou objetivos centrais defrontam-se com dois grandes potenciais obstáculos, condicionantes de sua efetividade: de um lado, a própria legislação anterior, incluída e aprovada durante o governo Lula, entre elas as Leis da Parceria Público-Privada (PPP), da Inovação Tecnológica e do Programa Educação para Todos (ProUni), mas principalmente a visão/concepção dominante no Ministério da Fazenda em relação ao lugar que deve ocupar a educação superior nas despesas do fundo público – concepção que continua muito próxima da disseminada por organismos multilaterais, como Banco Mundial, Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC), seguida bastante à risca no *octênio* FHC (cf. Brasil, 2003); e, por outro, diante da atual crise política, a fragilidade das posições do Poder Executivo no Congresso Nacional, onde facilmente tenderão a se aglutinar as forças representantes dos interesses do setor privado/mercantil, podendo reduzir sensivelmente o alcance dessas *bandeiras*, ou as modificar radicalmente, da mesma forma que já o fizeram em relação à proposta governamental do ProUni em passado recente. (SGUISSARDI, 2006, p. 1023, grifos do autor).

O autor avalia o primeiro mandato do governo Lula e expressa que estabelecer objetivos com relação à educação superior é um dos aspectos para que a expansão desse nível de educação aconteça com qualidade. Outros aspectos, no entanto, como as condições concretas em que as políticas públicas e educacionais vêm sendo desenvolvidas no país, estão correlacionados com as lutas de poder entre os diferentes representantes da sociedade civil, cujos interesses econômicos e políticos determinam rumos diferentes aos dos objetivos previamente estabelecidos. Nesse contexto, a elaboração de leis que fortaleçam o setor privado, particularmente

⁴³ Lei de Inovação Tecnológica.

o mercantil, faz parte de estratégias que a globalização neoliberal desenvolve para manutenção de seus interesses e da hegemonia econômica.

Por meio da análise sobre como o discurso de inclusão vem sendo utilizado nas políticas de educação superior, identifica-se, entretanto, que, mesmo sob as tendências neoliberais de mercantilização da educação superior, vêm sendo efetivadas políticas que fomentam a ampliação das vagas no setor público, bem como o fortalecimento de IES federais e a sua expansão, de acordo com as condições concretas em que esse discurso vem sendo efetivado. Segundo Bianchetti (2001, p. 89):

No desenvolvimento das sociedades capitalistas podem ser encontradas estratégias de promoção de políticas sociais que mantêm uma estreita relação com as necessidades de acumulação do capital. Esta afirmação não pretende colocar essa razão como única, mas pretende mostrar a aceitação que essas políticas conseguiram em determinados momentos históricos e que contrasta com as críticas inspiradas no modelo neoliberal.

O conteúdo da citação aponta para o fato de que não se pode ver nas políticas ou estratégias públicas unicamente a satisfação das necessidades da acumulação do capital. Destacamos que, nas contradições do sistema capitalista, são possíveis as ações que minimizem os efeitos da desigualdade social. Essa é uma das características que acompanham o governo Lula: a ênfase na área social segundo o PPA do governo (BRASIL, 2007). Na educação superior, esse quadro é identificado por meio das investigações sobre os programas destinados à inclusão nesse nível de educação, cujo quantitativo vem aumentando significativamente, em consonância com o aumento de IFEs e de matrículas no setor público, o que demonstra relação direta com o PPA do mesmo governo, onde o discurso de inclusão tem destaque, conforme ressaltado nos capítulos anteriores desta pesquisa.

Quadro 13 – Aumento de Matrículas nos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa em 1991, 1996, 2000, 2004, 2006 e 2007

Ano	Total de matrículas	IES públicas	IES privadas
1991	1.565.056	605.736	959.320
1996	1.868.529	735.427	1.133.102
1991/1996%	19,3%	21,4%	18,1%
2000	2.694.245	887.026	1.807.219
1996/2000%	44,2%	20,6%	59,5%
2004	4.163.733	1.178.328	2.985.405
2000/2004%	54,5%	32,8%	65,1%
2006	4.676.646	1.209.304	3.467.342

2004/2006%	12,3%	2,6%	16,1%
2007	4.880.381	1.240.968	3.639.413
2006/2007%	4,3%	2,6%	4,9%
2004/2007%	17,2%	5,3%	21,9%

Fonte: INEP, 2008

O quadro 13 apresenta aumento de matrículas e percentual de crescimento nos setores público e privado. O início dos anos 1990 foi o único período em que o percentual de crescimento das matrículas em cursos de graduação presenciais em IES públicas – de 21,4% – foi maior que na esfera privada – de 18,1%. De 1996 a 2000, período do governo FHC, a expansão das matrículas no setor público se manteve com 20,6%, enquanto as matrículas privadas aumentaram para 59,5%. No período seguinte, de 2000 a 2004, esse aumento se manteve maior no setor privado, apresentando seu mais alto índice: 65,1%. No período de 2004 a 2007, houve uma diminuição no percentual de crescimento das matrículas em cursos de graduação presenciais no país, tanto no setor privado, com 21,9%, quanto no setor público, com 5,3%.

A contradição entre o desenvolvimento de programas destinados à inclusão e o seu desenvolvimento em um sistema capitalista é um dos aspectos que lhes determina limites, mas que, a despeito disso, propicia o desenvolvimento de ações que favorecem alguns grupos que antes estavam afastados da educação superior. O embate de interesses e de forças políticas resulta no desenvolvimento desses programas e na estagnação do percurso da última versão do anteprojeto de lei da educação superior em busca de sua aprovação e implantação.

Sob essa perspectiva, é importante considerar a expansão da educação superior como necessária à preparação de mão de obra para o mercado mundial, cujas exigências são cada vez maiores, convocando cada vez mais pessoas capacitadas e preparadas para as diversas funções nesse mundo cada vez mais globalizado, legitimando os saberes da classe dominante. Assim, a priorização dos cursos de formação rápida, da flexibilização da educação e do tempo destinado à produção de conhecimentos úteis às empresas destinam à educação uma função mercantilista, ideia compartilhada por Mészáros (2005, p. 35):

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu - no seu todo - ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do

capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que *legítima* os interesses dominantes [...]

A expansão da educação superior sofre os impactos da globalização e, apesar da desaceleração do aumento do número de vagas, desenvolve a sua ampliação no setor privado. O investimento nas IES públicas passou a ser implementado a partir do ano de 2007, por meio do Reuni e da criação de novas IFES. Tendo o governo federal um discurso de inclusão social, a ênfase nas IES públicas é desenvolvida de forma sutil, mas perceptível.

A expansão da educação superior como mecanismo de democratização foi objeto de análise dos trabalhos elaborados por Silva e Veloso (2004), com foco na discussão público/privado e analisando se o crescimento do acesso pode ser compreendido como democratização da educação superior. As autoras afirmam que as IES públicas são a única alternativa viável para a democratização da educação superior e concluem que a privatização da educação superior indica que a democratização não está sendo implementada pela ampliação do espaço público, em decorrência da forma como os recursos públicos vêm sendo disponibilizados:

O que se vê [...] são estas IES expandindo-se sob a chancela financeira dos parceiros, cumprindo uma agenda no sentido das políticas de governo, que condicionam a distribuição de recursos públicos ao cumprimento de metas de crescimento quantitativo nas funções de ensino, pesquisa e extensão. Descaracteriza-se, portanto, a universidade pública (SILVA; VELOSO, 2004, p. 11).

Com a finalidade de ampliar o número de vagas, inclusive no período noturno, no ano de 2007 foi desenvolvido o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. O Programa incorpora, em uma de suas dimensões, a ampliação das vagas no período noturno, uma vez que muitos dos que optam por cursar a graduação nesse período são alunos-trabalhadores (TERRIBILI FILHO, 2007). O aumento das vagas em cursos de graduação no turno noturno é uma estratégia de expansão da educação superior que, ao mesmo tempo, visa a favorecer o acesso de um grupo específico de alunos à educação superior – alunos-trabalhadores – e ampliar as vagas públicas sem despesas com a construção de novos *campi*, uma vez que tais vagas seriam disponibilizadas nas estruturas físicas de universidades federais já existentes. É assim que

identificamos, no Reuni, como uma das dimensões a serem atingidas pelo Programa, o aumento de vagas no período noturno:

Reuni

3.2.1 – Dimensões

(A) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública

1. Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; 2. Redução das taxas de evasão; e 3. Ocupação de vagas ociosas. (BRASIL/Reuni, 2007, p.11).

O ensino noturno é o outro meio, além das bolsas, enfatizado pelo governo como necessário à matrícula na educação superior pública. Esse viés é reforçado em 2007 por meio do Reuni, cujas comissões das IFES desenvolveram projetos para ampliar o atendimento noturno e aumentar as vagas públicas com menos despesas para o governo.

