



## **REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO GOVERNO LULA: ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO**

MARIA DE FÁTIMA COSTA DE PAULA

### **Resumo**

O trabalho aborda as políticas de democratização do acesso ao ensino superior do Governo Lula, um dos focos fundamentais da Reforma da Educação Superior no Brasil. A introdução traz um panorama atual da educação superior em nosso país, demonstrando o alto nível de privatização e elitização do sistema de educação superior brasileiro, no contexto da América Latina e do mundo. No corpo do trabalho, são enfocadas as principais políticas de democratização do acesso ao ensino superior do Governo Lula: as políticas de ação afirmativa, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). São analisados os alcances e limites destes programas de democratização do acesso à educação superior, apontando, de um lado, os seus avanços, diante da necessidade urgente de inclusão de imensas camadas excluídas da educação superior, e de outro, os limites e as dimensões imediatistas deste projeto de governo, que confundem democratização do acesso com aligeiramento e banalização da formação universitária, não garantindo assim a real inclusão social das camadas marginalizadas.

Palavras-chave: Reforma da Educação Superior; Governo Lula; Políticas de Democratização do Acesso; Alcances; Limites.

## 1. Introdução

A educação superior brasileira, sobretudo a partir dos anos 1990, tem recebido forte influência das políticas neoliberais e dos organismos internacionais do capital, tais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, dentre outros, sofrendo pressões transnacionais num cenário de globalização excludente. Da internacionalização da educação superior passamos ao comércio dos serviços educacionais. Neste contexto, deu-se um vazio de Estado no financiamento das instituições públicas de educação superior, o que provocou, por um lado, a expansão indiscriminada de instituições privadas de ensino superior e, por outro, a privatização interna do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades públicas. A privatização por dentro das universidades públicas é caracterizada, sobretudo, pelos cursos de pós-graduação “autofinanciáveis”, na verdade pagos pelos estudantes, pelas pesquisas encomendadas por empresas e pelos serviços prestados e cobrados à sociedade de mercado, desfigurando o conceito de extensão como forma de socialização de conhecimentos e práticas da universidade para a sociedade. O que significa, em última instância, a privatização, dentro e a partir das instituições públicas, de um conhecimento socialmente produzido pela comunidade acadêmica (PAULA e AZEVEDO, 2006).

Acentuaram-se o aligeiramento e a fragmentação do processo de formação, através dos cursos de curta duração, cursos sequenciais, cursos para tecnólogos, cursos de educação a distância, mestrados profissionais, muitas dessas medidas instituídas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9.394, de 1996 (PAULA, 2003).

Uma das diferenças fundamentais entre as medidas adotadas pelos governos autoritários militares e pelos recentes governos neoliberais reside num maior investimento na educação superior por parte dos primeiros, o que possibilitou a expansão do sistema como um todo, nas décadas de 1960 e 1970 (PAULA, 2002). Foi neste contexto que a pós-graduação desenvolveu-se, tornando-se a mais abrangente da América Latina e qualificando os mestres e doutores com padrões de excelência. Muitas universidades brasileiras, particularmente as públicas, alcançaram padrões internacionais de qualidade. Somos referência entre os países em desenvolvimento na área de pesquisa e pós-graduação no exterior, graças a uma política de Estado executada com rigor via agências de fomento à pesquisa, como CAPES e CNPq, ao longo de várias décadas.

O sistema de educação superior no Brasil é diversificado, com instituições distintas em termos de qualidade e prestígio, objetivos, finalidades educativas, entre outros aspectos. Temos hoje 257 instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e 2.141 privadas. No universo das privadas, a grande maioria compõe-se de instituições com fins lucrativos, de qualidade duvidosa, sendo a menor parte constituída de instituições comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos. As instituições de educação superior (IES) se organizam como universidades, centros universitários e faculdades. Segundo dados de 2007 do INEP/MEC, o Brasil possui 177 universidades, 185 centros universitários e 2.036 faculdades, sendo cerca de 90% destas instituições privadas e apenas 10% públicas. Das 2.398 IES, 92% são pequenas instituições que se dedicam somente ao ensino e estão orientadas a fornecer um diploma mais aligeirado de curso superior aos alunos, com o objetivo de facilitar a sua inserção no mercado de trabalho (DIAS SOBRINHO & BRITO, 2008, p. 489 e 495).

