



ÁREA TEMÁTICA: Classes, desigualdades e políticas públicas

Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para todos (PROUNI) em Questão

APRILE, Maria Rita

Doutora em Educação

Universidade Bandeirante de São Paulo – UNIBAN

ritaaprile@hotmail.com

BARONE, Rosa ELISA Mirra

Doutora em Educação

Universidade Bandeirante de São Paulo – UNIBAN

rebarone@uol.com.br

Resumo

O estudo focaliza diferentes políticas públicas de acesso ao ensino superior propostas e em curso, desde o final dos anos de 1990, no Brasil, com o objetivo de verificar os seus principais desdobramentos para inclusão profissional da população atendida, no mundo do trabalho. A pesquisa prioriza a implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), implementado em 2005, pelo Governo Federal. Por meio da oferta de bolsas de estudo, o PROUNI visa criar condições de acesso ao ensino superior privado para estudantes oriundos em sua maioria das camadas populares ou de estratos da pequena classe média e que não dispõem de recursos para assumir os custos de uma universidade particular, haja vista que não conseguiram aprovação nas universidades públicas. O estudo se insere no rol da pesquisa qualitativa, empírica. Para a coleta de dados, feita por meio de questionários e termo de consentimento, foi selecionada amostra de bolsistas de uma universidade de grande porte de São Paulo. As informações obtidas resgatam a discussão entre as relações entre o público e o privado, além de apontar contradições entre o discurso oficial que considera o PROUNI uma política inclusiva, ao transferir recursos de isenção fiscal para estratos populacionais menos favorecidos e a qualidade do ensino oferecida pelas universidades aderentes ao Programa.

Palavras-chave: políticas públicas de educação, política focalizada, política compensatória, PROUNI, educação e trabalho.





Introdução

Este estudo discute as políticas públicas de acesso ao ensino superior propostas e, em curso, desde o final dos anos de 1990, no Brasil, com o objetivo de verificar os seus principais desdobramentos para inclusão profissional da população atendida, no mundo do trabalho. A pesquisa prioriza a implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), implementado em 2005, pelo Governo Federal, analisado, aqui, sob uma perspectiva histórica, aspecto que nos remete à reconstrução de parte da história do ensino superior no país.

O PROUNI, por meio da oferta de bolsas de estudo, visa criar condições de acesso ao ensino superior privado para estudantes oriundos em sua maioria das camadas populares ou de estratos da pequena classe média e que não dispõem de recursos para assumir os custos de uma universidade particular, haja vista que não conseguiram aprovação nas universidades públicas. No tocante à opção metodológica, o estudo se insere no rol da pesquisa qualitativa, empírica, condição que exige uma profunda articulação entre a teoria, a técnica de pesquisa e a metodologia propriamente dita. A opção pelo trabalho empírico justifica-se pelo próprio recorte do objeto de pesquisa: conhecer, analisar e verificar os impactos do PROUNI, eixo que exige uma busca exaustiva de referências, dadas, sobretudo, pelo levantamento documental e pela realidade objetiva, pelo cotidiano do trabalho e pelas percepções dos diferentes sujeitos envolvidos em todo o processo.

O estudo parte da revisão da literatura sobre o tema que, aliada aos dados secundários coletados, fornece elementos essenciais para a realização do estudo de campo por meio de diferentes e complementares técnicas de pesquisa. A primeira etapa conta com o levantamento bibliográfico e documental. Posteriormente, será realizado um *survey*, respeitando dois momentos específicos. No primeiro, serão identificados os pressupostos que orientaram as Instituições de Ensino Superior (IES) na sua adesão ao PROUNI, com destaque para as suas características. Na segunda, o levantamento de dados está sendo feito por meio de questionários e termo de consentimento com amostra de bolsistas de uma IES de grande porte de São Paulo que, por sua vez, constitui o universo a ser pesquisado.

O trabalho, ora apresentado, constitui-se na parte inicial da pesquisa, em curso. A primeira seção sintetiza alguns elementos da história do ensino superior, no Brasil. A segunda seção apresenta os aspectos que contribuíram para a emergência do PROUNI, a partir de elementos que conformam o cenário das políticas públicas para a educação superior. A terceira seção tem o foco no PROUNI, atentando para as diferentes perspectivas - como política focalizada e compensatória, privatista e como ação afirmativa. Alguns questionamentos e considerações dão corpo a terceira seção.

As informações obtidas resgatam a discussão entre as relações entre o público e o privado, além de apontar contradições entre o discurso oficial que considera o PROUNI uma política inclusiva, ao transferir recursos de isenção fiscal para estratos populacionais menos favorecidos e a qualidade do ensino oferecida pelas universidades aderentes ao Programa.



Ensino superior no Brasil: elementos de sua história

A questão do acesso ao ensino superior, no Brasil, pressupõe uma breve incursão na história da educação superior no sentido de identificar e delimitar alguns marcos significativos de sua trajetória, posto que direta ou indiretamente concorreram eles para o delineamento da atual configuração das universidades brasileiras. De início, é importante destacar que o país nunca teve um modelo próprio de universidade, valendo-se sempre de exemplos e de experiências de países centrais, podendo-se constatar, nos dias atuais, uma superposição de modelos entre as IES públicas e privadas.