O ensino noturno é objeto de pesquisa desenvolvida por Bittar, Almeida e Veloso (2007). Seus estudos evidenciam que o acesso à educação superior não é realidade para um grupo significativo de pessoas que almejam cursá-lo, como se vê no Quadro 12, onde o quantitativo de alunos que almejam bolsas de estudo é muito maior do que o dos estudantes que as obtêm. O crescimento da oferta de vagas no ensino noturno das IES públicas tem por objetivo efetivar o aumento de acesso, o que é denominado de inclusão, proposto pelo governo Lula no PPA 2004-2007 e implementado por meio dos programas apresentados neste capítulo:

Fica evidente o caráter ambíguo das categorias “**acesso**” e “**inclusão**”, pois ao mesmo tempo em que são preconizadas pelas políticas educacionais e pelos organismos internacionais, significa também uma conquista dos movimentos sociais, ou seja, é uma solicitação presente nas lutas desses movimentos que lutam pela garantia de direitos, em uma sociedade profundamente desigual. No entanto, pelas análises efetuadas anteriormente, a inclusão na educação superior é compreendida, basicamente, como a garantia de acesso a um curso de graduação. É nesse contexto que o ensino noturno vem sendo enfatizado nos programas de governo, como meio de ampliar as vagas e as possibilidades de acesso à educação, inclusive para alunos que trabalham no período diurno, havendo uma quase omissão a programas de efetiva permanência (BITTAR; ALMEIDA; VELOSO, 2007, p. 13, grifos nossos).

O ensino noturno é oferecido em larga escala pelo setor privado, no qual estavam cerca de 60% das matrículas efetivadas no ano de 2005, enquanto aproximadamente 40% das matrículas do período noturno encontravam-se no setor público. Se o objetivo do ensino noturno é oferecer mais oportunidades de acesso à

educação para alunos trabalhadores, então o objetivo se cumpre, mas cabe ressaltar que, se esses alunos trabalhadores despendem várias horas trabalhando para seu sustento, o encargo de pagar por seus estudos em IES privadas deixa muitos desses ‘potenciais’ alunos excluídos desse nível de educação, pois não teriam condições de financiar seus estudos. Vejamos o Quadro 14:

Quadro 14 – Matrículas no Brasil, diurno e noturno em 2005

Ano do Censo	Total de matrículas	Matrículas diurno	Matrículas noturno
1991	1.565.056	703.280	861.776
1996	1.868.529	848.003	1.020.526
2005	4.453.156	1.775.401	2.677.755
Δ% 1991/1996	19,4	20,6	18,4
Δ% 1991/2005	184,5	152,5	210,9
Δ% 1996/2005	138,3	109,4	162,4

Fonte: MEC/INEP/DEAES, 2006.

De acordo com os dados do Quadro 14, o Brasil apresentou um grande crescimento nas matrículas de 1991 a 2005. No início dos anos 1990, esse crescimento foi mais moderado, enquanto após 1996 (ano em que foi aprovada a LDB/1996) o aumento das matrículas foi maior, passando de 1.868.529, em 1996, para 4.453.156 em 2005. Outro aspecto importante é o aumento das matrículas no período noturno: no ano de 1991, foram 703.280 matrículas no período diurno, enquanto no noturno havia 861.776 matrículas, com 158.496 matrículas a mais do que o período diurno. No ano de 2005, essa diferença aumentou significativamente: 1.775.401 matrículas no período diurno e 2.677.755 no noturno, o que determina 902.354 matrículas a mais no noturno que no diurno, perfazendo um aumento de 109,4% nas matrículas do período diurno e maior aumento de matrículas no período noturno, com 162,4%. Ao compararmos esses dados com os anteriores, que exibem diferenças percentuais entre o setor público e o privado, conclui-se que este último é responsável pela grande oferta dos cursos noturnos no país.

De acordo com dados do ano de 2006, as matrículas trazem informações diferentes no que se refere ao período e à categoria administrativa, conforme se visualiza no quadro que se segue:

Quadro 15 - Matrículas no ensino superior no Brasil por turno e categoria administrativa em 2006 e 2007

2006					
CATEGORIA ADMIN.	DIURNO NÚMERO	DIURNO %	NOTURNO NÚMERO	NOTURNO %	TOTAL
PÚBLICO	761.758	63,0	447.546	37,0	1.209.304
PRIVADO	1.067.218	30,8	2.400.124	69,2	3.467.342
TOTAL	1.828.976	39,1	2.847.670	60,9	4.676.646
2007					
PÚBLICO	776.399	62,6	464.569	37,4	1.240.968
PRIVADO	1.094.449	30,1	2.544.964	69,9	3.639.413
TOTAL	1.870.848	38,3	3.009.533	61,7	4.880.381

Fonte: INEP, 2007.

Ao desenvolvermos o recorte entre a esfera pública e a privada, o ensino noturno apresenta diferenciação nos percentuais de oferecimento de matrículas. No período noturno, o total de matrículas oferecidas era maior (69,2 %) nas IES privadas, enquanto, no mesmo período, 37 % das matrículas pertenciam ao setor público. Nota-se que, no setor privado, o número de alunos que frequentavam o período noturno era duas vezes maior do que o de estudantes que estudavam durante o dia. Nas IES públicas, os números se invertem. Nesse dado há outra característica contraditória, uma vez que o período noturno possibilita, especialmente, a participação de alunos que trabalham durante o dia para manter suas famílias (ou a si próprios) e, estudando em IES privadas, para custear despesas com seus estudos; se estudassem em IES públicas, essa despesa seria minimizada.

No ano de 2007, havia 2.451 IES no país: 257 instituições públicas, 10,49% do total de IES, e 2.194 instituições privadas, 89,51% do montante de instituições no país, o que evidencia um percentual de aproximadamente 8,5 vezes mais de IES privadas do que públicas. (MEC/SESu, 2007). As análises indicam que a menor incidência de matrículas no setor público, no período noturno, se dá, também, pela falta de vagas nesse setor e no período mencionado. O ensino noturno como estratégia de acesso para cumprir objetivo de inclusão social beneficiaria maior número de estudantes caso tais vagas fossem oferecidas em IES públicas.

3.3. O conceito de inclusão e a política de educação superior no Governo Lula

A política de inclusão no governo Lula tem tido um papel de destaque na elaboração das políticas públicas, inclusive nas destinadas à educação superior. Entretanto, é inevitável identificar certa diferença no que se compreende por inclusão na educação básica e na educação superior.

Na educação básica, a inclusão visa a desenvolver estratégias de permanência e aprovação dos alunos matriculados. Para alguns autores (FERREIRA, FERREIRA, 2004; KASSAR, 2004; GÓES, 2004), é frequente a relação com alunos com necessidades educacionais especiais.

Na educação superior, a inclusão é tida como sinônimo de expansão de vagas e de acesso a esse nível de ensino, como se depreende das análises dos programas destinados a esse nível. Tal diferença é compreensível no momento em que comparamos as formas de acesso entre um nível de educação e outro: na educação básica, o acesso é obrigatório, enquanto na educação superior dá-se por meio de processo seletivo e gera um número grande de sujeitos que não têm acesso à educação superior pública. Esse quadro, por sua vez, decorre da falta de vagas nesse setor e do fato de que grande parte dos alunos excluídos do setor público não tem condições econômicas para custear seus estudos em IES privadas, onde existem vagas ociosas. O Estado não assume a educação superior como obrigatória; o ingresso nesse nível de educação atrela-se basicamente ao mérito dos sujeitos, revelado nos processos seletivos.

Recentemente, o Reuni inseriu novas propostas para as IFES com o objetivo de ampliar a oferta de vagas e de reorganizar a estrutura acadêmica dessas instituições. Tal perspectiva também é justificada pelo discurso da inclusão, uma vez que essas medidas favorecerão o ingresso de mais alunos nesse nível de educação.

Identifica-se uma afinidade entre o disposto nos PPAs e a implementação dos programas desenvolvidos no governo, visando à ampliação de oferta da educação superior, determinando expansão e acesso de grupos com condições socioeconômicas desfavoráveis a esse nível de educação. O acesso às vagas dos cursos de graduação, a expansão das IES públicas e ações/projetos para a permanência de estudantes nos respectivos cursos são considerados como sinônimos de inclusão nas políticas de educação superior:

A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições sócio-econômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à **inclusão**, democratização do acesso e permanência de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades, compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação (BRASIL/Reuni, 2007, p. 6, grifo nosso).