Estes dados demonstram que o conjunto da educação superior brasileira é um dos mais privatizados da América Latina e do mundo, tendo perdido muito do significado de bem público de qualidade, com exceção das IES públicas e das IES de natureza comunitária e confessional.

Cabe ressaltar que o sistema de educação superior brasileiro é um dos mais elitistas da América Latina e do mundo, pois 73% das matrículas estão no setor privado e apenas 27% no setor público. Acrescente-se a isto que as IES públicas oferecem 63% dos seus cursos no período diurno e apenas 27% no período noturno, acontecendo praticamente o contrário nas IES privadas. Outro dado relevante para este cenário de exclusão social do ensino superior, no Brasil, quando comparado a outros países da América Latina e do mundo, é o fato de apenas 12% dos estudantes entre 18 e 24 anos estarem matriculados na educação superior, possuindo o nosso país uma taxa bruta de matrícula no ensino superior ao redor de 20%, segundo os últimos índices do Instituto de Estatísticas da UNESCO (DIAS SOBRINHO & BRITO, 2008, p. 493-494).

A partir dos dados apresentados, podemos concluir que a maior parte dos estudantes que ingressa no ensino superior brasileiro o faz pela via privada, em instituições de qualidade duvidosa, que não realizam pesquisa nem extensão. Os alunos trabalhadores e provenientes das classes sociais menos favorecidas econômica e socialmente não encontram muitas possibilidades de ingresso nas universidades públicas, de maior qualidade, que se dedicam ao ensino, à pesquisa e à extensão, com um corpo docente mais qualificado. Pois as vagas nestas instituições são limitadas, a concorrência é grande e existe o “funil do vestibular”, que deixa de fora muitos destes estudantes de baixa renda, provenientes do ensino médio público, nem sempre de qualidade. Inversa e injustamente, os alunos provenientes das classes sociais mais abastadas, que cursaram o ensino médio em escolas particulares de elite, chegam com mais facilidade às universidades públicas, sobretudo nos cursos de maior prestígio social, como Medicina, Engenharias, Direito, Odontologia, entre outros.

Nesse sentido, a diferenciação do sistema de educação superior acaba reforçando as desigualdades do sistema capitalista [1], pois a para os estudantes de baixa renda sobram os cursos superiores aligeirados, de curta duração, tão questionados e criticados no passado, que ressurgem com uma nova roupagem (cursos seqüenciais, cursos de formação de tecnólogos, etc). Essas iniciativas oferecem alternativas mais acessíveis e menos custosas (em termos de tempo, dinheiro, investimento intelectual) aos “clientes” que procuram o ensino superior. Além de uma banalização crescente e da diluição do sentido da formação universitária, essa diferenciação da educação superior acaba por produzir uma nova divisão no campo universitário e dos “clientes” que procuram o ensino superior: de um lado, instituições de maior qualidade, que aliam ensino e pesquisa de alto nível, atendendo principalmente os segmentos socioeconômicos dominantes, sobretudo nos cursos de maior prestígio social; de outro lado, instituições de educação superior que não realizam pesquisa nem extensão, de qualidade questionável, atendendo os estudantes com menor capital social e cultural, em especial nos cursos de menor prestígio social. Dentro de uma mesma instituição de educação superior, os alunos com menor capital social e cultural, em geral, dirigem-se para os cursos que exigem menos investimento material e cultural, enquanto que as elites dominantes continuam chegando majoritariamente aos cursos de mais *status* profissional, que trazem maiores possibilidades em termos de mercado de trabalho, exigindo um acúmulo maior de capital social e cultural. Isto demonstra que essa diferenciação, ao invés de contribuir

para democratizar o ensino superior, na verdade, reproduz e reforça as desigualdades sociais do sistema capitalista.

## **2. As políticas de democratização do acesso ao ensino superior do Governo Lula: alcances e limites**

Frente à expansão do ensino médio no país e à demanda cada vez maior dos concluintes desse nível por ensino superior, confrontadas com o número reduzido de estudantes que ingressam nas instituições de educação superior, uma das prioridades do governo atual refere-se à democratização do acesso ao ensino superior. Nesse sentido, um dos focos fundamentais da Reforma Universitária do Governo Lula concentra-se na edição de medidas direcionadas à inclusão dos estudantes na educação superior.