Desde o seu advento, a educação superior, no país, esteve voltada para os filhos das famílias da elite social e econômica. No Brasil Colônia, os jovens eram enviados para estudar nas universidades européias, especialmente, em Coimbra, Portugal. Com raras exceções, alguns jovens vindos de famílias menos favorecidas conseguiam frequentar cursos superiores por meio do ingresso na vida religiosa e, portanto, com o apoio da Igreja. Por volta de 1808, com a chegada da Corte portuguesa, registra-se a criação das primeiras escolas isoladas de educação superior, no país, concebidas à luz do “modelo napoleônico”, centrado em cursos e faculdades, estruturados de forma independente e não propriamente a partir da concepção de universidade. O “modelo”, centralizado do ponto de vista administrativo, mas dissociado em relação à integração das faculdades, via no ensino superior um importante mecanismo para formar os profissionais necessários ao funcionamento da sociedade e, ao mesmo tempo, um importante instrumento para disseminar as doutrinas vigentes (TRINDADE, 1998). Esses cursos e faculdades se destinavam principalmente à formação dos quadros necessários à burocracia do Estado, em consonância com as suas doutrinas.

Vale destacar que o Brasil esteve fora do debate sobre um novo projeto de universidade empreendido por países europeus, posto que somente em 1920, portanto, bastante tardiamente (CUNHA, 2007), é criada a Universidade do Rio de Janeiro, efetivamente a primeira do país, que incluía uma confederação de escolas – Medicina, Politécnica e Direito (FÁVERO, 1999). Alguns anos mais tarde, em 1927, é inaugurada a Universidade Federal de Minas Gerais, à luz do *modelo neonapoleônico*, aglutinando cinco faculdades – Engenharia, Medicina, Direito, Farmácia e Odontologia. Tratava-se de um modelo de administração centralizada, que pressupunha alguma coordenação em relação aos cursos de formação profissional. Na prática, esses cursos - concebidos sob a ótica da ciência positivista que delimita rigidamente os campos de conhecimento - se apresentavam desintegrados e independentes (ANASTASIOU, 2001). Até hoje, esse modelo de inspiração napoleônica influencia as universidades brasileiras tanto em relação à oferta de cursos e programas, quanto ao não incentivo ao desenvolvimento de processos divergentes de pensamento.

No contexto da “revolução de 1930”, são registrados dois projetos de universidade com propostas assemelhadas: o da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e o da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935. Em que pese, na UDF, as idéias liberais-progressistas de seus mentores quanto à criação de uma instituição autônoma, responsável pela produção do “saber desinteressado” e pela formação de indivíduos críticos e “cultores da liberdade”, a proposta não se consolida em razão de pressões de segmentos conservadores da sociedade, entre eles, a Igreja e o próprio Estado, que a consideravam uma ameaça à sociedade. Na USP, é criada a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como um “centro integrado de busca e de crítica do saber”, sob a inspiração do *modelo germânico humboldtiano*, pautado na concepção da indivisibilidade entre o saber, o ensino e a pesquisa (TRINDADE, 1998). A proposta sofre oposição das demais instituições superiores de formação profissional (Direito, Engenharia, Medicina e Agricultura) cuja autonomia, estrutura, mentalidade e tipo de ensino certamente sofreriam limitações sob



essa nova concepção de universidade. Por quase três décadas, de 1934 a 1959, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras resiste às pressões tal qual “um estado dentro do estado”, mas, desprovida de poder político, a proposta acaba por se descaracterizar e se tornar impraticável. Nessas condições, a Universidade paulista sobrevive como uma federação de escolas, incorporando, pois, traços do modelo napoleônico profissional (SGUISSARDI, 2004).

No início dos anos de 1960, as várias correntes da intelectualidade brasileira e os estudantes discutem uma nova proposta de universidade para o país em meio a um crescimento espontâneo e desordenado das IES. Em 1962, é fundada a Universidade de Brasília (UnB) que, considerada um “projeto coletivo da intelectualidade brasileira”, reacende a idéia de um modelo de universidade baseado na associação do ensino e da pesquisa e de uma estrutura integrada por meio da coordenação das atividades das várias unidades de ensino. Vista como uma inovação face ao modelo tradicional baseado em faculdades e escolas independentes e consideradas auto-suficientes, a experiência da UnB foi logo abortada pelo golpe militar de 1964. Considerada foco de deliberação de idéias subversivas, seus idealizadores foram demitidos e muitos deles obrigados a se exilar no exterior. Inúmeros professores foram detidos e outros se demitiram em sinal de protesto contra a intervenção militar (CUNHA, 2007).

Ainda, no início da década de 1960, o movimento dos estudantes liderado pela União Nacional dos Estudantes (UNE) defendia uma reforma universitária como parte das Reformas de Bases defendidas pelos setores progressistas do país. Uma das principais bandeiras de luta dos estudantes era a democratização da universidade, traduzida principalmente pela democratização do acesso ao ensino superior, o que deveria ocorrer pela ampliação do número de vagas, pela rediscussão dos exames vestibulares, entre outros aspectos (SGUISSARDI, 2004). Tal qual aconteceu com os gestores e docentes da UnB, também alguns estudantes foram exilados, outros detidos e torturados, sob a acusação de conspirarem contra a ordem estabelecida pelo novo regime do país.

