

# **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI**

**JOÃO PAULO CAVALCANTE LIMA**

Fundação Getulio Vargas

jpclima@globo.com

**DANIEL CAMURÇA CORREIA**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

danielcamurcac@yahoo.com.br

# **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI**

## **1. INTRODUÇÃO**

Pensar no ensino superior no Brasil significa entender o que nos últimos dois séculos o governo fez em nome do conhecimento no Brasil. Foi com a figura de Dom Pedro II que a educação ganhou feições científicas nos trópicos (SCHWARCZ, 1998).

Isso significa dizer que foi no império que ocorreu uma primeira tentativa do Estado em assegurar o desenvolvimento intelectual no país. Prática esta que, no século XX, volta e meia ganhava força, ou se esvaziava, dependendo do tipo de governo e forma como manifestavam seus interesses junto à população. Foi apenas no século XX que a população brasileira passou a ter acesso a uma educação especializada, porém, ainda voltada para segmentos mais elitizados da sociedade, substancialmente nos grandes centros urbanos, no eixo Rio-São Paulo.

Segundo Guerra e Fernandes (2010), o sistema educacional superior brasileiro é um sistema de elite, pois inclui somente 10% da população da faixa etária dos 18 aos 24 anos, critério utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para mensurar acesso ao ensino superior. Tais números evidenciam o desfavorável quadro brasileiro em relação a índices educacionais de seus vizinhos: na Argentina, o percentual de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior é de 39% e no Chile, de 27%. Para caracterizar um sistema de massa, o sistema deve absorver de 15 a 33% dessa população, e para ser considerado universal, deve absorver mais de 33%.

Isto significa dizer que, mesmo com o passar do tempo e os diferentes discursos desenvolvimentos, dentro ou fora dos governos militares, o investimento na educação brasileira foi sempre muito pobre.

Ainda de acordo com Guerra e Fernandes (2010), como forma de reverter esses números desfavoráveis, o Plano Nacional de Educação de 2001, estipulou uma meta: que até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos esteja na educação superior. Somado a isso a dificuldade do Estado em ofertar um número de vagas no Ensino Superior público que atenda a demanda existente, o governo federal criou, através da MP nº 213/2004, e institucionalizado pela Lei nº 11.096, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. O processo de criação do programa foi acompanhado por uma série de discussões no parlamento, sobretudo em relação ao Projeto de Lei 3.582/2004, que tramitou sob regime de urgência constitucional. O programa do Ministério da Educação (MEC) visa estimular o acesso ao ensino superior, concedendo bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda em faculdades e universidades privadas e a estas são concedidas isenções tributárias como contrapartida.

Diante desse contexto, este estudo tem por objetivo principal analisar, por meio de pesquisa bibliográfica e análise de dados oficiais, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI, enquanto política pública de acesso ao ensino superior com discurso de democratização de seu acesso. Para alcançar os objetivos formulados, foi realizado, na primeira etapa da pesquisa, o levantamento bibliográfico e documental da legislação relativa ao assunto buscando dessa forma a fundamentação do tema proposto. Na sequência, levantou-se os dados oficiais do PROUNI divulgado pelos canais oficiais do governo desde a sua criação, com o objetivo de analisar o desenvolvimento e evolução do programa e paralelo a isso também, realizou-se uma análise do discurso oficial do presidente Lula realizado no ano de 2005, quando da implantação do PROUNI, com a finalidade de analisar as multiplicidades

de expressões desse discurso que firmou essa política pública que por sua vez produziu uma nova realidade na educação superior brasileira.

O presente estudo se justifica pela sua relevância à medida que desperta atenção para a condução das políticas públicas e através da influência de interesses particulares externos e internos, resultando em alterações que em longo prazo podem tornar-se fontes de novos problemas devido à forma de subsídio, implicando diretamente na arrecadação de recursos do governo, principalmente quanto à ampliação da oferta pública e da qualidade do ensino, pesquisa e extensão (VALLE, 2009).

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Como marco teórico, apresenta-se a seguir um panorama geral sobre a educação superior brasileira e, em especial, sobre as políticas públicas voltadas para o acesso ao ensino superior no Brasil, por fim na sequência, aborda-se especificamente o Programa Universidade Para Todos – PROUNI.