Das políticas de democratização do acesso ao ensino superior propostas pelo Governo Lula, serão destacadas as políticas de ação afirmativa, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

### **2.1. As políticas de ação afirmativa**

Segundo projeto de lei nº627/04, encaminhado pelo Governo Lula ao Congresso Nacional, as instituições públicas federais de educação superior deverão reservar em cada concurso de seleção para ingresso nos seus cursos de graduação, no mínimo, 50% de vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, incluindo nessa cota os afrodescendentes e indígenas, de acordo com a proporção de negros, pardos e índios na população do Estado onde está instalada a universidade, conforme os dados do censo do IBGE.

Após tramitar no Congresso Nacional por quatro anos, finalmente o projeto de Lei 3627/2004 foi aprovado em novembro de 2008, no dia em que se comemora a Consciência Negra. Na nova versão da lei, foi incluído o corte de renda para beneficiar os estudantes das classes sociais desfavorecidas economicamente, unindo a cota social à cota racial.

É importante ressaltar que a aprovação desta lei, que conjuga cotas sociais e cotas raciais, beneficiando estudantes provenientes das escolas públicas, pobres, afrodescendentes e índios, representa um avanço no sentido da democratização do acesso ao ensino superior, no Brasil. Pois facilita o ingresso destes atores sociais nas universidades públicas, que primam por uma formação de qualidade, aliando ensino, pesquisa e extensão.

No Projeto de Lei n. 7.200/2006, que trata da Reforma da Educação Superior, também está explicitada a preocupação do atual governo com as políticas de ação afirmativa e assistência estudantil, no âmbito das universidades federais [2], favorecendo o ingresso, nestas instituições, de estudantes provenientes do ensino médio público, afrodescendentes e indígenas, segmentos que têm ficado historicamente à margem da educação superior pública, sobretudo no âmbito dos cursos universitários mais concorridos e que oferecem melhores oportunidades no mercado de trabalho.

Cabe ressaltar a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), em 2008, que apóia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino superior. O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O Pnaes oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. Os critérios de seleção dos estudantes levam em conta o perfil socioeconômico, além de critérios estabelecidos de acordo com a realidade de cada instituição. O programa recebeu, no seu primeiro ano, R\$ 126,3 milhões em investimentos. Para 2009, estão previstos R\$ 200 milhões, a serem investidos diretamente no orçamento das instituições federais de educação superior [3].

O debate sobre as políticas de ação afirmativa tem sido focado na política de cotas para ingresso dos estudantes nas instituições de ensino superior, contudo algumas universidades públicas têm proposto outras alternativas que contribuem para a inserção dos pobres, afrodescendentes e índios na educação superior, sem recorrer à adoção de cotas.

Este é o caso, por exemplo, da Universidade de São Paulo (USP), que adota o INCLUSP (Programa de Inclusão Social da USP), tendo como objetivo combinar a inclusão social com o mérito acadêmico. Com essa medida, o aluno que estudou todo o ensino médio na rede pública pode conseguir inscrição gratuita para o vestibular, somar até três bônus na nota, dependendo do desempenho obtido em outras duas avaliações (ENEM e PASUSP) [4], além de poder contar com bolsas de apoio e incentivo para auxiliar sua permanência durante os estudos (PENIN, 2004).

Penin (2004) apresenta outras medidas de ação afirmativa que são desenvolvidas pela USP, como a ampliação da oferta de vagas nos cursos noturnos em diferentes áreas; além disso, a universidade oferece vagas nos *campi* do interior, através de uma política de interiorização.

Seguindo a mesma linha da USP, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) adota o Programa de Ação Afirmativa e de Inclusão Social (PAAIS), visando estimular o ingresso de estudantes da rede pública na UNICAMP. Os estudantes que optarem por participar do programa receberão automaticamente 30 pontos a mais na nota final, depois da segunda fase do vestibular. Já os candidatos autodeclarados negros, pardos e indígenas que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas terão, além dos 30 pontos adicionais, mais 10 pontos acrescidos à nota final.