Em 1968, o governo militar implanta a Reforma Universitária por meio da Lei 5.540, sob inspiração do acordo entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID), que impunha diretrizes à produção do conhecimento e ao processo de pesquisa a serem realizados pelas universidades brasileiras. A legislação da ditadura militar rompe com o *modelo neo-humboldtiano* na medida em que a responsabilidade pelo desenvolvimento de pesquisas passa a ser da pós-graduação, enquanto que à graduação caberia a formação dos quadros de profissionais especializados para atender às demandas do “modelo” econômico então denominado de *milagre brasileiro*. Com foco no mercado e a cisão entre ensino e pesquisa, no âmbito da graduação e da pós-graduação, que leva a uma quase estagnação do processo de criticidade no âmbito dos cursos de graduação, a Reforma resgata o caráter arcaico do *modelo napoleônico* (ANASTASIOU, 2001).

Uma avaliação dos vinte anos que se seguiram à implantação da Reforma indicam, de um lado, a consolidação da pós-graduação e a estruturação da carreira docente nas universidades federais e, de outro, a não efetivação do propósito de consolidação de um *modelo* de universidade para oferta da educação superior, haja vista a ampliação das IES isoladas ou aglutinadas em federações (VIEIRA, 1991).

É importante destacar que, desde meados dos anos de 1990, o Estado vem incentivando e criando facilidades para a abertura e expansão de IES privadas. Em contrapartida, tem restringido o apoio à manutenção e expansão do setor público federal, que também não goza de autonomia administrativa e financeira sobre seu orçamento. As IEs privadas se concentram sobretudo na região Sudeste onde, entre



outros fatores, é maior a demanda de alunos, de renda e de lucro. Entre 1994 e 2000, verifica-se um aumento de 38% de IES, no país, montante em que as privadas apresentaram um crescimento de 58%, enquanto que as públicas apresentaram uma diminuição de 23% (SGUISSARDI, 2004).

A partir de meados dos anos de 1990, a legislação federal por meio dos Decretos N° 2207 e N° 2306 de 1997 e N° 3.860 de 2001, concebidos sob inspiração neoliberal e influência efetiva do Banco Mundial, estabelece que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se aplica apenas às universidades, deixando desobrigadas as IES, o que contraria o artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece o vínculo entre as três instâncias. Tal situação dá indícios da existência de uma superposição ou dualidade de modelos de universidades (SGUISSARDI, 2004).

Em 2000, de um total de 1.180 IES, no país, apenas 71 eram públicas, as demais assim se dividiam: 884 IES isoladas, 140 Centros Universitários e/ou Faculdades Integradas e 85 universidades privadas, em que mais de 60% tinham fins lucrativos. Nesse contexto, é bem provável que a maior parte delas, com raras exceções, se inclua no modelo *neo-napoleônico* haja vista a não obrigatoriedade de apresentar uma estrutura consolidada de pesquisa e de associar ensino, pesquisa e extensão. Desse grupo, certamente ficariam de fora as IES públicas e algumas privadas que, conforme o modelo *neo-humboldtiano*, deveriam atender os requisitos necessários para a produção do conhecimento oriundo da pesquisa (SGUISSARDI, 2004). Para não se cair ingenuidade de um raciocínio maniqueísta, é bem provável que os dois modelos convivam ou estejam superpostos em uma mesma instituição.

Nesse contexto, Trindade (1998) nos chama a atenção para a crise da universidade que, para além do público e do privado, é a crise da instituição na atual sociedade do conhecimento cuja ênfase é dada à formação de profissionais polivalentes para o mercado. Também Sguissardi (2004) nos chama a atenção para um modelo emergente de universidade “pública” e privada, que denomina de neoprofissional, heretônimo e competitivo. A característica neoprofissional se revela, entre outros fatores, pelo aumento do número de IES particulares e pela evolução de seu número de matrículas, na ordem de 121%, entre 1994 e 2000 contra 36% nas públicas, o que indica um crescimento das universidades ditas profissionais em relação às universidades que associam ensino e pesquisa. A heteronomia diz respeito à redução da autonomia das universidades, especialmente nas públicas federais, em que a prática estaria cada vez mais submissa à lógica do mercado e do Estado. A competitividade não se restringiria ao tipo de gestão assumido pelas IES particulares, ou seja, de uma empresa tipicamente comercial, mas, sobretudo, como parte do problema econômico do país em que a educação superior é considerada fator de competitividade no mundo globalizado.

A despeito dos *modelos* de universidade encontrados no cenário brasileiro, é importante destacar que a educação superior continua sendo um segmento educacional voltado a uma minoria, haja vista os dados do último censo nacional de 2000. De uma população de 170 milhões de habitantes (86 milhões feminina e 84 milhões masculina), menos de 5%, isto é, 5.890.631 (2.689.726 homens e 3.200.905 mulheres) teve acesso ao ensino superior e, desse montante, apenas 5.485.710 tinham completado cursos de graduação e, somente, 302.043 tinham diplomas de pós-graduação (Mestres e Doutores).

É nesse contexto que se insere a discussão sobre o acesso ao ensino superior temática que envolve não só os estudos das políticas públicas e dos mecanismos que levam à tomada de decisão, como também suas implicações nos modelos de avaliação em educação.



Os programas de acesso ao ensino superior inserem-se no âmbito das políticas inclusivas compensatórias posto que visam corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. Esses programas, como destaca Cury (2005), buscam equilibrar uma situação sempre que a balança tende a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando, ao mesmo tempo, os princípios de igualdade com o da equidade, compreendida como a melhor escolaridade. Buscam também atender à dimensão de uma inserção profissional mais qualificada mediante uma base maior de inteligência, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Dentre as políticas que têm o foco no acesso ao ensino superior destacam-se o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Voltados para a população de baixa renda, são considerados políticas inclusivas, compensatórias, focalizadas e afirmativas.