Uma das diretrizes gerais do Reuni é: “A disponibilidade de mecanismos de **inclusão social** a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (BRASIL, 2007, p. 10, grifo nosso). Essa diretriz apresenta-se correlacionada com o compromisso social da instituição, do que se infere sentido mais amplo, extrapolando aspectos pedagógicos no que se refere às políticas de inclusão:

DIRETRIZES GERAIS

(E) Compromisso Social da Instituição

1. Políticas de **inclusão**;
2. Programas de assistência estudantil; e
3. Políticas de extensão universitária (BRASIL/Reuni, 2007, p.12, grifo nosso).

Não se pode identificar o discurso da inclusão separado de questões de acesso, permanência e expansão, perspectivas que sempre aparecem correlacionadas e referem-se a alguns grupos específicos. Isso nos leva a inferir que a inclusão é compreendida como medida focal na educação superior e que a compreensão do que é o discurso da inclusão nas políticas de educação superior vem sendo gradativamente ampliada. Inicialmente, em 2003 e 2004, havia programas destinados a esse nível de educação com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior, especialmente nas IES privadas, como o FIES (que já existia no governo anterior) e o ProUni. Nos anos seguintes, ampliou-se o sentido do discurso de inclusão na educação superior, por meio de programas que favoreciam o fortalecimento de ações institucionais, por áreas específicas ou não, e por meio da expansão do setor público, particularmente das IFES. A maioria desses programas surgiu a partir do ano de 2006: Reconhecer, Prodocência, PingIFES, Reuni e 1ª fase da expansão. Tal compreensão pode ser identificada em documento recente publicado pelo MEC, cujo conteúdo descreve diversas perspectivas da educação nacional, com o intuito de discuti-la e elaborar um documento que atenda aos anseios da comunidade acadêmica.

Esse documento, denominado de “Documento-referência da conferência nacional de educação - CONAE”, expõe, como “[...] uma das bases para a democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar, em todos os níveis e modalidades de educação” (BRASIL/CONAE, 2008, p. 35), vários itens importantes que ressaltam a presença do discurso de inclusão para o desenvolvimento da educação nacional, entre os quais

Reconhecer a **educação superior** como **bem público e um direito humano universal** e, portanto, como dever do Estado. A perspectiva de expansão e universalização com equidade, qualidade, pertinência e compromisso com a sociedade deve ser uma meta para as políticas da área [...]. Portanto, não se pode descurar da necessidade de democratizar o acesso dos segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno e diurno e de tempo integral, sendo estes últimos, normalmente, os mais elitizados nas instituições. O **acesso e a permanência** desses segmentos à educação superior implicam políticas **públicas de inclusão social dos estudantes trabalhadores, plano nacional de assistência estudantil para estudantes de baixa renda**, a exemplo das bolsas de permanência e do apoio financeiro para transporte, residência, saúde e acesso a livros e mídia em geral. Implicam, também, a implementação e efetivação de políticas de ações afirmativas voltadas para o acesso e permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histórico de exclusão e discriminação nas instituições de ensino superior brasileiras (BRASIL/CONAE, 2008, p. 39, grifos do autor).

O exposto nesse documento demonstra que a educação superior deve ser oferecida pelo setor público e é dever do Estado. Portanto, a expansão das IES públicas e o aumento de vagas nesse setor são um objetivo a ser atingido por meio das políticas públicas denominadas de inclusão, destinadas especialmente a estudantes que se enquadram em condições de desigualdade social, ou seja, integrantes de grupos considerados excluídos.

Similarmente ao documento do CONAE, o documento-base para o fórum nacional de educação superior expressa consonância com a declaração final da Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe– CRES 2008, realizada em Cartagena das Índias em junho de 2008, e define como um dos eixos destacados nesta Declaração (CRES 2008): “a necessidade de ampliar a cobertura em Educação Superior e de adotar novos modelos educativos e institucionais capazes de promover a **inclusão social** e democratizar o acesso ao conhecimento” (BRASIL/MEC, 2009, p.7, grifo nosso). De acordo com o exposto, identifica-se, em documento nacional, a educação superior como meio para se atingir a inclusão social. Porém, no mesmo documento, é descrito um dos sentidos que

ficam evidenciados quando analisamos o discurso de inclusão na educação superior, assemelhando-se ao sentido destinado à inclusão na educação básica, ou seja, voltado para os grupos considerados excluídos:

A **política de inclusão** da população de diferentes origens e condições sociais é um direito humano e bem público social, devendo ser garantida pelo Estado e legitimada por processos de avaliação de mérito, considerando diferenças culturais e regionais, dentre outras (BRASIL/MEC, 2009, p.10, grifo nosso).

Mesmo apontando um discurso de inclusão e de política de inclusão, o discurso meritocrático continua presente, legitimando as diferenças sociais. Por meio da análise dos programas, observou-se que esse entendimento sobre o discurso de inclusão extrapola questões relativas a grupos considerados excluídos, quando, por meio da expansão de vagas do setor público, é proporcionado maior acesso à educação superior pública a todos os que desejam cursar esse nível de educação. No documento-base para o fórum de educação superior menciona-se, pela primeira vez, o que se compreende como inclusão na educação superior nacional:

No Brasil [...] a inclusão na ES [Educação Superior] como estratégia para reduzir a desigualdade de participação na sociedade faz necessárias políticas voltadas não só às condições de equidade no acesso, mas também, de participação, desenvolvimento, progressão e conclusão dos estudos. [...] a inclusão na ES deve ser feita como incremento, não como perda da qualidade (BRASIL/MEC, 2009, p. 11).

O discurso da inclusão na educação superior é descrito como necessário à diminuição das desigualdades. Isso deve ocorrer sem perda de qualidade, sempre relacionado às políticas de ação afirmativas, destinadas a grupos específicos. O respeito à diversidade é uma das características dos programas do governo Lula e se estende aos programas específicos da educação superior. A educação superior é apontada como estratégia para desenvolver melhores condições sociais, não apenas diplomando estudantes para o mercado de trabalho, mas oferecendo-lhes educação de qualidade.

O movimento que reforça o discurso de inclusão não é oriundo apenas dos documentos dos organismos internacionais, mas demonstra ‘consensos’ estabelecidos na elaboração das políticas de educação, bem como representa embates travados pelos movimentos sociais para a garantia de alguns dos seus direitos. O

Reuni é um dos programas do segundo mandato deste governo que representa o discurso de inclusão por meio de ações mais abrangentes, como a expansão das IFES, mas não deixa de relacionar o termo inclusão às ações afirmativas:

[...] as medidas de **inclusão social** serão avaliadas a partir da evolução do perfil social e econômico dos estudantes ingressantes nas instituições e das políticas implementadas no campo da assistência estudantil e das ações afirmativas, relacionadas ao sucesso ou fracasso nos índices de evasão (BRASIL/Reuni, 2007, p. 20, grifo nosso).

No documento do Reuni, nota-se a relação entre inclusão, financiamento das IES e ações afirmativas, o que não se verifica na elaboração dos demais programas para a educação superior no governo Lula.

O Reuni também determina a necessidade de alterações na estrutura curricular dos cursos de graduação e outros aspectos das IES federais, como se visualiza no documento que define o programa:

Não obstante sua oportunidade e pertinência, a expansão do sistema público federal de educação superior deve estar associada a **reestruturações acadêmicas e curriculares que proporcionem maior mobilidade estudantil**, trajetórias de formação flexíveis, redução das taxas de evasão, utilização adequada dos recursos humanos e materiais colocados à disposição das universidades federais (BRASIL/Reuni, 2007, p. 9, grifo nosso).

Essas características aproximam a compreensão de inclusão identificada na educação básica com o disposto no documento do MEC, citado acima. Nesse mesmo pressuposto, outras alterações na organização das instituições de educação superior vêm sendo observadas: cada vez existem menos universidades, sendo cada vez maior o número de faculdades isoladas (Quadro 9). Um dos objetivos do Reuni é amenizar esse quadro por meio da expansão das IES públicas, prioritariamente as universidades. Observamos duas formas de atender às políticas de educação superior: a) privatização das IES, por meio da criação de faculdades isoladas privadas; b) diversificação na oferta de cursos: educação a distância, cursos de dois anos, ou seja, formatação de cursos que exigem menos tempo e que geram menos despesas para as IES. Além de essas perspectivas demonstrarem que a massificação da educação superior é concomitante à implementação das políticas denominadas de inclusão, o governo Lula destina às IES públicas programas específicos, atendendo a algumas

expectativas no setor público; concomitantemente, o ritmo acelerado da privatização da educação superior no país é uma característica marcante nesse nível de educação.