Uma importante alternativa para facilitar o acesso de jovens pobres nas universidades públicas é a criação de mais cursos noturnos, o que vem sendo promovido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Constatou-se que os estudantes da rede pública optam por cursos noturnos, uma vez que esses jovens necessitam trabalhar.

Estas propostas de democratização do acesso ao ensino superior são importantes para reverter o atual quadro de privatização e elitização da educação superior no Brasil, pois o nosso sistema de educação superior, como dito anteriormente, é um dos mais privatizados e elitizados da América Latina e do mundo.

## 2.2 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

Uma das ações do atual governo na direção da democratização do ensino superior, muito criticada e questionada no meio acadêmico, foi a instituição do REUNI, através do decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tendo como objetivo, de acordo com seu artigo 1: “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. O REUNI também tem como objetivos a elevação da taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para noventa por cento e da relação de alunos de graduação por professor para dezoito, num prazo de cinco anos (art. 1, & 1), praticamente dobrando a relação de alunos por professores em cursos presenciais de graduação, com precarização das condições de ensino.

O REUNI possui como diretrizes (art. 2) a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; articulação da pós-graduação com a graduação e da educação superior com a educação básica.

Como parte do REUNI, tem havido um processo de expansão das universidades federais por todo o Brasil, com a criação de inúmeros *campi* no interior dos Estados onde estão situadas estas universidades, favorecendo um processo de interiorização do ensino superior.

Todavia, o REUNI é alvo de duras críticas, pois existe a preocupação de que o processo de expansão das universidades públicas se dê com o sacrifício da qualidade, transformando estas instituições em “escolões” de terceiro grau, o que poderia comprometer a qualidade da formação universitária, da pesquisa e da extensão.

No Projeto de Lei n. 7.200/2006, há uma preocupação com o fortalecimento do setor público de educação superior e com a regulação do setor privado mercantil, através do sistema de avaliação. No caso do setor público, o seu fortalecimento inclui investimentos no parque federal existente, favorecendo a sua reestruturação e ampliação, o que tem envolvido a contratação de novos docentes; além disto, têm sido criadas, no governo Lula, várias universidades federais, entre elas: Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal do Vale do São Francisco, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal da Integração Latino-Americana [5].

A criação destas universidades federais e a abertura de concursos públicos em várias áreas, para contratação de professores que atuarão nas novas universidades e no plano de expansão das federais já existentes anteriormente à Reforma, podem representar oportunidades importantes de democratização do acesso ao ensino superior pela via pública, que, sem dúvida, é a que oferece melhores condições de ensino, pesquisa e extensão, salvo honrosas exceções, como as confessionais católicas

e comunitárias. Nesse sentido, o aumento de vagas e a ampliação da oferta de cursos noturnos nas instituições federais poderão representar uma possibilidade concreta de democratização do acesso ao ensino superior para os estudantes trabalhadores.

Há que se destacar também o incentivo à política de interiorização universitária, o que permitirá o acesso à universidade de pessoas que vivem no interior e que não têm condições de se deslocar para os grandes centros urbanos em busca do ensino superior.

### **2.3 O Programa Universidade para Todos (PROUNI)**

Uma das propostas para equacionar o problema da ampliação do acesso sem maiores investimentos por parte do governo, e portanto sem preocupação central com a qualidade da formação, foi incorporada pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), lançado oficialmente em 13 de maio de 2004 pelo próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo então ministro da Educação, Tarso Genro, sendo institucionalizado posteriormente pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005.

A proposta foi encaminhada ao Congresso, na forma de projeto de lei n.º 3582/04, assinada por Tarso Genro e por Antonio Palocci Filho, portanto com o aval dos Ministérios da Educação e da Fazenda, sob o regime de “urgência constitucional,” para que os parlamentares pudessem aprová-la o mais rápido possível, na medida em que o governo pretendia criar, ainda no segundo semestre de 2004, cerca de 70/80 mil vagas para estudantes de baixa renda nas instituições de educação superior privadas.

