

Opinião N19

O PROUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OS DIFERENTES SENTIDOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

EUGENIA PORTELA DE SIQUEIRA MARQUES¹

O Programa Universidade para Todos (ProUni) do Ministério de Educação, criado pela [Lei nº 11.096, de 13/01/2005](#), concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior, aprovados em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica e que atendam aos seguintes requisitos: a) ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; b) ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola; c) ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola privada; d) ser pessoa com deficiência; e) ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. (Brasil, 2015)

Sob o manto da justiça social e a focalização nas camadas menos favorecidas, que possuem baixo percentual de alunos com idade entre 18 e 24 anos que acessam a educação superior, o ProUni foi editado pela Medida Provisória nº 213, em 10/09/2004, e compôs um dos instrumentos da política de reforma da educação superior brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente em seu primeiro mandato (2003-2006).

¹ Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação, Relações Étnico-Raciais e Formação de Professores (GEPRAFE) e Coordenadora do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB) da UFGD.
Email: eumar13@terra.com.br.

Configura-se em uma engenhosa construção que desde o primeiro ano de sua implantação recebeu apoio de diversos setores da sociedade que acreditaram na possibilidade de democratização do acesso à educação superior e de inclusão social, por meio de ação afirmativa. Também recebeu críticas de segmentos que apontavam, entre outros aspectos, que o programa constituía-se em uma manobra do Executivo para favorecer as instituições de educação superior privadas, por meio de renúncia fiscal.

Do Projeto de Lei nº 3.582, de 11/08/2004, até a versão definitiva da lei, ocorreram modificações substanciais no programa, apontando que o governo cedeu às pressões do setor privado. As contestações por parte dos representantes das IES particulares obrigaram o governo a atender as reivindicações, redigindo a segunda e terceira versões que contemplaram os clamores desses representantes. Somente após esse embate político é que o governo federal sancionou a Lei nº 11.096, de 13/01/2002, regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18/07/2005.

O governo federal concebeu o ProUni como uma medida de ampliação do acesso à educação superior, fazendo valer a seguinte orientação: “(...) um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior, e não implicassem gastos para a União”. (Mancebo, 2004, p. 8)

Assim, com o ProUni, o governo materializou aquela perspectiva de não aumentar seus gastos com a educação, uma vez que o programa “(...) promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulagem das contas do Estado (...)”. (Catani *et al.*, 2006, p. 27)

Nessa perspectiva, Davies ponderou sobre a justificativa apresentada pelo Estado de que se torna muito caro ao erário público criar novas vagas nas IES públicas: “é preciso ter em conta estes e muitos outros fatores, convenientemente não captados por um raciocínio puramente economicista e influenciado pela perspectiva neoliberal de contenção de gastos sociais”. (2004, p. 251)

Além disso, a implantação do ProUni, segundo Catani *et al* (2006, p.127), visava cumprir “(...) a

meta do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010”. Contudo, é inegável que paralelo a esses aspectos existiam fortes pressões das associações representativas dos interesses do segmento privado devido ao elevado grau de vagas ociosas, conforme mostram os dados inscritos na Tabela 1.

TABELA 1
PERCENTUAL DE INADIMPLENTES NAS IES PRIVADAS - 1999 A 2006

Evolução da Inadimplência		
Ano	Taxa	Varição
1990	21,00%	-
2000	22,00%	4,80%
2001	21,00%	- 4,50%
2002	24,00%	14,30%
2003	22,00%	- 8,30%
2004	20,00%	- 9,10%
2005	23,00%	15,00%
2006	23,20%	0,80%
1º sem. 2007	23,70%	2,20%

Fonte: Jareta, 2007.

Ao analisarmos os números percentuais apresentados na Tabela 1, constata-se que o percentual de inadimplentes variou de 20% a 24%, indicando que “o alto índice histórico de não pagamento no ensino superior desencoraja a criação de linhas de financiamento específicas pelo mercado”. (Jareta, 2007, p.1) O diretor executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), Rodrigo Capelato, em entrevista para a revista *Ensino Superior*, destacou que: “as instituições vêm crescendo com base nas classes C e D. Isso forma um perfil de baixa capacidade de pagamento, mas que, ao mesmo tempo, não se encaixa no perfil do ProUni (...)”. (Idem) Nesse aspecto, o ProUni não seria a solução para o alto grau de inadimplentes que estão cursando a educação superior no país.