A ênfase posta nas IES públicas aumenta significativamente com o Reuni, porém o incentivo às IES privadas não é substituído, nem diminuído: no próprio documento, evidencia-se que o aumento das vagas nas IES públicas destina-se prioritariamente a alunos que não têm condições de custear seus estudos nas IES privadas: “Com isso, a demanda por ensino superior ganhará um acréscimo exponencial, principalmente daqueles que não terão acesso ao ensino privado” (BRASIL/Reuni, 2007, p.22).

Essas ações voltadas para o acesso e a permanência, bem como para a expansão das IES públicas, incluídas em outros programas do governo Lula, como as desenvolvidas por meio do Reuni, podem ser observadas no contexto de uma sociedade que tem grande diversidade cultural e apresenta diferenças sociais e econômicas que poderiam ser minimizadas por meio de uma educação de qualidade e do acesso ao trabalho.

A contradição está sempre presente nas relações sociais. No que se refere à educação e ao desenvolvimento social, não seria diferente. O discurso de inclusão em uma sociedade capitalista, cuja educação superior vem sendo cada vez mais privatizada, também apresenta contradições, porém sua identificação possibilita intervir e alterar ações e políticas voltadas para esse nível de educação. A qualidade da educação superior é quesito básico para o desenvolvimento de pessoas que questionem as condições de vida do país. O discurso da inclusão pautava-se, no primeiro mandato do Governo Lula, em quantidade de vagas, expansão e ampliação do acesso. Nos últimos anos, observa-se maior preocupação com a elaboração de políticas de educação superior que desenvolvem o discurso de inclusão, anunciado nos PPAs, nas políticas e programas a ela destinados, cujo conteúdo menciona aspectos relacionados à qualidade da educação, como consta no documento referência oriundo das reuniões da CONAE 2010 (BRASIL/CONAE, 2008).

Dessa forma, ressaltamos que o discurso de inclusão no governo Lula, no que se refere à educação superior, diz respeito à ampliação de vagas, de IES e ao aumento nas possibilidades de acesso e de permanência nesse nível de educação. Mesmo destinados a grupos específicos, há programas com a finalidade de desenvolver políticas de caráter universal para a educação superior, ao mesmo tempo

em que as políticas de ações afirmativas são implementadas enquanto forem necessárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se encerrar a análise do objeto específico deste trabalho, qual seja, compreender o significado do discurso de inclusão no conjunto de documentos referentes à educação superior do Governo Lula (2002 – 2008), não se esgotam os questionamentos, mas se apresentam contradições, que permitem a intervenção, mesmo que teórica, sobre o tema abordado.

O objetivo traçado no início desta pesquisa mescla-se nas análises tecidas ao longo do trabalho. O primeiro aspecto foi desvelado, proporcionando a identificação de que a história desse discurso tem sua maior ênfase a partir dos anos 1990, com as declarações mundiais, elaboradas por representantes de vários países que se reúnem para buscar alternativas para as desigualdades sociais, cada vez mais evidentes no mundo globalizado. Os anos 1990 foram um marco na disseminação do termo ‘inclusão’, mas é no governo Lula que aparece com maior destaque nos documentos e leis nacionais.

O Brasil é um país ainda em desenvolvimento, mas tem atingido índices de IDH e de crescimento econômico mais altos nos últimos anos (2005, 2006 e 2007). De acordo com os dados apresentados no capítulo 1, constatamos melhoria nas condições de vida dos brasileiros, mas o Brasil permanece sendo um país cujos índices (de qualidade de vida e econômico) precisam ser melhorados, uma vez que expressam a realidade social do país. As desigualdades sociais são fraturas sociais presentes e geram condições que demandam políticas denominadas ‘de inclusão’.

O Brasil é um Estado contemporâneo capitalista, cuja intervenção social vem sendo, também, delegada ao setor privado, seguindo os preceitos neoliberais e da globalização do capital. Essas características foram incorporadas nas políticas educacionais, com maior divulgação (por meio do MARE) nos anos 1990, nos dois mandatos do governo FHC, que assumiu o posicionamento de minimizar a intervenção estatal e enaltecer o setor privado. O papel do Estado é o de regulador entre as relações econômicas e sociais, estabelecendo políticas sociais como um dos meios de amenizar os efeitos destrutivos do capital. Nesse contexto, é imprescindível garantir a igualdade de cidadania (VIEIRA, 2007), cujo papel de mediador é destinado ao Estado.

É em face da função exercida pelo Estado, nesse contexto de globalização, que a elaboração das políticas sociais sustentadas pelo discurso de inclusão se faz necessária, minimizando os efeitos do capitalismo e destinando a alguns grupos

considerados como excluídos acesso a condições básicas, mas sem alterar as condições que produzem esses efeitos de desemprego e de pobreza. Essa contradição, na qual o discurso de inclusão se sustenta, é uma construção social, reforçada pelas políticas estatais e pela realidade social construída por essa mesma sociedade.

O discurso de inclusão é uma das formas de o Estado controlar a sociedade civil, favorecendo a definição de ações e programas propostos por organismos internacionais, atendendo às suas reivindicações e melhorando as condições de parte da sociedade, tratando as pessoas como cidadãos-clientes. A ideologia da classe dominante se mantém e apresenta fraturas sociais (GRAMSCI, 1966), uma vez que a contradição que constitui uma sociedade dividida em classes antagônicas interfere na hegemonia dessa ideologia e penetra nas massas, mantendo o *status quo* da classe dominante. Por esses motivos, as ações afirmativas são vistas como meio de efetivar parte do discurso de inclusão, uma vez que também consistem em uma das propostas estabelecidas pelo BM, conforme análise tecida no texto.

Com essa constatação, infere-se que existe interesse, por parte dos organismos internacionais que fomentam o financiamento das políticas nacionais, em que o discurso da inclusão seja aceito pela sociedade civil, a fim de minimizar as desigualdades sociais e incorporar a cultura mercantil. A partir da concretização de condições de acesso aos direitos básicos, espera-se que essas pessoas (consideradas excluídas) tenham condições mínimas de consumo, inclusive para comprar mercadorias e vender sua força de trabalho.

A apreensão dos sentidos do discurso de inclusão, realizada no primeiro capítulo, permitiu perceber que sobre o significado desse discurso não há consenso; pelo contrário, muitas divergências são detectadas, em diferentes autores, no que se refere à definição de ‘inclusão’. Algumas constatações nos aproximam, no entanto, do que é compreendido quando propalado o discurso de inclusão: acesso a melhores condições de vida; garantia da efetivação de direitos; permanência no emprego ou na escola; manutenção do sistema capitalista. Esses são alguns dos entendimentos sobre o significado desse discurso.

Inclusão social é um conceito amplo, que envolve toda a sociedade, abrange áreas diversas e tem relação direta com as desigualdades sociais. A palavra ‘inclusão’ vem sendo consolidada e cada vez mais usada, estando presente no PPA do governo Lula, documento que orienta a efetivação de programas que normatizam a organização da sociedade civil, com destaque, nesta pesquisa, para a educação

superior do país. O discurso de inclusão está diretamente ligado à pertinência produtiva ou consumista na estrutura capitalista, de modo que quem produz ou consome é, segundo a lógica do capital, considerado incluído. A inclusão social apresenta-se como um discurso que justifica ações que favorecem o desenvolvimento de condições de vida para que as pessoas possam produzir e consumir, sendo então incluídas na sociedade capitalista.

Considerando o contexto em que esse discurso se incorpora, há que se considerar a função da palavra que é falada na constituição de novos signos e significados que se fazem necessários perante as novas relações que se estabelecem em um local específico. Conforme destaca Bakhtin (1999, p. 14):

Se a fala é o motor das transformações lingüísticas, ela não concerne os indivíduos; com efeito, a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios; os conflitos da língua refletem os conflitos de classe no interior mesmo do sistema: comunidade semiótica e classe social não se recobrem. A comunicação verbal, inseparável das outras formas de comunicação, implica conflitos, relações de dominação e de resistência, adaptação ou resistência à hierarquia, utilização da língua pela classe dominante para reforçar seu poder.

Segundo o autor, as lutas de classe estão presentes na palavra falada e escrita, bem como alteram sentidos; são construídas pelo embate social, com a finalidade de dominar ou de resistir. A palavra ‘inclusão’ é consolidada nos movimentos sociais e apropriada pelos organismos internacionais, especialmente pelo Banco Mundial, representante da classe dominante, cujo uso se faz com interesse de manutenção do *status quo*. A utilização deste discurso de inclusão vem sendo incorporada pelas políticas públicas, em especial pelas políticas de educação superior.