As principais justificativas apontadas pelo governo para a criação do PROUNI foram: a) apenas 10% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos conseguem ingressar no ensino superior; b) desse percentual, menor ainda é o número de estudantes de baixa renda que “consegue vencer as barreiras para ingressar na faculdade” (Programa Universidade para Todos, 2004, p.1); c) há um grande número de vagas ociosas nas instituições privadas de ensino superior, uma ociosidade da ordem de 40%, conforme dados do INEP (2003) [6]; d) o aproveitamento de parte dessas vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para o Programa, na forma de bolsas de estudo, possibilitará a democratização do acesso, viabilizando o ingresso de 300 mil novos estudantes em um prazo de cinco anos.

Segundo o projeto de lei, as bolsas de estudo integrais para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos (art.1) serão concedidas a brasileiros cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo *per capita* (art. 1, & 1), que cursaram o ensino médio completo em escolas públicas ou a professores da rede pública de ensino fundamental, sem diploma de nível superior [7] (art. 2). Além disto, o Programa adotará uma política de cotas pela qual serão concedidas bolsas de estudo para alunos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acordo com a proporção dessas populações nos respectivos estados, para o que serão utilizados os dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – art. 7, & 1. As pessoas com deficiência também serão contempladas pela política de cotas.

O processo de seleção dos alunos para as vagas do Programa será feito mediante os resultados e perfis socioeconômicos obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ficando tais estudantes dispensados do processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior (art. 3).

Os mecanismos propostos para as instituições privadas que participarem do PROUNI são de dois tipos:

(1) As instituições filantrópicas de ensino superior – que já têm isenção de impostos federais, incluindo o INSS - terão que transformar 20% de suas matrículas em vagas para o Programa. Conforme projeto de lei, tal proporção será aplicada em cada curso, turno e unidade administrativa da instituição. Hoje, elas já são obrigadas a aplicar 20% de sua renda bruta em "gratuidade", mas a legislação atual que regula a matéria não esclarece qual o tipo de serviço a ser oferecido, ou seja, estas instituições deverão oferecer os 20% de gratuidade, exclusivamente, em forma de bolsas de estudo e não mais em outros tipos de atendimento, de difícil controle e contabilização, sob pena de perderem a própria condição de instituição filantrópica.

(2) No caso das instituições privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, o projeto de lei prevê a isenção de quatro tributos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (art.9). Como contrapartida, a instituição privada de ensino superior deverá oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em seus cursos, ou seja, 10% de suas vagas seriam destinadas a alunos de baixa renda e/ou professores da rede pública sem diploma de curso superior.

Diante das dificuldades de aprovação do Projeto de Lei no Congresso e sobretudo para atender as pressões das instituições privadas de ensino superior, o presidente baixou a Medida Provisória 213, em 10/09/04. Embora não seja idêntica ao PL, a MP mantém a mesma lógica dele, que é a de renúncia fiscal em troca de vagas ociosas das instituições privadas, destinadas a alunos com renda familiar *per capita* inferior a 1 ½ salário mínimo (no caso das bolsas integrais ou isenção total da mensalidade) ou a 3 salários mínimos (no caso das bolsas parciais de 50% ou isenção de metade da mensalidade). Os beneficiários têm que ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsistas integrais.

É importante assinalar a influência da pressão das instituições de ensino superior privadas na mudança de alguns critérios da MP em relação ao PL, o qual fixava o limite de renda familiar *per capita* em um salário mínimo, ampliado para três na MP, que também favorece os privatistas ao permitir o benefício a estudante que tenha feito o ensino médio com bolsa integral em instituição privada. A possibilidade de bolsas parciais ou mensalidades parciais pode ser interpretada como mais uma vitória do setor privado, que além de ser beneficiado com isenção fiscal, passa a ter estudantes que pagam meia mensalidade, atenuando a grande ociosidade de vagas existentes nessas instituições, assim como o problema da inadimplência e da evasão ocasionadas, entre outros fatores, pela impossibilidade dos alunos pagarem os altos custos das instituições privadas. Nesse sentido, o PROUNI pode ser analisado como um Programa de recuperação financeira das instituições privadas de ensino superior.

Segundo dados do MEC, o PROUNI já ofertou, de 2005 a 2008, 639.802 bolsas de estudos, assim distribuídas por ano: 112.275 em 2005, 138.668 em 2006, 163.854 em 2007 e 225.005 em 2008, sendo a maior parte delas bolsas integrais [8].