### **2.1 Um Panorama Geral da Educação Superior Brasileira**

O artigo 20 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de agosto de 1997 distinguiu as Instituições de Ensino Superior (IES) em públicas e privadas, sendo as últimas dispostas em particulares, em sentido estrito; comunitárias, as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, incluindo cooperativas de professores e alunos, com representantes da comunidade na sua entidade mantenedora; e as confessionais, com pessoas físicas, ou por uma ou mais pessoa jurídica, com orientações confessionais.

A intenção destas determinações eram gerar uma contundente mudança paradigmática em relação à Reforma Universitária de 1968, bem como da própria Constituição Federal de 1988. Dentre outras consequências, por meio da medida provisória de número 1477-39, do decreto 2306, de agosto de 1997, foi à elaboração de fundamentação legal para que o setor privado da educação pudesse ter características lucrativas. Esta medida alterava a Reforma Universitária de 1968, a qual determinava que as IES, enquanto universidades, escolas ou faculdades isoladas, deveriam ser perante a lei, apenas fundações ou associações.

Segundo Guerra e Fernandes (2010), o MEC/INEP atestou o crescimento do setor privado, favorecido pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, na qual o legislativo brasileiro ratificou a natureza lucrativa das IES.

Como consequência, as instituições privadas passaram de 711, em 1996, para 1.789, em 2004 – apresentando um incremento de 151,6%. Em relação ao número de cursos oferecidos pelas privadas, o aumento foi de 237,8% no mesmo período – de 3.666 cursos para 12.282; as matrículas saltaram de 1.133.102 para 2.985.405, num incremento de 163,5% (GUERRA & FERNANDES, 2010, 3-4).

A década de 1990 foi marcada por intensos processos de privatizações. Esta marcha teve sua continuidade no governo Lula, incluindo seu segundo mandato. Porém, é importante frisar que:

No que diz respeito ao número de matrículas, em 2002, a educação superior brasileira totalizava 3.479.913 e o setor público era responsável por 1.051.655. Em 2008, o setor público respondeu por 1.273.965 do total de 5.080.056 matrículas. O setor privado, em 2002, era responsável por 2.428.258 e em 2008 por 3.806.091 de matrículas. (LIMA, PRADO & VIEIRA; 2011, 6).

Isto significa dizer que independe do decurso dos acontecimentos e das orientações e trajetórias de governos anteriores, o governo Lula interrompeu o processo de privatizações, revendo a forma de gerir as universidades, tanto públicas, quanto privadas.

Como consequência, de acordo com o censo de 2008, o Brasil possuía 2.069 instituições não universitárias, com um total de 1.930 privadas. Dentre as universidades, existiam 183, das quais 86 eram do setor privado.

No decorrer de seus dois mandatos, o governo Lula apresentou um corpo de medidas de leis sobre a questão do ensino superior no Brasil: Grupo de Trabalho Interministerial, Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira; Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da reforma da Educação Superior. Na sequência, foi instituída a Lei nº 10.801, de 14/04/2004, referente ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Em seguida, a Lei de Inovação Tecnológica, 10.973/04. Sobre as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado foi aprovado o Decreto presidencial 5.205/04. A instituição do ProUni se deu na Medida Provisória nº 213/2004. A parceria entre as IES públicas e privadas se deram na Lei da Parceria Público-Privado de nº 11.079/2004. Também foram aprovadas a lei da reforma da educação superior, com suas diversas versões assim como o PL 7.200/06, que tratava da reforma da educação. A instituição do Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI, saiu em Decreto Presidencial nº 6.096/2007. Além destes, foi criado o Banco de Professor-Equivalente, apresentado em 2007, e a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM, do governo FHC (LIMA, PRADO & VIEIRA; 2011, 7).

De acordo com os dados levantados por Amaral e Oliveira (2011), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2009, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 31 milhões (86,9%) de estudantes com quatro anos de idade ou mais estavam matriculados em uma instituição de ensino básica da rede pública. 4,5 milhões (13,1%) de estudantes estavam nas escolas particulares. Peculiarmente, no ensino superior, a situação tem uma reviravolta. 23,4% dos estudantes estão matriculados em uma IES pública, enquanto a grande maioria, 3,8 milhões de estudantes (76,6%) estuda em IES privadas.