Ao priorizar a análise do PROUNI, o pressuposto deste estudo é que este Programa, ao mesmo tempo em que produz mudanças tanto para a IES como para os alunos bolsistas, é um desdobramento das políticas públicas focalizadas e de caráter compensatório. Considerando as regras que garantem a participação de pessoas de diferentes etnias, a proposta do PROUNI pode também ser identificada como uma ação afirmativa. Integra o escopo do trabalho a análise sobre as relações entre o público e o privado no âmbito do Programa.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR E A EMERGÊNCIA DO PROUNI

A definição e implementação de uma política de acesso à universidade integram um rol de demandas oriundas, em larga medida, do cenário produtivo. A solicitação de uma força de trabalho mais qualificada e apta a “aprender a aprender” e a responder às qualificações que vão sendo forjadas, desenvolvendo novas competências exigidas para a vida na sociedade contemporânea, em contraposição aos requerimentos colocados pelo modelo taylorista/fordista, são elementos que permeiam a proposição das políticas de educação. A solicitação do cumprimento de funções mais cerebrais como raciocínio lógico, resolução de questões surgidas no cotidiano do trabalho, disposição de estar sempre aprendendo, e a cobrança de um novo padrão atitudinal, qual seja, uma força de trabalho mais cooperativa, autônoma e comunicativa, são aspectos que se coadunam com a ampliação da escolaridade. À educação é atribuído o papel estratégico de promover o desenvolvimento das novas capacidades requeridas do trabalhador.

A discussão sobre a emergência e implantação do PROUNI no quadro das políticas públicas de educação superior nos conduz a recuperar não apenas questões ligadas à definição, manutenção e/ou (re)direcionamento das políticas em curso, mas possibilita reconstruir, mesmo que parcialmente, suas ligações com as concepções neoliberais. Nesse sentido, é preciso considerar que, desde meados da década de 1970, o quadro sócio-político e econômico do país provocou mudanças na definição do caráter das políticas públicas, na relação entre o público e o privado e nos debates sobre a redefinição do papel do Estado, tocando na problemática do emprego e desemprego. Ao mesmo tempo, esses temas ganharam destaque nos debates e proposições feitas por agências multilaterais e organismos internacionais e permanecem presentes nos debates de diferentes setores e segmentos da sociedade, interagindo com as políticas educacionais, sobretudo nos países em desenvolvimento.



Em decorrência das solicitações que emergem desse cenário em contínua mudança, definiram-se vínculos quase lineares entre a escolaridade da população e a sua capacidade de inserção e permanência no mercado de trabalho, bem como com o seu desempenho produtivo. Trata-se de novas solicitações feitas à educação e à escola, aos trabalhadores, tendo em vista a busca de maior produtividade, qualidade e competitividade, marcas de uma economia globalizada. Esse processo de mudanças, associado a uma grande discussão sobre o papel do estado e à crise do *welfare state*, foi um dos pilares da constituição de uma agenda de reformas, sob inspiração neoliberal. O cenário brasileiro, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, foi marcado por duas tendências complementares e, muitas vezes conflitantes: as consequências das medidas de caráter neoliberal, identificadas por medidas de ajuste estrutural, e os processos de redemocratização, com a implementação de inúmeras reformas.

O papel do Estado em um contexto de ajustes estruturais está estreitamente relacionada aos lemas definidos pelas agências multilaterais em relação às políticas públicas - focalizar, descentralizar e privatizar - temas presentes nos debates sobre as políticas públicas na década de 1990 e, também, no quadro atual. Um exame dos programas e recomendações das agências multilaterais, como o Banco Mundial, ou de projetos e políticas elaborados por vários governos, mostra a preocupação com esses temas. Segundo essas agências, uma política focaliza e racionaliza a alocação de recursos e os resultados são rapidamente visíveis. Autores críticos desses princípios consideram que a política de focalização, em contraposição às políticas universalistas apresenta

[] várias vantagens para as elites conservadoras, que geralmente conduzem as reformas. Em primeiro lugar os benefícios focalizados reduzem custos; os setores no extremo da pobreza são conquistáveis com recursos limitados. Afinal, pobre custa pouco, muito pouco. Em segundo lugar, racionalizam a velha política de clientela. Benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de serem confundidos com medidas que criam direitos universais ou bens públicos, sempre submetidos, estes últimos, a demandas de extensão e generalização. Permitem também a distribuição mais discricionária dos recursos. Além de seletivos (e por causa disso), têm mais chance de impor condições à concessão, dando forma mais clara às manifestações de gratidão dos beneficiados (MORAES, 2001, p.66).

A política pública, ao focalizar grupos, recursos e benefícios, substitui a política de acesso universal pelo acesso seletivo, posto que:

O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. [] As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e 'dado', um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e de planificação. O novo modelo de sociedade é definido pelo universo das trocas, pela mão invisível do mercado (MORAES, 2001, p.66).

Ao focalizar grupos específicos, o modelo preconiza a idéia de "dar a quem mais precisa", compensando ou reparando seqüelas do passado, idéia presente desde a Antiguidade Clássica que destacava o "tratar desigualmente os desiguais" (CURY, 2005, p.15). Esse tema associa-se aos pressupostos que orientam as ações afirmativas, uma vez que tais ações planejam e atuam no sentido de promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e lhes conferir uma preferência para assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não (MOEHLECKE, 2002, p.200).