Analisando os documentos referentes ao PROUNI, foram encontradas algumas questões polêmicas relacionadas à avaliação das instituições privadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O PL previa que a instituição seria desvinculada se apresentasse resultado insatisfatório por dois anos consecutivos ou três intercalados, num período de cinco anos. Na MP, a

desvinculação da instituição ocorreria se a mesma apresentasse resultados insatisfatórios por três avaliações consecutivas. Entretanto, nem todas as instituições de ensino superior com avaliação insatisfatória são descredenciadas pelo MEC, continuando a fazer parte do PROUNI, situação que precisa ser reavaliada pelo Ministério. Um dos fatores que perpetuam essa prática está relacionado ao *lobby* realizado pelos representantes das instituições privadas junto ao MEC e ao Conselho Nacional de Educação (CNE).

Recentemente, têm sido apontadas irregularidades, pelo Tribunal de Contas da União, no processo de concessão de bolsas do PROUNI. Foram identificadas falhas na comprovação e na fiscalização da renda dos alunos beneficiados, ou seja, têm sido beneficiados estudantes com renda superior à permitida por lei.

O PROUNI pretende resolver o problema do acesso estimulando a renúncia fiscal, renúncia pouco transparente para a sociedade, que quase nada sabe sobre o emprego de um dinheiro que, investido nas instituições públicas, poderia impulsionar programas de expansão e modernização.

De acordo com artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*:

“Números oficiais [...] mostram que os incentivos fiscais já concedidos pelo governo federal às instituições privadas filantrópicas de ensino superior, foco principal do programa Universidade para Todos, seriam suficientes para dobrar o número de alunos nas federais. Beneficiadas com isenção fiscal, as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal. Estudo feito pelo Ministério da Educação, na gestão Cristovam Buarque, indica que seriam necessários de R\$ 800 milhões a R\$ 1 bilhão para criar cerca de 520 mil novas matrículas nas universidades federais”. (CONSTANTINO e SALOMON, 2004, p.C1).

Portanto, segundo os dados apresentados, com o dinheiro que o governo deixa de arrecadar devido à isenção fiscal concedida às instituições privadas filantrópicas, seriam criadas quase o dobro das vagas propostas pelo PROUNI (300 mil, no prazo de cinco anos) nas instituições públicas de educação superior.

Ao invés de promover a democratização do acesso à educação superior dos excluídos do sistema, a privatização realizada pelo PROUNI (MANCIBO, 2004) reforça as condições históricas de discriminação e de negação desse direito aos setores populares, cristalizando a segmentação e a diferenciação da educação superior, pois destina aos pobres um ensino de menor qualidade nas instituições privadas, que salvo exceções, visam sobretudo o lucro financeiro, possuindo uma concepção mercantil do ensino superior, ocupando-se mais do treinamento do que da formação, compreendida no seu sentido amplo. O próprio ex-Ministro da Educação Tarso Genro, em entrevista divulgada pelo Jornal do Brasil em 23/05/2004, se trai ao afirmar que “a plebe vai estudar medicina e direito lá na privataria” (p. A3).

### **3 Considerações finais**

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), somado à criação das novas Universidades Federais e ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), tem ampliado significativamente o

número de vagas na educação superior, no sentido de contribuir para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a oferta de educação superior até 2011 para, pelo menos, 30% dos jovens entre 18 a 24 anos. Considerando que ainda temos apenas 12% dos nossos jovens entre 18 e 24 anos ingressando no ensino superior, esta meta parece ser por demais ambiciosa.

Contudo, há que se considerar a urgência da democratização do acesso à educação superior, com garantia de permanência, destes jovens que têm sido excluídos do ensino superior, por várias razões: pelas fragilidades da nossa educação pública nos níveis fundamental e médio, por motivos econômicos de distribuição de renda, que geram injustiça social, por questões históricas de discriminação racial, física, entre outras. O fato é que não podemos mais ignorar a urgência de políticas para reverter o atual quadro de elitização e privatização da educação superior no Brasil, que como dito anteriormente, é um dos países que apresenta situação mais grave nesse sentido, no âmbito da América Latina e do mundo.