Isto significa dizer que é, então, papel das IES particulares desenvolverem ações, propostas e projetos para o aprimoramento do conhecimento técnico e científico no Brasil. Não muito diferentemente de outras realidades na América Latina, o governo Brasileiro, principalmente na primeira década do século XXI encontrou muitas dificuldades para idealizar e propor políticas públicas, principalmente para solucionar seus problemas educacionais (AMARAL & OLIVEIRA, 2011, p. 24).

Ao se levar em consideração esta realidade, é preciso, então, entender que diante da quase universalização do acesso à escola, parece que o grande desafio da atual conjuntura, referente ao direito à educação, é não somente garantir o direito ao acesso, mas garantir, também, o direito a qualidade do ensino, por meio de uma educação do ponto de vista humano, político e social, para que a inserção deste jovem na sociedade seja completa (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 16-18).

## **2.2 Políticas Públicas voltadas para o acesso ao Ensino Superior no Brasil – Uma Breve Discussão**

Para Mugnol (2012), a vertente neoliberal do capitalismo, em meados do século XX, gerou a reforma dos Estados Nacionais, ocasionando a necessidade de modernização da gestão pública. A partir dos novos moldes de se governar a sociedade que a avaliação das políticas públicas consolidou-se como uma área de estudo.

O caso brasileiro, apesar de tardio, não foi diferente. Foram nas décadas de 1980 e 90 que surgiram diversas maneiras de pensar e interpretar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa das políticas públicas. Para tal, a avaliação estava a serviço da reforma do

setor público, onde, no Brasil, assim como nos diferentes países periféricos, ocorreu com menor intensidade.

Formalmente existem duas áreas de estudos denominadas políticas públicas – uma americana e outra europeia. Na Europa a política pública surge como um desdobramento dos estudos relativos ao papel do Estado, mais especificamente, do governo. Nos EUA, porém, os estudos referentes a políticas públicas encaminham-se diretamente para as ações do governo. Estes diferentes tipos de estudos geraram duas correntes de pensamento muito fortes: “o primeiro relacionado à possibilidade de planejar cientificamente as ações dos governos e o segundo relacionado à possibilidade de tais ações serem analisadas por pesquisadores capazes de avaliar com isenção política os benefícios auferidos pela sociedade” (MUGNOL, 2012).

A história das políticas públicas no Brasil, porém, ainda não permitiu que estas linhas se fizessem presentes. Dois problemas dificultam a elaboração de projetos de políticas públicas viáveis: primeiro, as avaliações das políticas públicas não são elaborados com a intensidade necessária, o que significa dizer que os projetos tem curta duração, não envolvem os parceiros e assistidos necessários para causar uma mudança significativa. Em segundo lugar, as pesquisas que se dedicam ao aprofundamento do assunto são escassas, o que gera o empobrecimento do entendimento do tema, das necessidades e, por consequência, das ações a serem tomadas para a real alteração do quadro em destaque.

Um ponto a ser repensado diz respeito à etapa das avaliações de políticas públicas. Tradicionalmente é a última etapa do processo em um ciclo de sete etapas:

Começando pela inclusão de determinado pleito ou necessidade social na **agenda de políticas**; seguido da **elaboração** que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade e a determinação de alternativas para sua solução; a **formulação** que inclui a seleção da alternativa considerada mais conveniente; a **implementação** que é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política; **execução** que é o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos para uma determinada política; o **acompanhamento** que é o processo sistemático de supervisão da execução; e por fim, a **avaliação** que consiste na mensuração, bem como, na análise dos resultados produzidos, sendo, segundo os autores, a avaliação a área que mais se desenvolveu nos últimos tempos (MUGNOL, 2012, p. 5).

Para Mugnol (2012), não existe um único conceito de avaliação de políticas públicas. Existem estudos, segundo suas pesquisas, que apontam a avaliação de políticas públicas associada ao processo decisório; maior ênfase aos usos gerenciais dos dados coletados nas avaliações, entre outros. Ao se observar o desenvolvimento histórico do conceito, destaca-se quatro gerações: em primeiro lugar, um início profundamente técnico, no início da década de 1960; seguido por uma geração mais descritiva, até os idos de 1970; em terceiro, uma fase que enfatizou a formulação de juízo de valores; e, finalmente, a quarta geração reativa, no sentido da reação, os significados dos resultados das políticas públicas e seus benefícios.