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao crescimento das ações sociais e de caráter público no âmbito da iniciativa privada, entre elas, iniciativas privadas no campo da educação básica pública como a "adoção"



de escolas públicas e as parcerias entre as empresas e as escolas, que já contam com muitos adeptos e reiteram o pressuposto neoliberal sobre a inoperância/insuficiência do Estado na gestão escolar. Esse quadro, de certo modo, nos remete à idéia de privatizar, presente nas políticas públicas do contexto neoliberal – que pode ser feita pela transferência ao setor privado da *propriedade* dos entes estatais (inclusive os entes provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, moradia, assistência social, etc.), bem como pela transferência da *operação e/ou gestão* destes serviços (MORAES, 2001, p.67).

A redução da capacidade de investimento do Estado na educação superior e outras mudanças, como a interrupção do processo de expansão física da rede federal de ensino superior, em curso, até o final da década de 1970, com repercussões em sua oferta, produziram resultados que vieram reforçar as idéias de focalização e privatização acima destacadas, permeadas pela emergência das ações afirmativas. O foco definido para as políticas públicas do projeto neoliberal foi a educação básica, face a pressão social pela expansão e melhoria desse nível de ensino.

No final dos anos de 1980, no governo Collor, as análises sobre o ensino superior destacam o que consideram suas distorções: formação de profissionais desvinculada da geração de riquezas; insuficiente formação na área de ciências exatas e gasto excessivo, em detrimento dos demais níveis de ensino. Para dar conta dessas *distorções*, foram estabelecidas algumas metas: ampliação do acesso; respeito à autonomia universitária; maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas; ampliação dos programas de pós-graduação; capacitação e valorização dos profissionais de educação. No entanto, o que ocorreu foi o estabelecimento de medidas de favorecimento à expansão do ensino superior privado, situação que se consolidou ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), quando foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (CORBUCCI, 2004).

Em síntese, dentre os fatores responsáveis pelo avanço do setor privado, no campo da educação superior, destacam-se as imposições do ajuste fiscal dos anos de 1990, momento em que o governo federal não demonstrou capacidade para ampliar os gastos com a educação superior, assumindo o compromisso com a educação básica.

Embora, em 2002, 70% do total das matrículas do ensino superior estivesse concentrado no setor privado, o modelo de expansão do ensino superior proposto na década de 1990, centrado na iniciativa privada, mostrou limites que poderão comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a baixa capacidade de demanda da sociedade e dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. Ou seja, a simples ampliação da oferta de vagas não é condição suficiente para a democratização do acesso ao ensino superior (CORBUCCI, 2004, p.684, 687).

Para preencher as vagas ofertadas pelas IES privadas, foi criado o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES), em 1999 pelo Governo Federal, com o objetivo de ser auto-sustentado, substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC) e financiar o ensino superior de estudantes sem condições de arcar os custos de sua formação, que estivessem regularmente matriculados em instituições privadas cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O FIES tem registrado uma participação cada vez maior das IES e dos estudantes do país. Os números do processo seletivo do segundo semestre de 2006, mostram que participam do FIES 1.110 mantenedoras, 1.513 IES, 2.059 campi, 23.035 cursos/habilitações, além de 449.786 estudantes beneficiados. No entanto, o FIES não consegue absorver a demanda e sequer atinge 10% do total de alunos matriculados no setor privado.



Mesmo assim, as análises centradas no FIES devem levar em consideração os eixos que passaram a nortear as políticas públicas a partir de meados da década de 1990, principalmente a idéia de focalização.

A partir de 2005, o FIES passou a conceder financiamento também aos estudantes selecionados pelo PROUNI para recebimento da bolsa parcial de 50%, regularmente matriculados em cursos de graduação. O FIES pode ser utilizado por estes estudantes para pagamento de 25% do valor da mensalidade. Concebido em 2004, no âmbito do governo federal, e implementado em 2005, o PROUNI visa criar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior, por meio da oferta de bolsas de estudo, de diferentes modalidades, para instituições mantidas por iniciativa privada. Os bolsistas parciais do PROUNI não participam dos processos seletivos regulares do FIES, sendo designados períodos específicos para concessão do financiamento.

Em 2003, no início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC desencadeou o processo de Reforma da Educação Superior, visando: democratizar o acesso ao ensino superior; inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional; refinar a universidade pública; transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; estabelecer nova regulação entre os sistemas público e privado. O PROUNI, uma das primeiras iniciativas no âmbito da Reforma, pode ser analisado como desdobramento da relação posta aos setores público e privado, como uma política focalizada, de caráter compensatório e, de certa forma, como uma ação afirmativa.

O Programa Universidade Para Todos – PROUNI no campo das políticas públicas

Instituído em setembro de 2004, o PROUNI visa criar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior, por meio da oferta de bolsas de estudo, de diferentes modalidades: bolsa de estudo integral concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda per capita não exceda o valor de até um salário mínimo e meio; bolsa de estudo parcial de cinquenta por cento concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de até três salários mínimos.