A região da América Latina e Caribe exibe os piores índices de distribuição de renda do mundo e apresenta um dos mais altos níveis de injustiça social, se consideramos a distribuição de renda um elemento central da justiça social (APONTE-HERNÁNDEZ *et. al.*, 2008).

Considerando alguns indicadores, como renda *per capita* [9], coeficiente de Gini [10], quantas vezes a renda do segmento mais rico é maior do que a do segmento mais pobre da população, porcentagem da renda nacional concentrada nos 10% mais ricos da população e porcentagem da população que vive abaixo da linha de pobreza [11], o Brasil apresenta um dos piores índices da América Latina e Caribe (APONTE-HERNÁNDEZ *et. al.*, 2008).

Durante as últimas décadas, as políticas para o desenvolvimento da América Latina e Caribe têm sido pouco efetivas para promover a inclusão social, a participação e a equidade nas sociedades. Frente ao desafio da desigualdade, as políticas governamentais não podem estar centradas apenas no crescimento econômico, devendo estar orientadas para os princípios de redução das desigualdades, do aumento da justiça social, participação, cidadania. E, neste sentido, a educação e, em especial, a educação superior, desempenham papel central.

A democratização do acesso à educação superior torna-se ainda mais urgente num país que possui uma das piores distribuições de renda do planeta, pois o acesso e a permanência no ensino superior representam possibilidades de melhores postos no mercado de trabalho e de ascensão social. Além disto, uma formação superior sólida, voltada para a cidadania participativa, é instrumento fundamental para a constituição de massa crítica qualificada, indispensável para o alcance de desenvolvimento humano sustentável, com equidade e justiça social.

As propostas de reforma da educação superior do Governo Lula voltadas para a democratização do acesso apresentam avanços, mas possuem limites que precisam ser superados para a real inclusão dos estudantes na educação superior.

Destacamos as políticas de ação afirmativa para a inclusão de jovens pobres, negros, índios, pessoas com deficiência, historicamente excluídos do ensino superior, representando alternativas de reversão do quadro de exclusão apontado anteriormente.

Também cabe ressaltar como aspecto positivo a preocupação deste governo com a expansão da rede pública de educação superior, o que inclui a criação de novas universidades federais, a ampliação das existentes e uma política de interiorização, favorecendo o acesso às instituições públicas, que possuem mais qualidade em termos de ensino, pesquisa e extensão (salvo exceções relacionadas às instituições privadas),

de jovens e pessoas que têm sido historicamente excluídas da formação em nível superior.

Porém, é fundamental não se confundir democratização do acesso e inclusão social com estatísticas e números esvaziados de sentido formativo, com intuito político eleitoral, sem priorizar a qualidade da formação oferecida. Este parece ser o caso do PROUNI.

No caso do PROUNI, a proposta pode representar um aprofundamento da privatização do sistema de ensino superior no Brasil, uma vez que funciona como mecanismo de recuperação financeira das instituições privadas, que deixam de pagar elevadas quantias ao Estado (renúncia fiscal) em troca de vagas ociosas destinadas aos alunos de baixa renda. Para estas instituições, a medida pode significar uma ajuda financeira considerável, tendo em vista o alto índice de inadimplência e evasão dos alunos. Para os estudantes, o PROUNI pode significar um arremedo de formação, pois serão encaminhados para faculdades que, em sua maioria, não realizam pesquisa e oferecem um ensino de qualidade questionável.

A democratização do acesso ao ensino superior só se dará de forma satisfatória com a expansão qualificada das instituições públicas, com garantia de infra-estrutura e pessoal qualificado, o que requer recursos e investimentos maciços por parte do governo. Além disso, o acesso ao ensino superior deve vir acompanhado de medidas efetivas que garantam a permanência dos estudantes nas universidades. Isto requer investimento considerável em assistência estudantil, a articulação da reforma da educação superior com a reestruturação da educação pública fundamental e média, no sentido do alcance da qualidade, assim como depende de reformas sociais profundas, que conduzam a uma melhor distribuição de renda, rompendo com a aviltante desigualdade e a crônica injustiça social existentes no Brasil, para que os filhos das classes trabalhadoras possam chegar à universidade em condições de permanecerem.