Na implantação das políticas sociais, o discurso de inclusão é disseminado, auxiliando na satisfação das necessidades do sistema capitalista, cuja amenização se faz necessária para que não ocorra uma ruptura efetiva, como uma revolução, ou uma guerra. As políticas sociais amenizam situações de grande desigualdade, pois, ao mesmo tempo em que concorrem para manter a hegemonia do poder, servem para suavizar situações como a pobreza e a fome, em que as necessidades econômicas e sociais determinam condições concretas desfavoráveis à vida humana.

O discurso de inclusão também é relacionado à educação básica, área em que seu significado é mais específico e voltado para ações nas escolas. No que se

refere à inclusão na educação, aparece relacionada ao direito de acesso e de permanência nas instituições escolares, direcionando-se para aspectos da prática pedagógica na educação básica, atendendo às especificidades de cada sujeito que frequenta as escolas nacionais.

Na educação básica, o discurso de inclusão é voltado para a prática pedagógica e a permanência, uma vez que o acesso é obrigatório nesse nível de ensino. Na educação superior, os programas de inclusão são destinados, em primeiro plano, a questões de acesso a esse nível de ensino e, em um segundo momento, ampliam-se para a questão da permanência de estudantes nas IES públicas e privadas. Nos anos de 2007 e 2008, os programas promoveram ações institucionais para favorecer o desenvolvimento acadêmico de estudantes dos cursos de graduação presenciais.

Conforme discutido no capítulo 2, a história da educação superior no Brasil revela diferentes características em sua trajetória; nos anos 90, a mercantilização da educação superior foi uma das principais características da aceleração do crescimento de IES privadas.

O início da expansão e da interiorização da educação superior foram objetivos alcançados pela Reforma Universitária de 1968, mas o crescimento de IES privadas teve maior ênfase a partir da LDB/1996, cuja mercantilização é enfatizada por meio dos preceitos neoliberais, tendo como propulsor o mercado e o entendimento de que este deve orientar a ampliação do setor, utilizando a educação como uma mercadoria a ser vendida, comercializada. Sob essa concepção, a implantação de IES sem compromisso com a tríade ensino, pesquisa e extensão é a opção mais utilizada pelos empresários da educação, considerando que o compromisso com a qualidade de educação e a implantação de universidades (que mantêm a tríade) requer maiores investimentos financeiros.

O Estado nacional é alterado de acordo com o contexto social, econômico e político em que se insere e determina mudanças nas políticas voltadas às IES brasileiras. Percebe-se essa relação na história do país e desse nível de educação; no Governo Lula, essa relação é demonstrada por meio da análise de documentos que orientam as políticas nacionais. Os planos plurianuais preconizam o discurso de inclusão social e da inclusão na educação; este e outros aspectos começam a alterar, com maior visibilidade, a configuração da educação superior durante o segundo

mandato do presidente Lula. Comprova-se essa relação em trecho do “Documento base para o Fórum Nacional de Educação Superior” publicado em fevereiro de 2009:

A **política de inclusão** de população de diferentes origens e condições sociais é um direito humano e bem público social, devendo ser garantida pelo Estado e legitimada por processos de avaliação de mérito, considerando diferenças culturais e regionais dentre outras (BRASIL/MEC, 2009, p. 10, grifo nosso).

O exposto confirma que a relação entre Estado e educação superior é necessária para que o discurso de inclusão seja legitimado, inclusive na educação superior, por meio de processos que anunciem o respeito às diferenças regionais e culturais. O documento publicado evidencia que o discurso de inclusão vem sendo disseminado no segundo mandato, justificando ações mais abrangentes do que no primeiro mandato, cujo discurso se ateve a políticas de acesso, ampliando os programas e destinando-os, gradativamente, à permanência e ao respeito à diversidade, no que se refere ao acesso ao conhecimento.

A história da educação superior é relacionada às necessidades do Estado de expandir a oferta de vagas, o que, entretanto, é realizado com maior ênfase pelo setor privado, o que dificulta o acesso e a permanência da classe que não tem condições para custear seus estudos. A maior ênfase na expansão do setor privado aconteceu justamente no governo FHC, quando a livre iniciativa foi incentivada, inclusive na LDB/1996. No governo Lula, esse crescimento não é estancado, mas começa a diminuir após os primeiros anos do primeiro mandato.

Pela análise dos programas e de leis destinadas à educação superior, vimos como essas leis se relacionam com os PPAs e fazem referência ao discurso de inclusão. As relações analisadas dimensionam uma política de Governo que se utiliza do discurso de inclusão no PPA e o aplica na efetivação dos programas destinados à educação superior. No início da gestão do governo Lula, foram implantados e reformulados dois grandes programas destinados às IES privadas: Prouni e FIES, cuja crítica foi contundente devido ao entendimento de que seriam uma forma de financiar IES privadas com dinheiro público. Conclui-se, no entanto, que, mesmo atendendo a um número restrito de estudantes, sem essas bolsas, esse acesso à educação superior não seria efetivado, em face das condições econômicas dos estudantes, que não teriam outra oportunidade para frequentar cursos de graduação. Este é um dos exemplos que evidenciam a utilização de políticas focais

na educação superior, favorecendo alguns grupos específicos que se beneficiaram dessas políticas.

No final do primeiro mandato e começo da segunda gestão, foram criados programas que se destinavam às IES públicas, cuja divulgação se fez em proporção semelhante à dos programas mencionados acima (Prouni e FIES). Um dos exemplos é o Reuni, cuja crítica foi a de expandir o número de vagas sem garantir uma efetiva qualidade da educação, apesar de determinar a expansão das vagas em IES públicas federais, aumentando a oportunidade de acesso à educação superior.

Os programas analisados têm, nos documentos que os regulamentam, justificativas que os denominam como sendo de inclusão e destinam-se a aumentar as oportunidades de acesso e permanência de estudantes na educação superior. O discurso de inclusão na educação superior é compreendido, nesse momento, como meio de acesso e permanência nesse nível de ensino.

A análise de programas destinados a favorecer a permanência de alunos nas IES públicas demonstra que o sentido do discurso de inclusão, presente nos documentos da educação superior, volta-se para garantir condições favoráveis à manutenção e ampliação dos espaços acadêmicos públicos. Os dados também indicam que o crescimento das IES privadas não está mais tão acelerado como no início dos anos 2000, conforme análise dos quadros 2 e 3, realizada no capítulo 2.

Compreendendo que existe um arranjo, uma sequência nas ações executadas pelo governo Lula, afirma-se que o discurso de inclusão, nas políticas de educação superior, é usado como justificativa para várias intervenções que favorecem aos jovens o acesso e a garantia de permanência em IES, especialmente nas públicas. O incentivo a esse acesso se dá, no entanto, também nas instituições privadas, uma vez que representam possibilidade de educação para muitos dos jovens que almejam frequentar esse nível de educação.

Consideramos que o discurso de inclusão não se mantém somente como justificativa, mas está presente também como ação política para favorecer melhores condições de estudo, de trabalho e de vida para as pessoas que se constituírem como um dos grupos favorecidos por essas políticas, inclusive para grupos que, historicamente, não tinham acesso a esse nível de educação, como os negros e os indígenas. Mesmo favorecendo parcela da população, essas ações não alteram a estrutura que gera as desigualdades.

No decorrer das análises, deduziu-se que o sentido da inclusão social não é a busca pela utópica igualdade entre todos os sujeitos. O respeito pelas diferenças sociais, culturais e econômicas é pressuposto para a aplicação de políticas que focalizem sujeitos que necessitam de intervenção com maior urgência, ou seja, por meio de políticas focais. Conforme se percebe nos documentos analisados, mesmo estabelecendo políticas focais, as políticas de caráter universal também são desenvolvidas de forma paralela e, às vezes, complementar, conforme se acompanhou no capítulo 3. O discurso da inclusão social traduz-se, nos documentos, como ação voltada para a minimização das desigualdades sociais.

Em uma sociedade capitalista, o discurso de inclusão é disseminado em meio às contradições próprias desse sistema, porém justifica um campo de atuação em que, por meio das políticas públicas, as fraturas sociais tenham seus efeitos minimizados, possibilitando acesso e permanência de sujeitos a uma educação que lhes favoreça uma participação social na produção e no consumo.

Muitas lacunas permanecem sobre o que é o discurso da inclusão, mas é possível concluir que, nas políticas de educação superior, o uso do discurso de inclusão é justificativa para as políticas sociais na obtenção do direito à educação. A educação superior é uma das formas pelas quais se possibilita aos sujeitos meios de luta na busca por melhores condições de existência. O conhecimento e a sua produção, seja por pesquisas ou estudos, são objetivos a serem alcançados e fomentados pelas políticas e programas de educação superior. Podemos não ir “além do capital”⁴⁴, mas adquirir conhecimentos para que consigamos ultrapassar esse momento de ‘barbárie’.