Implantado em 2005, o PROUNI insere-se em um contexto no qual apenas 13% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em IES, segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios, PNAD (2003). No conjunto dos países da América Latina, o Brasil apresenta um dos mais baixos índices de acesso, comparado com a Argentina (cerca de 40%), Venezuela (26%) e Chile (20,6%). Tal situação se configura como particularmente desafiadora quando se toma como referência a meta definida pelo Plano Nacional de Educação de 2001, que propõe prover até o final da década a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

Além da renda *per capita*, os critérios que norteiam a inscrição do aluno no PROUNI para concorrer a uma bolsa de estudos são os seguintes: ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2002, 2003, 2004 ou 2005; ter cursado o ensino médio completo em escola pública; ter cursado o ensino médio completo em instituição privada com bolsa integral; ser portador de necessidades especiais; ser professor da rede pública de educação básica, no efetivo exercício do magistério, integrando o quadro de pessoal permanente da instituição, desde que esteja buscando complementar sua formação em cursos de licenciatura ou de Pedagogia. Nesse último caso, não é necessária a comprovação de renda familiar *per capita* estipulada.



As inscrições para o processo seletivo do PROUNI são efetuadas por meio eletrônico e cabe à IES credenciada oferecer acesso à internet aos candidatos. Ao aderir ao PROUNI, a IES deve conceder uma bolsa de estudo para cada nove alunos regularmente matriculados e, no caso da IES beneficente, o percentual é de uma bolsa para cada quatro alunos matriculados. A concessão de bolsas está limitada a 10% do total de matriculados, devendo a IES atentar para a proporcionalidade em relação aos cursos oferecidos, turnos e unidade administrativa. O processo de seleção de bolsistas deve beneficiar, também, negros e indígenas em igual proporção à sua participação no conjunto populacional, razão para que o Programa seja identificado como ação afirmativa.

As primeiras análises do governo federal são otimistas. No primeiro semestre de 2005, o Programa colocou à disposição 112 mil bolsas de estudos em universidades privadas, sendo 72 mil bolsas totalmente gratuitas. Com essa medida, o governo ampliou em 60% a oferta do ensino superior gratuito em apenas um ano.

O quadro a seguir mostra a distribuição de bolsas ofertadas pelo PROUNI ao longo de sua existência;

Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI – 2005-2007

Ano	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total
2005	71.905	40.370	112.275
2006 (1º semestre)	63.536	28.093	91.609
2006 (2º semestre)	36.162	11.897	47.059
2007 (1º semestre)	65.276	43.366	108.642
2007 (2º semestre)	32.355	22.857	55.212
Total	269.234	146.583	415.817

Fonte: MEC, 2008

Para além das bolsas de estudo, integrais ou parciais, o governo federal autorizou, por meio da Medida Provisória 251 de 2005, a concessão da bolsa permanência, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, exclusivamente para o pagamento de despesas educacionais, para estudantes beneficiários de bolsa integral, matriculados em turno integral. Os estudantes que receberam bolsa parcial podem recorrer ao Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES). A adesão ao PROUNI permite a IES a isenção do recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre as receitas provenientes das atividades desenvolvidas na educação superior (CORBUCCI, 2004, p.694).

O PROUNI como política focalizada e compensatória, prática privatista e ação afirmativa

Ao proporcionar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior privado, por meio da oferta de bolsas de estudo, o PROUNI define como focos de atuação um nível de ensino, o superior, e um segmento expressivo de jovens das camadas populares, egressos de ensino médio oferecido em escolas públicas.



O PROUNI como política focalizada e compensatória

Apresenta-se como estratégia voltada para a “focalização” dos direitos de grupos marcados por carências econômicas e pela vulnerabilidade social. De certo modo, as políticas focalizadas visam corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas.

Sobre o alcance das políticas focalizadas, Cury (2005) destaca que buscam equilibrar uma situação sempre que a balança tender a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando ao mesmo tempo, por justiça, os princípios de igualdade com o de equidade. Ao apontar para a ampliação da escolaridade em nível superior, a política focalizada pretende atender também às solicitações de uma inserção profissional mais qualificada, contribuindo para o desenvolvimento científico e tecnológico do país e para uma melhor distribuição de renda. Contudo, essas ações focalizadas no ensino superior se dão em um cenário em que os desafios da educação básica persistem, em que pesem as políticas direcionadas das últimas décadas.

Estudos recentes sobre acesso à educação em diferentes faixas etárias revelam que, apesar do significativo crescimento das matrículas e dos índices de conclusão nos ensinos fundamental e médio, decorrentes de políticas de expansão e correção de fluxo, apenas cerca de 27% dos jovens com idade de 18 a 24 anos concluíram o ensino médio. Assim, são poucos os que possuem, do ponto de vista do nível de escolarização alcançado, os requisitos formais para acesso ao ensino superior (ANDRADE e DACHS, 2006).

Por outro lado, a expansão do atendimento não se fez acompanhar de uma oferta de ensino com o nível de qualidade esperado. Nas avaliações de âmbito nacional prevalecem o desempenho insuficiente dos alunos do ensino médio no que se refere ao domínio de conhecimentos básicos para a inserção social e no mundo produtivo. Isto significa que as responsabilidades do Estado com a expansão e a qualidade da educação básica continuam a exigir toda a atenção por ser esta a base indispensável para políticas dirigidas ao ensino superior. Em 2003, a rede pública de ensino era responsável pelo atendimento da grande maioria dos estudantes, com uma cobertura nitidamente diferenciada em função do nível de ensino; 27,3% dos estudantes, no ensino superior; 84,9%, no ensino médio; 89,5%, no fundamental e 76,0%, no pré-escolar (PNAD, 2003).