Outro ponto a ser considerado é que o Estado restringiu a implantação de políticas públicas que pudessem onerar os custos do erário público na destinação de recursos financeiros com a expansão de vagas nas instituições federais de ensino superior (Ifes) brasileiras. Assim sendo, o ProUni “(...) pode ser visto como a alternativa de que o governo se valeu para aumentar o número de vagas no ensino superior, sem ampliar diretamente o volume de gastos federais”. (Carvalho & Lopreato, 2005, p.96)

Para tanto, o Estado implantou, em 2005, o ProUni, “dirigido ao aproveitamento de vagas ociosas existentes em instituições privadas de ensino, através da compra pelo MEC de vagas (...)” (Schwartzman, 2008, p.3), mediante a isenção tributária. Para possibilitar o acesso dos estudantes das classes populares à educação superior, o governo adotou essa política pública, que combina renúncia fiscal e vulnerabilidade socioeconômica, ao definir que, para concorrer às bolsas integrais, o candidato deve ter renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio. Para as bolsas parciais de 50%, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa, pois, “(...) de outra forma, não teriam escolha alguma a não ser interromper os seus estudos”. (Pacheco & Ristoff, 2004, p.10)

O ProUni em curso: os efeitos para a democratização da educação superior

No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a democratização da educação superior por meio do ProUni representou a possibilidade de promoção da equidade no acesso à educação superior e na diversificação do perfil étnico-racial de um país que historicamente não viabilizou o acesso de pretos, pardos² e indígenas a esse nível de ensino.

Conforme explicitava o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em trecho da “Carta ao Povo Brasileiro”: “A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer”. (2002, p.1)

² Em 1999, 97,7 % de pessoas negras de 18 a 25 anos não haviam ingressado no ensino superior. (Cf. Henriques, 2001)

Observa-se que, no período de 1991 a 2001, o Censo da Educação Superior demonstrava que as IES privadas já mantinham um crescimento acentuado, em relação às IES públicas. O número de IES privadas cresceu, no período, de 671, em 1991, para 1.208, em 2001 (56%). (Brasil, Inep, 2001)

Nos anos subsequentes à implementação do ProUni, outras medidas foram adotadas pelo governo federal visando à ampliação das vagas nas IES públicas, com a interiorização de *campi*, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, a valorização dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs), a implantação da Universidade Aberta do Brasil, regulamentada pelo Decreto nº 5.622/2005, e outros mecanismos que fortaleceram as políticas públicas de educação superior no Brasil e a democratização do acesso: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a implementação da Lei das Cotas, nº 12.711, de 29/08/2012. A lei dispõe que, em cada instituição federal de ensino superior, as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição.

Observa-se, embora essas medidas tenham contribuído para a ampliação das matrículas nas IES públicas, que em 1991 tinham o total de 605.736, e em 2011 atingem o total de 1.773.315, que a educação superior no Brasil permanece majoritariamente privada, com 4.966.374 matrículas, o que representa um percentual de 74 %, ou seja, possui mais que o dobro das IES públicas. (Brasil, Inep, 2012)

Desde o primeiro ano de implantação do ProUni, em 2005, até 2014, foi ofertado o total de 2.227.038 bolsas, das quais 1.296.935 são integrais e 930.103 são parciais, conforme a Tabela 2, com um progressivo aumento de bolsas integrais oferecidas a cada ano.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DE BOLSAS DO PROUNI OFERTADAS
POR ANO E MODALIDADES - BRASIL (2005-2014)

Anos	Bolsas		Total
	Integral	Parcial	
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
2009	153.126	94.517	247.643
2010	125.922	115.351	241.273
2011	129.672	124.926	254.598
2012	150.870	133.752	284.622
2013	164.379	87.995	252.374
2014	205.237	101.489	306.726
Total	1.296.935	930.103	2.227.038

Fonte: ProUni/MEC.³

No contexto da democratização do acesso por meio da ampliação das vagas, a par dos aspectos desfavoráveis, o programa configurou-se numa solução viável, em face das restrições financeiras do setor público, e principalmente porque representa a possibilidade de atender inicialmente a mais de 100 mil alunos que não ingressariam na educação superior por falta de condições financeiras.

O ProUni e a promoção da inclusão social: os sentidos de uma política afirmativa

O ProUni também prevê o percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros (cf. Art.7º, Inciso II, da Lei nº 11.096, de 13/01/2005).