As políticas de educação superior no governo Lula demonstram ter relação com o disposto nos documentos que norteiam os objetivos desse governo para com o país. As políticas de inclusão são previstas nos PPAs dos dois mandatos e os programas que se sustentam nesse discurso, para esse nível de educação, instituem ações que favorecem o acesso e a permanência de alunos pertencentes a grupos considerados excluídos, mas também ampliam o número de vagas e de IES públicas, favorecendo maior acesso aos estudantes de modo geral. Essas ações são executadas considerando-se um país cujo sistema capitalista orienta a elaboração e a implantação das políticas sociais e educacionais.

⁴⁴ As aspas indicam que o termo se refere ao livro de István Mészáros, cujo título é “Para além do capital”.

A hipótese inicial desta pesquisa, de que o discurso de inclusão é um argumento solto, sem relação com as políticas desenvolvidas pelo Estado, foi parcialmente refutada: foram visualizados programas e leis que convergem para a minimização das desigualdades sociais e para o acesso à educação superior e permanência nela. Os programas sob a justificativa do discurso de inclusão, nas políticas de educação superior, vêm sendo estabelecidos por meio de ações articuladas e coerentes, com ressalvas aos limites impostos por um sistema capitalista.

É possível identificar, em alguns documentos elaborados coletivamente na área da educação, que as perspectivas analisadas e ressaltadas na tese são utilizadas para embasar as práticas e a elaboração de políticas educacionais no Brasil. O Plano de Ação CRES 2008 e o Documento base para o Fórum Nacional de Educação Superior de 2009 são exemplos de documentos que utilizam o discurso de inclusão, conforme a presente análise.

No Plano de Ação CRES 2008, documento que expressa os anseios da comunidade acadêmica internacional, o discurso de inclusão aparece em vários itens, inclusive como uma das diretrizes a serem seguidas no que se refere à adequação das políticas públicas e iniciativas destinadas à educação superior. Na introdução do documento, o termo inclusão social é utilizado com destaque:

Num mundo globalizado que, apesar dos avanços tecnológicos cada vez mais significativos, é socialmente injusto e desigual, deve-se consolidar o papel da Educação Superior (ES) na região como um fator estratégico para promover o desenvolvimento sustentável e a **inclusão social** e a solidariedade regional e para garantir a igualdade de oportunidades (ISALC/UNESCO, 2008, p.1, grifos nossos).

Percebe-se que o discurso de consolidação da educação superior como estratégia para executar política de inclusão social é relacionada aos aspectos ressaltados na pesquisa, como a busca pela garantia da igualdade de oportunidades. Uma das diretrizes estabelecidas para que os países instituem as políticas para a educação superior é a da “expansão da cobertura com qualidade, pertinência e **inclusão social**” (ISALC/UNESCO, 2003, p. 2, grifos nossos), com a realização de diagnósticos sobre a realidade regional das IES para orientar o estabelecimento das políticas públicas e institucionais, respeitando-se as diferenças locais de cada IES e de cada país.

No nosso país é ressaltada a importância de aumentar os orçamentos estatais para a educação superior, com o objetivo de recuperar e reforçar o setor público. Considerando que o objetivo desses documentos internacionais é a orientação de como os países deverão definir as políticas voltadas para essa área (educação superior), destacamos este item, pois as condições concretas de financiamento da educação superior pública é um dos aspectos que fragilizam o desenvolvimento da educação superior pública no país. Como políticas de inclusão, o documento menciona duas perspectivas que podem se complementar: a) uma voltada ao acesso e à permanência de estudantes nesse nível de educação e b) outra destinada, também ao acesso e à permanência, mas para grupos específicos, denominados no documento como minorias.

Nas recomendações para as IES, as políticas de inclusão também são divididas em dois itens, cada um destinado às perspectivas mencionadas acima, sendo que a segunda, voltada para grupos específicos, determina a definição das políticas de ações afirmativas para o acesso e a permanência dos grupos considerados excluídos (ou minorias) na educação superior.

Os programas destinados à educação superior, e analisados no capítulo 3, demonstram que as políticas focais e de ação afirmativa são alternativas para a constituição de algumas das ações do governo Lula, porém as políticas universais são desenvolvidas concomitantemente, como é o caso do Reuni, o que comprova a possibilidade de se adotarem ambas as perspectivas de políticas sociais e educacionais no país, especialmente na educação superior brasileira.

Considerando os limites de uma pesquisa datada e contextualizada, algumas questões ficam evidenciadas no final das análises e apontam novas possibilidades de pesquisas a serem executadas. Algumas dessas perspectivas são:

- Até que ponto se pode considerar que as políticas de ação afirmativa, ao amenizar fraturas sociais, são uma alternativa para melhorar as condições de vida de sujeitos considerados 'excluídos'?

- Até que ponto é possível amenizar as fraturas sociais, dentro de uma lógica capitalista, sob o discurso de inclusão?

- Ao término do Governo investigado (Lula), como os programas justificados com o discurso de inclusão são executados na educação superior brasileira?

Além destas questões pontuais, a análise específica de cada programa apresentado nesta pesquisa, de forma mais global, poderia ser objeto de uma investigação acerca de como o programa é implantado e implementado.

A análise sobre o discurso de inclusão nas políticas de educação superior não se esgota neste trabalho, mas pontua algumas questões que permitem identificar arestas e contradições nas políticas que orientam a educação superior nacional, possibilitando intervenção e crítica sobre o conhecimento adquirido e a produção de políticas sociais no Brasil.

O discurso de inclusão no governo Lula sustenta um conjunto de ações orientadas por uma política de governo, cujos programas seguem o disposto nos PPAs, utilizando-se das políticas focais e universais para desenvolver uma educação superior cujas características sejam cada vez mais vinculadas à expansão das IES públicas e ao acesso de grupos considerados excluídos aos cursos de graduação do país e sua permanência neles.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. Educação inclusiva, incluir para que? . **Revista Brasileira de Educação Especial**, 2001, n. 07, v. 02. ISSN 1413-6538.

AMARAL, Nelson Cardoso. O financiamento das universidades brasileiras e as assimetrias regionais: um estudo sobre o custo do aluno. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Educação superior no Brasil e diversidade regional**. Belém: EDUFPA, 2008.

AMORIM, Ricardo L.; CAMPO, André Gambier; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **BRASIL: o estado de uma nação** – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil, 2007 / Ricardo L. C. Amorim, André Gambier Campos, Ronaldo Coutinho Garcia, editores. – Brasília: IPEA, 2008.

ARELARO, L. R. G. Educação básica no Século XXI: tendências e perspectivas. **Impulso**: educação e política, Piracicaba, 2005, n. 40, v.16, p. 35-54, ISSN 0103-7676.

ATCON, Rudolph P. Administração Integral Universitária. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/PREMESU (EX CEPES), 1974. 249 P.

ATCON, Rudolph P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade Brasileira**. MEC/Diretoria do Ensino Superior. Rio de Janeiro, 1966. 124 p.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e filosofia da linguagem**. Tradução: Michael Lahud e Yara Frateshi Vieira. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BITTAR, Mariluce. **Universidade comunitária**: uma identidade em construção. São Carlos: UFSCar. Tese de Doutorado em Educação, 1999.

BITTAR, Mariluce. O Estado autoritário e a reforma universitária. **Série Estudos** - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande: Editora UCDB, jul/dez, n. 12, 2001, p.123-133.

BITTAR, Mariluce; ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel de. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. In: SILVA Jr, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise. **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

BITTAR, Mariluce; RODRIGUES, Margarita V.; ALMEIDA, Carina E. M. de. Educação Superior em Mato Grosso do Sul: 1991-2004. **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

BITTAR, Mariluce; ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel de; VELOSO, Tereza Christina M. A. Ensino noturno nas políticas de educação superior: estratégia de acesso para o estudante-trabalhador. In: **XIV Seminário Nacional Universitas/BR: educação superior no Brasil e a diversidade regional**. Intercâmbio do GT-Política de Educação Superior da ANPED. Belém/PA, out. 2007. ISBN: 978-85-247-0393-5.

BITTAR, Mariluce; SILVA, Maria G.M. e VELOSO, Tereza C.M.A. Processo de interiorização da educação superior na Região Centro-Oeste: particularidades dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. **Série Estudos** – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, 2003, n.16, p. 147-164, ISSN 1414-5138.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BM, Banco Mundial. **Relatório nº 36116-BR: Banco Internacional para a reconstrução e o desenvolvimento e corporação financeira internacional**. Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para 2004-2007. República Federativa do Brasil; maio de 2006.

BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BONETI, Lindomar W. Vicissitudes da educação inclusiva. In: 27ª Reunião Anual da ANPED. **Sociedade, Democracia e Educação: qual universidade?** Caxambu, nov. 2004. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

BRANDÃO, C. F. Política educacional para a educação superior brasileira na última década. **Impulso: educação e política**, Piracicaba, 2005, n.40, v.16, p. 69-80, ISSN 0103-7676.