O PROUNI como ação afirmativa

As políticas universalistas de democratização do ensino, orientadas pela lógica da oferta, a despeito do reconhecido avanço na questão do acesso e da vinculação de recursos, não lograram cumprir a promessa de tratar a todos igualmente e têm alimentado uma forte tendência para a adoção de políticas orientadas pela lógica da demanda, voltadas para o direito à diferença como base do direito à igualdade.

O número de egressos do ensino médio público, ainda bastante distante das metas nacionais, aumentou consideravelmente no último decênio, composto agora por um contingente maior de representantes dos extratos menos favorecidos da sociedade. Nesse contexto, eleva-se o questionamento do princípio de igualdade de oportunidades que pautou a expansão da escola pública por meio de políticas homogeneizadoras que favoreceram grupos restritos de portadores de privilégios econômicos, sociais e culturais.

Como já afirmado, a disponibilidade de candidatos qualificados formalmente ao ensino superior é de apenas 27% da população de 18 a 24 anos. Essa restrição fundamental se amplia quando consideradas as



camadas de renda mais baixa da população e o segmento de não brancos (considerados aqui pretos, pardos e indígenas). Quanto ao acesso ao ensino superior, segundo dados do PNAD/IBGE (2003), apenas 5% dos jovens de 18 a 24 anos oriundos de famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo e 5% de não brancos chegam ao ensino superior.

Uma das idéias mestres da reforma universitária, em processo, em vários países é a democratização do acesso, entre outras medidas, por meio de ações afirmativas seja de caráter racial, social ou de ambas. no âmbito do direito, a igualdade jurídica, segundo a qual a lei deve ser igual para todos, é hoje confrontada com experiências e estudos que demonstram sua insuficiência para, por si só, tornar acessíveis aos indivíduos socialmente desfavorecidos as oportunidades de que gozam os socialmente privilegiados.

No Brasil, políticas de ação afirmativa ganharam destaque pela pressão de movimentos sociais, em especial o movimento negro, com grande penetração social no país. Esses movimentos exercem um esforço meritório no sentido de ampliar a inclusão social no ensino superior e lutar não apenas pelo acesso, mas também pelo acompanhamento e necessário apoio ao estudante dada a diversidade de fatores responsáveis pela evasão. A reserva de cotas raciais para acesso ao ensino superior, público ou privado, vem causando polêmica nos diversos setores da sociedade brasileira, dos acadêmicos aos políticos, dos juristas às organizações não-governamentais.

Quanto ao mérito para acesso ao ensino superior, o PROUNI concede bolsas de estudos para alunos que tenham se submetido ao Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM)ⁱ, com avaliação igual ou superior a 50 pontos. Esses alunos também deverão se submeter a uma seleção na IES, segundo seus próprios critérios.

O PROUNI como prática privatista; a utilização dos recursos públicos na iniciativa privada

Ao voltar-se para a solução do problema de escassez de vagas no ensino superior através do incentivo à iniciativa privada, o PROUNI resgata as relações entre o público e privado, sobretudo no tocante ao financiamento da educação, uma vez que se registra a transferência de recursos públicos para as empresas privadas de ensino, mediante isenção de recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre receitas provenientes de atividades desenvolvidas.

Esse mecanismo de financiamento público indireto para os estabelecimentos de ensino superior privados tem sofrido resistências daqueles que lutam por uma retomada dos investimentos na educação superior pública, após décadas de seu reconhecido processo de descapitalização. Consideram que os recursos que deixam de ser arrecadados poderiam ser aplicados na oferta de vagas em instituições públicas em lugar de comprar vagas ociosas do setor privado, oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. Para esses, o PROUNI representa uma medida de recuperação financeira de IES que enfrentam queda na demanda pelos serviços do ensino, quer pelo excesso de vagas criadas, quer pela queda de rendimentos reais da população e o nível elevado de desemprego, responsáveis pela inadimplência e desistência.

Como resposta, dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal nesse nível de atividades empresarial é tão elevado que o montante não arrecadado seria irrisório comparado ao benefício que a ampliação do acesso no ensino superior poderia oferecer.



Nesse sentido, o PROUNI é divulgado pelo Governo Federal como uma iniciativa ainda tímida de redistribuição indireta de renda, ao transferir recursos de isenção fiscal para os estratos populacionais menos favorecidos, o que dificilmente ocorreria de outro modo. Ao mesmo tempo, acena com medidas de carácter estrutural como a ampliação de vagas e criação de novas Universidades Federais, nas diferentes regiões do país.

No entanto, a questão que não se cala é aquela que indaga sobre a qualidade do benefício distribuído pelo PROUNI em nome de maior equidade social. Qual é efetivamente a qualidade do ensino oferecido pelas IES privadas participantes do Programa? Como assegurar um padrão mínimo de qualidade? Quais as características e compromissos das IES envolvidas no PROUNI?

As expectativas colocadas para a Universidade no projeto de desenvolvimento de uma sociedade democrática e justa, ainda que inserida no mundo globalizado com fortes determinantes do mercado, é a de uma instituição em que a formação graduada, pós-graduada, a pesquisa e extensão são articuladas e orientadas por princípios que denotem clara responsabilidade social. A opção por privilegiar IES privadas, cuja maioria são faculdades ou centros universitários, desobrigados da pesquisa e extensão, parece indicar uma opção por flexibilizar e diversificar a oferta de estudos pós-secundários, de menor custo e mais sensíveis às urgências do mercado.