As ações afirmativas são consideradas políticas públicas temporárias, promovidas pelo Estado, que objetivam a promoção da igualdade entre grupos sociais, que historicamente não tiveram seus direitos garantidos pelas políticas universais. Logo, essas medidas, em sentido restrito, configuram-se como um mecanismo para o acesso à escolaridade, a cargos públicos e privados e a outros espaços da

³ Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26/08/2015.

sociedade que nunca tiveram acesso. No sentido amplo, abrigam a concepção de justiça distributiva, que Rawls (2002) desenvolve a partir do seguinte questionamento: “como tornar as sociedades mais justas?”. Para responder essa questão, devem-se tomar por base dois princípios: o da igualdade e o da diferença.

O primeiro princípio define as liberdades, enquanto o segundo princípio regula a aplicação do primeiro, corrigindo as desigualdades. Sendo impossível erradicar a desigualdade entre as pessoas, o sistema institucional deve prever mecanismos suficientes para o equilíbrio das deficiências e desigualdades, de modo que estes se voltem em benefício da própria sociedade. (Bittar & Almeida, 2005, p.395)

O primeiro princípio tem a ver com a fixação das liberdades básicas dos pactuantes (política, de expressão, de reunião, de consciência, de pensamento, de não ser preso arbitrariamente); o segundo princípio deve ser interpretado de acordo com a igualdade democrática, ou seja, o acesso a esses benefícios deve ser concretizado para todos e caberá a cada sociedade deliberar sobre a forma de pôr em prática esses princípios. Entretanto, esses princípios não têm a ver exclusivamente com o momento inicial do pacto social, mas são importantes, à medida em que continuam atuantes, no sentido de resguardar inclusive situações futuras de desigualdades entre os pactuantes. Enquanto o primeiro princípio visa a proteção das liberdades, “ (...) o segundo princípio garante que o primeiro não se manterá puramente como princípio formal, mas que se regulará de acordo com as necessidades, as mudanças sociais, as desigualdades surgidas”. (Bittar & Almeida, 2005, p.395)

Nessa perspectiva, o ProUni contribui para reverter a injustiça histórica na sociedade brasileira: a exclusão de toda uma parcela da sociedade das condições de elevação de seu patamar social, cultural e econômico, dadas as barreiras que se põem desde o nascimento em condições materiais desvantajosas. A Tabela 3 mostra o número de bolsas distribuídas por raça/cor no programa.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DE BOLSAS DO PROUNI
POR RAÇA/COR - PERÍODO DE 2005 A 2014

Raça/cor	Total
Branca	686.189
Parda	570.899
Preta	188.340
Amarela	26.559
Indígena	1.887
Não informado	23.351
Total	1.497.225

Fonte: elaborado com base nos dados do MEC/ProUni.⁴

Os negros são discriminados pelo seu fenótipo e, em toda sua trajetória educacional, enfrentam o desafio de construir sua identidade num universo assentado em uma ideologia racial etnocêntrica, conforme apresentamos em trabalho anterior (Marques, 2010, p. 208):

Fui discriminado em relação à cor da minha pele por uma colega branca, na sala de aula. Era o início da discussão sobre as cotas em universidades públicas e nem era aqui no centro acadêmico ou de universidade particular, e uma acadêmica que tem aproximadamente 56 anos de idade disse: **‘o que essa pretaiada quer?’**. Foi impressionante, porque ela falou como se eu não existisse ali ou, se existisse, ela não estava nem aí. Eu disse a ela que não era dessa forma e que ela estava desqualificada para discutir o assunto, porque a partir do momento que a gente aborda um tema, tem que conhecer os prós e os contras. Devido a esse fato, eu comuniquei ao Doutor Aleixo Paraguassu, que compareceu na instituição e falou sobre as políticas de cotas adotadas nas épocas passadas que não foram específicas para os negros. Mesmo assim, a colega ficou tratando o assunto de forma banal, sem importância. (Bolsista 5, acadêmico de Direito - UNAES) [grifos nossos]

Verifica-se que a presença do negro no espaço acadêmico (predominantemente branco) contraria as expectativas daqueles que colocavam em dúvida a sua capacidade intelectual. A expressão preconceituosa da aluna, ao questionar: **“o que essa pretaiada quer?”**, revela que o negro, a seu ver, está querendo direitos que não lhes pertencem, pois, segundo a “filosofia derrotista” apresentada por Fernandes (1978), os negros, devido ao imobilismo e acomodação passiva, iriam traçar seu destino de insucesso. Seriam responsáveis pelas restrições de oportunidade de

⁴ Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/>>. Acesso em: 28/08/2015.

profissionalização e, conseqüentemente, de ascensão social. A situação dos indígenas não é muito diferente, pelo fato de que também enfrentam preconceitos, além das dificuldades relacionadas à cultura e conflitos pela luta do território.