BRAGA, Ryon. **O futuro do ensino superior brasileiro**. Palestra realizada na 75ª Reunião Plenária da CRUB, em março de 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Senado Federal.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996**. Lei nº 9393/1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório de avaliação – exercício 2004. Brasília: MP, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. **República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/governo_federal/Plan_prog_proj/ Acesso em: 12 nov. 2008.

BRASIL/CONAE. **CONAE 2010**: Documento-Referência da Conferência Nacional DE Educação. Dezembro, 2008.

BRASIL/MEC. **Documento Base para o Fórum Nacional de Educação Superior**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/docref_fnes.pdf . Acesso em: 11 fev. 2009.

BRASIL/REUNI. **Reestruturação e expansão das Universidades Federais**. Plano de Desenvolvimento da Educação; Agosto de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf> . Acesso em: 15 mar. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 42 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 3)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 45, CEDEC, 1998.

BUENO, Carmelita Cristina Oliveira; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães . Público e privado: a educação especial na dança das responsabilidades. In: ADRIÃO, Teresa ; PERONI, Vera. (Org.). **O público e o privado na educação Interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

BUENO, José Geraldo Silveira. **Inclusão escolar: uma crítica conceitual e política**. Conferência realizada no XI Seminário Capixaba de Educação Especial. Vitória, UFES, 2005.

BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CAMPOS, Marcela. Vestibular: um senhor de 97 anos. In: **Gazeta do Povo**, jornal online. Entrevista publicada em 28/07/2008. Disponível em: <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vestibular/conteudo.phtml?tl=1&id=790703&til=Vestibular-um-senhor-de-97-anos>. Acesso em 07. 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a Reforma do Estado. In: **Novos estudos**, nº 50, março de 1998.

CARVALHO, Celso. Reforma da educação no contexto de crise do capitalismo contemporâneo. **Impulso**: educação e política, Piracicaba, 2005, n.40, v.16, p. 21-34, ISSN 0103-7676.

CARVALHO, Cristina H. A. Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. In: 27ª Reunião Anual da ANPED. **Sociedade, Democracia e Educação**: qual universidade? Caxambu, nov. 2004. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: 29ª Reunião Anual da ANPED. **Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade**: desafios e compromissos. Caxambu, out. 2006. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e ProUni no Governo Lula. **Impulso**: educação e política, Piracicaba, 2005, n.40, v.16, p. 93-106, ISSN 0103-7676.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariangela Belfiore; BOGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: EDUC, 2004.

CHASSOT, A. Alfabetização científica: uma possibilidade para a inclusão social. **Revista Brasileira de Educação**, 2003, n.22, p.89 - 100. ISSN 1413-2478.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, 2003, n.24, p.5 - 15. ISSN 1413-2478.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007

CHAVES, Vera. L. J. A política para a educação superior: entre o público e o privado. In: 28ª Reunião Anual da ANPED. **40 anos da Pós-Graduação em Educação no Brasil**. Caxambu, out. 2005. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de Gestão e financiamento da expansão das universidades federais via precarização do trabalho docente. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Educação superior no Brasil e diversidade regional**. Belém: EDUFPA, 2008.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

COLADO, E. I. Capitalismo acadêmico y globalización: la universidad reinventada. **Educação e Sociedade**, Set. 2003, vol.24, n. 84, p.1059-1067. ISSN 0101-7330

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, Out. 2004, vol.25, n.88, p.677-701. ISSN 0101-7330.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2. ed., 1986.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

DIAS, M. A. R. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público? **Educação e Sociedade**, Set. 2003, vol.24, n.84, p.817-838. ISSN 0101-7330.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade? **Revista Brasileira de Educação**, Abr. 2005, n.28, p.164-173. ISSN 1413-2478.

DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Set. 2002, vol.23, n.80, p.234-252. ISSN 0101-7330.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: dossiê liberalismo/neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

EAP. **Banco Mundial**: Estratégia de Assistência ao País. Relatório do Banco Mundial em 9 de dezembro de 2003.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade e poder**: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. 2. ed. Brasília: Editora Plano, 2000.

FERREIRA, Maria Cecília Carareto; FERREIRA, Júlio Romero. Sobre inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (orgs.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação. In: GENTILLI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. (Coleção Estudos Culturais em Educação).

FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. Políticas públicas de educação superior: compromissos, cooperação e desafios. **Série Estudos** – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, 2003, n.16, p. 133-146, ISSN 1414-5138.

FREITAS, L. C. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade**, Set 2002, vol.23, n.80, p. 299-325. ISSN 0101-7330.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Exclusão e/ou Desigualdade Social? Questões teóricas e político- práticas. In: **Cadernos de Educação**, n. 31, 2009. UFPEL. ISSN 0104-1371. (prelo).

GARCIA, Rosalba M. C. **Políticas públicas de inclusão**: uma análise no campo da educação especial. 2004. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

GENRO, Tarso. A reforma da educação superior no Brasil. In: **seminário internacional reforma e avaliação da educação superior - tendências na Europa e na América Latina**. São Paulo, 25 de abril de 2005.

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

GLAT, Rosana; PLETSCHE, Márcia Denise; FONTES, Rejane de Souza. O papel da educação especial no processo de inclusão escolar: a experiência da rede municipal de educação do Rio de Janeiro. In: 29ª Reunião Anual da ANPEd. **Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos**. Caxambu, out. 2006. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

GOES, Maria Cecília Rafael de. Desafios da inclusão de alunos especiais: a escolarização do aprendiz e sua constituição como pessoa. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (orgs.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

GOMES, A. M. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação e Sociedade**, Set. 2003, vol.24, n.84, p.839-872. ISSN 0101-7330

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio: edição Carlos Nelson Coutinho. Civilização Brasileira, 1966.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1982.

GUHUR, M. L. P. Dialética inclusão-exclusão. . **Revista Brasileira de Educação Especial**, 2003, n. 09, v.01. ISSN 1413-6538.

HERMIDA, J. F. Políticas de Ação Afirmativas (PAA), inclusão educacional e o problema da desigualdade social. In: 27ª Reunião Anual da ANPEd. **Sociedade, Democracia e Educação: qual universidade?** Caxambu, nov. 2004. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

HNIJNIK, G. As novas modalidades de exclusão social: trabalho, conhecimento e educação. **Revista Brasileira de Educação**, 1997, n.04, p.35-42. ISSN 1413-2478.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: educação**, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresmini/mos/sinteseindicais2007/graficosdinamicos/sis2007.html> Acesso em: 16 out. 2007.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. Tabela extraída de Indicadores e Dados Básicos - Brasil - (IDB/2007), Indicadores Socioeconômicos. Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSa/Ministério da Saúde. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=EC E353. Acesso em 09 jan. 2009 a.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2ª edição, vol. 29. Série Relatórios Metodológicos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005/srmpibmunicipios.pdf> Acesso em: 09 maio 2009 b.

ISALC/UNESCO. **Plano de Ação CRES 2008**: Conferência Regional de Educação Superior. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/docs/boletines/boletinnro168/planodeacao.pdf>, publicado em 2008. Acesso em jan. 2009.

INEP. **Censo da Educação Superior 2006**. Disponível em: WWW.inep.gov.br Acesso em dez. 2007.

INEP. **Censo da Educação Superior 2007**. Disponível em: WWW.inep.gov.br Acesso em: dez. 2009].

INEP. **Tipos de Instituição de Educação Superior**. Disponível em: http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/tipos_de_instituicao.stm Acesso em: jan. 2009.

JACOBS, Camila Campos. **A participação da United States Agency for International Development (USAID) na Reforma da Universidade Brasileira na Década de 1960**. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2004.

JUNIOR, Cirilo. Desemprego fecha 2007 em 9,3%, menor taxa desde 2002, diz IBGE. In: **Folha online**. Jornal eletrônico, publicado em 24/01/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u366485.shtml> Acesso em: jan. 2009.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Matrículas de crianças com necessidades educacionais especiais na rede de ensino regular: do que e de quem se fala? In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (orgs.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

KASSAR, Mônica C. M.; ARRUDA, Elcia E; SANTOS, Mariele M. Políticas de inclusão: o verso e o reverso de discursos e práticas. In: **Seminário de Pesquisa em**

Educação Especial: trajetórias de pesquisa. Vitória/ES, UFES, maio, 2006. ISBN: 85-99643-03-7.

KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, 2002, n.19, p.43 - 62. ISSN 1413-2478.