Só buscando maior equidade em termos de resultados, poderemos falar efetivamente em políticas de democratização e inclusão social dos estudantes na educação superior, do contrário o que teremos é um arremedo de democracia que amplia o acesso, mas não garante a permanência.

#### 4. Notas

- 1- A este respeito, consultar os trabalhos de Pierre Bourdieu, em especial o clássico: BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude. *La reproduction; éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1970.
- 2- Vide o item Das políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil, capítulo III, seção V, do Projeto de Lei n. 7.200/2006, p. 14-15.
- 3- Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br> Acesso em: 01/05/2009.
- 4- Exame Nacional de Ensino Médio e Programa de Avaliação Seriada da Universidade de São Paulo.
- 5- Há que se esclarecer que várias destas “novas” universidades criadas surgiram, na verdade, da transformação de unidades existentes anteriormente. Por exemplo, a Universidade Federal da Grande Dourados foi desmembrada da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e a Universidade Tecnológica

Federal do Paraná surgiu do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Ou seja, “criação”, muitas vezes, significa, realmente, desmembramento de *campi* ou transformação de centros federais de educação tecnológica e faculdades públicas em universidades federais.

- 6- Na rede pública, somente cerca de 5% das vagas oferecidas em 2003 não foram preenchidas.
- 7- Ao contrário dos outros candidatos, submetidos à exigência de corte de renda, para os professores da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, os limites de renda não são exigidos. Nesse caso, os professores deverão estar no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública.
- 8- Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/arquivos/pdf>. Acesso em: 01/05/2009.
- 9- Fonte: CEPAL (2005, 2006 e 2007) *apud* APONTE-HERNÁNDEZ *et. al.*, 2008.
- 10- Uma das maneiras de expressar a desigualdade que existe entre grupos da população nos países e a sua comparação tem sido o Coeficiente de Gini, que pode ser utilizado para estimar as diferenças de renda existentes nas sociedades, também refletindo as desigualdades de distribuição de outras variáveis econômicas e sociais (*Ibidem*).
- 11- Definida como aquela cuja renda é inferior ao custo de uma cesta básica de alimentos.

## 5. Referências bibliográficas

APONTE-HERNÁNDEZ, E. *et. al.* Desiguald, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. In: *Tendencias de la educación superior en América Latina*. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve> . Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. *Projeto de lei 7.200/06. Reforma da Educação Superior*. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis n. 9.394/96, 8.958/94, 9.504/97, 9.532/97, 9.870/99 e dá outras providências.

BRASIL, Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo. *Decreto n. 6.096*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

BRASIL, MEC. *Projeto de Lei nº3582/ 2004*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.mec.gov.br> > Acesso em: 13 de maio de 2004.

BRASIL, MEC. *Projeto de Lei nº3627/2004*. Institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br> > . Acesso em: 26 de maio de 2004.

BRASIL, *Medida Provisória 213, de 10/09/2004*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 20 de setembro de 2004.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C.. *La reproduction; éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1970.

CONSTANTINO, L. e SALOMON, M. Filantrópica ganha R\$ 839,7 milhões de incentivo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 de abril de 2004. Cotidiano, p. C1.

DARIANO, D. . A plebe vai estudar na privatária. Entrevista com Tarso Genro. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 de maio de 2004. País, p. A3.

DIAS SOBRINHO, J. e BRITO, M. R. F. . La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Avaliação, Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, 13 (2), 487-507, 2008.

MANCEBO, D.. “Universidade para Todos”: a privatização em questão. *Proposições*, Campinas, 15(3), 75-90, 2004.

PAULA, M. F. C.. *A modernização da universidade e a transformação da inteligência universitária*. Florianópolis, Insular, 2002.

\_\_\_\_\_. . A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. *Avaliação, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, 8 (4), 53- 67, 2003.

PAULA, M. F. C. e AZEVEDO, M. D. . Políticas e práticas de privatização do público na universidade: o caso UFF. *Avaliação, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, 11(3), 91-111, 2006.

PENIN, S. T. S.. *A USP e a ampliação do acesso à universidade pública*. In: PEIXOTO, M. C. L. (Org.) *Universidade e Democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à universidade pública brasileira*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004, p. 115-138.