Desse modo, as ações afirmativas contribuem para a promoção da equidade no acesso à educação superior e também modificam o perfil dos ingressantes, desafiando a universidade a articular políticas de igualdade e políticas de identidade.

Considerações finais

O ProUni tem cumprido seu objetivo ao possibilitar o acesso à educação superior de estudantes que, pelo perfil socioeconômico, dificilmente ingressariam nas IES públicas. Todavia, é necessário analisar o alcance e a eficácia dessa política por meio de acompanhamento da qualidade de ensino das IES, da evasão dos bolsistas, dos mecanismos para a permanência e da situação dos egressos do programa, a fim de possibilitar os ajustes necessários e identificar os reais impactos ou não do programa, no que tange à inclusão social.

A legitimidade social do programa pode trazer benefício àqueles que conseguirem permanecer na educação superior em instituições privadas de qualidade, há uma chance real de ascensão social. Mas, para outros, ainda permanece o risco de ingressar em estabelecimentos lucrativos e com pouca tradição no setor educacional.

O debate sobre o acesso e a permanência da população de baixa renda à educação superior no Brasil continuará presente no cenário futuro. O desafio posto é identificar quais os avanços e as barreiras a serem vencidas para que a democratização da educação superior no Brasil efetive-se.

Referências Bibliográficas

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca & ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. *Conhecendo o ProUni*. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 28/08/2015.

_____. Projeto de Lei nº 3.582, de 11/08/2004 (3ª versão/Substitutivo). Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/>>. Acesso em: 28/08/2015.

_____. Lei nº.11.096, de 13/01/2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.891, de 09/07/2004, e dá outras providências. Brasília (DF), *Diário Oficial da União*, 14/01/2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 28/08/2015.

_____. Decreto nº 5.493, de 18/07/2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13/01/2005. Brasília (DF), *Diário Oficial da União*, 19/07/2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 28/08/2015.

_____. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Sinopses Estatísticas da Educação Superior na Graduação (2012). Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 29/08/2015.

_____. Sinopses Estatísticas da Educação Superior na Graduação (2001). Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso em: 29/08/2015.

CARVALHO, Cristina Helena de Almeida & LOPREATO, Francisco Cazeiro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. In: *Impulso*, n.40, v.16. Piracicaba (SP), maio/ago., 2005, p.69-80. Disponível em: <<http://unimep.br/phpg/editora/>>. Acesso em: 28/08/2015.

CATANI, Afrânio; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino superior? In: *Revista Educar*, n.28. Curitiba (PR), 2006, p.125-140. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 28/08/2015.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? In: *Educação & Sociedade*, n.86, v.25. Campinas (SP), abr. 2004, p.245-252. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000100012>>. Acesso em: 12/07/2015.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

JARETA, Gabriel. Saídas para a inadimplência. In: *Revista Ensino Superior*. São Paulo: Segmento, 2007. Disponível em: <<http://revistaensinosuperior.uol.com.br/>>. Acesso em: 12/07/2015.

MANCEBO, Deise. Universidade para Todos: a privatização em questão. In: *Pro-Posições* n.3, v.15. Campinas (SP), set./dez., 2004, p.75-90. Disponível em: <<http://mail.fae.unicamp.br/~proposicoes/>>. Acesso em: 12/07/2015.

MARQUES. Eugenia Portela de Siqueira. *O Programa Universidade para Todos e a inserção do negro na educação superior: a experiência de duas Instituições de Educação Superior de Mato Grosso do Sul - 2005-2008*. Tese de Doutorado em Educação. UFsCAR, São Paulo (SP), 2010.

PACHECO, Eliezer & RISTOFF, Dilvo Ivo. Educação superior: democratizando o acesso. Brasília (DF), INEP, 2004. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/>>. Acesso em: 18/07/2015.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção Justiça e Direito).

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta ao Povo Brasileiro (2002). Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal>>. Acesso em: 29/08/2015.

SCHWARTZMAN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina, 2008. Disponível em: <<http://www.robertoreyna.com/>>. Acesso em: 16/07/2015.