LAPLANE, A. L. F. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (orgs.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

LIMA, Kátia. Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo. In: **26 Reunião anual da ANPEd: Novo governo. Novas políticas?** Caxambu, out. 2003. ISBN: 858639209x.

LIMA, Kátia R. S. Reforma da educação superior do governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior a ordem do capital? In: 27ª Reunião Anual da ANPEd. **Sociedade, Democracia e Educação: qual universidade?** Caxambu, nov. 2004. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

LIMA, T. C. P. A expansão do ensino superior: uma retrospectiva histórica. In: VII EPECO. **VII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste**. Goiás, jun. 2004, ISBN857274-232-8. CD-ROM.

LOCKE, John. **Carta acerca da Tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca da tolerância humana**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MANCEBO, Deise. Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Out. 2004, vol.25, n.88, p.677-701. ISSN 0101-7330.

MARINHO, Simone. Total de vagas cresceu 10% em um ano. In: **O Globo**. Jornal online. Disponível em: <http://www.zap.com.br/empregos/dicas-materias-empregos/PRIMEIRO-EMPREGO/default.aspx?mat=5171> Acesso em 09 out. 2008.

MARSIGLIA, Regina M. G.; SILVEIRA, Cássio and CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo. **Políticas sociais: desigualdade, universalidade e focalização na saúde no Brasil**. *Saude soc.* [online]. 2005, v. 14, n. 2, pp. 69-76. ISSN 0104-1290.

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

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. SP: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. Trad. José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1982.

MARX, Karl e ENGELS. **Textos**. V. 1, São Paulo: Edições Sociais, 1977.

MEC. **Reforma da Educação Superior**. Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <www.mec.gov.br/reforma>. Acesso em: 22 fev. 2004.

MEC. **Impactos da declaração de Salamanca nos estados brasileiros**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2006.

MEC. **Linha do tempo de Criação de universidades Federais**. Disponível em: www.mec.gov.br Acesso em jan. 2009.

MEC/INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**: graduação-1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006. Brasília: MEC, 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> Acesso em: 2008.

MEC/INEP/DEAES. **Censo da Educação Superior**: 1991-2004. Brasília: INEP, 2006.

MEC/PROUNI. **Programa Universidade para Todos**: dados e estatísticas. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com_content&task=view&id=136&Itemid=147 Acesso em: 21 de jan. 2009.

MEC/SESu. **Políticas e Programas na Educação superior**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index>. Acesso em out. 2006.

MEC/SESu. **Políticas e Programas na Educação superior**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index>. Acesso em: out. 2007.

MEC/SESu. **Políticas e Programas na Educação superior**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index>. Acesso em: out. 2008.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Traduzido por: Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial. 2ª reimpressão, 2006.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, Set. 2002, vol.23, n.80, p.13-24. ISSN 0101-7330.

MORAIS, Regis de. **A universidade desafiada**. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, 1995.

NOTÍCIAS UOL. Novo cálculo faz valor do PIB de 2005 ser 10,9% maior, indica o IBGE. In: **Notícias UOL – economia**. Matéria publicada no dia 21/03/2007 às 10h50. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2007/03/21/ult4294u384.jhtm>. Acesso em: 28 abr. 2009.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **Liberalismo, Educação e Vestibular**: movimentos e tendências de seleção para o ingresso no ensino superior no Brasil. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar Brasileira). UFG, 1994.

OLIVEIRA, João F.; CATANI, Afrânio M. et alii. **Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, 2006.

OLIVEIRA, João F. e DOURADO, Luiz F. A reforma da educação superior e os seus desdobramentos nas universidades federais: tópicos para um debate. **Série Estudos** – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, 2003, n.16, p. 79-90, ISSN 1414-5138.

OLIVEIRA, João F. e FONSECA, Marília A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**: educação e política, Piracicaba, 2005, n.40, v.16, p. 55-68, ISSN 0103-7676.

OTRANTO, Regina Célia. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: 29ª Reunião Anual da ANPEd. **Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade**: desafios e compromissos. Caxambu, out. 2006. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM

PACHECO, E.; RISTOFF, D. **Educação Superior**: democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

PAIXÃO, Marcelo. Brancos detêm 74% da renda brasileira. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 de novembro de 2003, C3.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Out. 2004, vol.25, n.88, p.727-756. ISSN 0101-7330.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: DUARTE, Evandro C. Piza (coord.). **Cotas raciais no ensino superior**. Curitiba: Juruá, 2008.

PISTORI, M. I. S.; ALMEIDA, C.E.M. e FIDELES, S.M. Reestruturação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul no contexto da Reforma Universitária. In: 27ª Reunião Anual da ANPED. **Sociedade, Democracia e Educação**: qual universidade? Caxambu, nov. 2004. ISBN 85-86392-12-x. CD-ROM.

PLANO PLURIANUAL. Disponível em:
http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_plurianual. Acesso em 10 jan. 2009.

PPA 2000-2003. **Lei nº 9.989**. Publicada em 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2000/2003.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. **Coligação Lula presidente**. Programa de governo 2002.

PROGRAMA DE GOVERNO 2007-2010. **Lula presidente**: Programa de governo 2007/2010. Disponível em:
http://www.pedrowilson.com.br/downloads/plano_governo%20lula.pdf. Acesso em: 20 abr. 2007.

RISTOFF, Dilvo; SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil e diversidade regional. In: **XIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**: Intercâmbio do GT Política de Educação Superior da Anped, UFPA – Belém, PA, Realizado nos dias 30 e 31/10 e 1º/11 de 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História de educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1978.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Carlos. R. A. Ensino Superior Público no Brasil: mecanismos de inclusão social e políticas atuais do Ministério da Educação. In: PEIXOTO, M. C. L. (org.). **Universidade e democracia**: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à Universidade pública brasileira. B. H: Editora UFMG, 2004.

SANTOS, M. P. Perspectiva histórica do movimento integracionista na Europa. **Revista Brasileira de Educação Especial**, 1995, n. 03. ISSN 1413-6538.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 2.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988. (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma outra política educacional. 2. Ed rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHERER-WARREN, I. e LUCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Política & Sociedade**, n.5, out. de 2004.

SENNA, Ester. “Welfare State” e Capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, Ester. (org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: UFMS, 2003.

SGUISSARDI, Valdemar. ; SILVA Jr., João. R. **Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90**. Revista Brasileira de Educação, 1999, n.10, p.33 - 57. ISSN 1413-2478.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO SUPERIOR - Revisando teses e posições? **Universidade e sociedade**, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil - 1995-2005: precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. In: **Avaliação**. Sorocaba, v.13, n. 03, nov.2008.

SILVA, Maria G. M. e VELOSO, Tereza C. M. O ensino superior no estado de Mato Grosso: a configuração do público e do privado a partir da expansão e interiorização. In: VII EPECO. **VII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste**. Goiás, jun. 2004, ISBN857274-232-8. CD-ROM.

SILVA Jr. e LIMA, C. A educação superior é mercadoria ou direito no âmbito da OMC, GATT e AGCS? **Série Estudos** – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, 2003, nº.16, p. 61-78, ISSN 1414-5138.

SILVA Jr., J. R. e SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?. **Revista Brasileira de Educação**. ago. 2005, nº.29, p.5-27. ISSN 1413-2478

TERRIBILI FILHO, Armando. (2007). Ensino superior noturno no Brasil: estudar para trabalhar ou trabalhar para estudar? *Odiseo, revista electrónica de pedagogía*. Año 4, núm. 7. 21 de febrero de 2007. Disponível em:
http://www.odiseo.com.mx/2006/07/terribili_ensino.htm (ISSN 1870-1477).

THOMPSON, E. P. **A Formação da classe operária Inglesa I**. A árvore da liberdade. Trad. Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. UNESCO, 1998. Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2009.

UNESCO. **Declaração de Caracas**. Escrito por: Rede Ibero-Americana de Organizações Não-Governamentais. Traduzido por Romeu Kazumi Sassaki, incluído no site em Nov. de 2002. Disponível em:
http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4:declaracao-de-caracas&catid=3:documentos&Itemid=4. Acesso em mar. 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WALLERSTEIN, I. O capitalismo chega a seu fim. In: **Le Monde**, Paris, 12.10.08. Disponível em:

<http://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2008/10/11/le-capitalisme-touche-a-sa-fin_1105714_1101386.html> Acesso em: 12 out. 2008. Traduzido por Valdemar Sguissadi, out. 2008.

ZIMMERMANN, Patrícia; SPITZ, Clarice. Brasil é oitavo país em desigualdade social, diz pesquisa. In: **FolhaOnline**. Matéria publicada em 07/09/2005. Disponível em:

<http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Fcotidiano%2Fult95u112798.shtml> Acesso em jan. 2009.