Por outro lado, as ações afirmativas, por definição, devem cumprir um período de vigência determinado, enquanto perdurarem as condições que justificam sua criação. No caso do PROUNI, o contrato de adesão tem validade de dez anos, ficando, porém sujeita a IES ao monitoramento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), podendo seus cursos serem desvinculados do Programa caso sejam considerados insuficientes por três avaliações consecutivas, sendo redistribuídas as bolsas de estudos vinculadas.

Ao analisar o Programa, do projeto à legislação, no aspecto da renúncia fiscal, CARVALHO (2005) considera que a falta de sanções mais severas pelo descumprimento das regras estabelecidas e o lapso temporal para a avaliação dos cursos podem provocar uma acomodação de interesses em torno do afrouxamento do aparato regulatório estatal e estimular comportamentos oportunistas de IES de qualidade duvidosa. A autora ainda considera que há dúvidas quanto à efetividade do carácter social do Programa uma vez que

[...]a população de baixa renda não necessita apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros.

Considerações finais

As análises e considerações realizadas no corpo do presente trabalho ultrapassam em escopo as indagações colocadas como objeto da pesquisa, qual seja, o impacto do PROUNI nas IES e na vida pessoal e escolar dos alunos. Qual é o impacto da adoção do PROUNI no que se refere ao currículo, à organização dos cursos, à criação de instituições de apoio escolar? Quais os desdobramentos para o aluno de sua inserção na universidade? Quais os problemas vivenciados pelos alunos no cotidiano da vida universitária?



Em que medida a inserção na universidade, por meio do PROUNI, propicia a permanência do aluno? Essas são algumas das questões que constituem o pano de fundo do presente projeto.

Constituem, contudo, ainda que mereçam maior aprofundamento, referencial indispensável a uma análise que pretende capturar a complexidade inerente a processos sociais que se desenvolvem em momentos de grandes transformações como o atual. A maioria das análises aponta para as limitações do Programa, particularmente nos aspectos referentes à qualidade da formação acadêmica oferecida aos jovens egressos do ensino médio e, conseqüentemente, à grande possibilidade de se estar mais uma vez contribuindo para alargar a distância social entre os diferentes segmentos da sociedade. Contudo, não há como negar que o momento é de busca de alternativas que permitam sair do imobilismo das constatações, momento de oportunidade para se explorar o surgimento de novas formas de caráter mais híbrido, que articulam práticas de regulação e de emancipação social. Políticas de inclusão social no ensino superior são um desafio a se analisar.

REFERÊNCIAS

ANASTASIOU, Lea das Graças. *Metodologia de ensino na universidade brasileira*. In: CASTANHO, Sérgio; CASTANHO, Maria Eugênia (Orgs.). *Temas e Textos em Metodologia do Ensino Superior*. Campinas, SP: Papirus, 2001.

ANDRADE, Cibele Yahn e DACHS, Norberto. *Acesso à educação nas diferentes faixas etárias segundo a renda e a raça/cor*. 2006 (mimeo).

BRASIL, Ministério da Educação. PROUNI. Disponível na <http://www.mec.gov.br> Acesso em 02/05/2008.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI*. Trabalho apresentado na 28ª Reunião Anual da ANPED, no GT: Política de Educação Superior. Brasil, RJ, Caxambu, outubro de 2005. Disponível na <http://www.anped.org.br> Acesso em 24/08/2006.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade* (88), v. 25, Número especial. SP, Cortez, Campinas, Cedes, 2004. p. 677- 701.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa* (35), n. 124, SP, FCC, jan. / abril, 2005, p. 11-32.

FARAH, Marta Ferreira Santos. "Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação" In: *Planejamento e Políticas Públicas* (11). IPEA, Brasília, 1995.

FÁVERO, Maria de Lourdes. A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, n.10, jan. abr. 2. 1999.

MORAES, REGINALDO. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?*. São Paulo: SENAC, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, Maria de Lourdes; MANCIBO, D. (Orgs.). *Universidade – Políticas e avaliação docente*. São Paulo; Cortez, 2004.

TRINDADE, Hélgio. *Universidade em perspectiva. Sociedade, conhecimento e poder*. Trabalho apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPED, no GT: Política de Educação Superior. Brasil, RJ, Caxambu, setembro de 1998. Disponível na <http://www.anped.org.br>. Acesso em 28/08/2007.



VIEIRA, Sonia. O discurso sobre a universidade nos anos 80. Cadernos CEDES. Campinas, n.25, 1991. p. 75-87.

ⁱ O ENEM é uma prova de âmbito nacional, voluntária para os concluintes ou egressos do ensino médio. Avalia o domínio de códigos de linguagem, capacidade de aplicar conceitos na compreensão de fenômenos, selecionar e interpretar informações, argumentar, compreender e elaborar propostas de intervenção na realidade. Seus objetivos são: servir de referência para o desenvolvimento do currículo das escolas com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio que privilegiam a interdisciplinaridade, a contextualização e as questões sociais em contraponto aos exames vestibulares tradicionais; servir de modalidade alternativa ou complementar de avaliação para seleção de candidatos das IES ou do processo de seleção de pessoal das empresas.