No início, nos EUA, quando a avaliação era meramente técnica, esperava-se produzir conhecimento que pudesse demonstrar o efetivo resultado das ações governamentais, racionalizando processos decisórios, por meio de base científica, para sua legitimação. Porém, não se resolvem problemas sociais com ferramentas mecânicas. A proposta se apresentou inviável exigindo reformulações, inclusive, no nível conceitual.

Pode-se considerar que a avaliação de políticas públicas assumiu três funções básicas ao longo de sua trajetória, a primeira delas, a de produzir informações para os formuladores de políticas e gerentes de alto escalão das esferas públicas administrativas. A segunda a de realocação de recursos, cujos dados serviam de subsídios para definir quais programas deveriam ser suprimidos, que gastos

poderiam ser evitados, enfim, como realocar os recursos para produzir mais resultados com o mesmo dinheiro. A terceira função ficou conhecida como forma de legitimar ou mesmo justificar as iniciativas dos governos nas áreas públicas (MUGNOL, 2012, p. 6).

De acordo com os estudos de Saraiva e Nunes (2011), historicamente no Brasil a atuação social se baseia em um modelo de ação assistencial, com características de intervenção emergencial, sem parâmetros e com objetivos para definir fundamentos e destinatários. Na mesma medida, o país apresenta sutis mudanças de comportamento social, preocupado com o planejamento, e com definições mais claras sobre os usuários preferenciais das políticas públicas. Na educação, duas grandes preocupações ganharam destaque:

A racionalização de recursos para atender grandes contingentes da população escolarizável, e as reformas necessárias para melhor distribuição social das oportunidades educacionais, evitando que essas reproduzissem as desigualdades pela exclusão das classes menos favorecidas (SARAIVA & NUNES, 2011, p. 944).

Ou seja, em primeiro lugar é preciso não só conseguir os recursos, mas pensar e planejar como serão gastos, para que os resultados sejam atingidos com satisfação. Em segundo lugar, reformar a maneira como as necessidades são vistas e colocá-las em prática, para que os diferentes sujeitos sociais envolvidos e assistidos possam perpetuar e usufruir dos frutos da assistência.

Neste cenário a educação superior ganha destaque, sendo um segmento apropriado para a promoção de mudanças, gerando independência educacional, de conhecimento, e, acima de tudo, inclusão das minorias como afrodescendentes, índios, mulheres e desfavorecidos financeiramente. Para tentar solucionar as discrepâncias sociais, dentro e fora da sala de aula, para aqueles que buscam uma formação de nível superior, o governo federal criou algumas políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior nos últimos anos. Embora esta pesquisa priorize a implantação do Programa Universidade Para Todos (ProUni), foi elaborado um quadro sintético (Quadro 1) com base no estudo de Aprile e Barone (2009) das políticas públicas anteriormente propostas ao ProUni pelo governo federal para ampliação do acesso à educação superior no Brasil.

**Quadro 1** – Políticas propostas pelo governo federal antecedes ao ProUni para ampliação do acesso à educação superior no Brasil

<b>Programa</b>	<b>Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC).</b>	<b>Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)</b>
<b>Lei que o regulamenta</b>	Nº. 8.436/1992 (embora o Programa tenha sido criado em 1970 só foi institucionalizado em 1992).	Nº. 10.260/2001
<b>Objetivo</b>	Buscar a igualdade de oportunidades educacionais; diminuir a evasão do ensino superior; e proporcionar às camadas populares recursos financeiros para cursar o ensino superior; entre outros.	Financiar a graduação no ensino superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação.
<b>Características</b>	1. Inicialmente, o Programa definiu duas modalidades de empréstimo: manutenção e anuidade. A manutenção buscava reduzir as dificuldades de sustento dos alunos em ambas as redes – pública e privada. A anuidade tinha seu valor correspondente à anuidade	1. Para que o financiamento seja concedido os estudantes devem estar regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC),

(continua)

(conclusão)

	estabelecida pela IES; 2. Com prazo contratual equivalente ao da duração média dos cursos, o CREDUC admitia, em casos especiais, a ampliação por mais um ano.	de acordo com regulamentação própria; 2. O Fundo financia até 100% do valor da parte da mensalidade devida pelo estudante à IES.
<b>Fontes de Financiamento</b>	O Programa contou com financiamento de várias fontes, como MEC, recursos próprios da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, além da participação de bancos privados.	Caixa Econômica Federal.
<b>CrITÉRIOS de Seleção</b>	Quanto aos critérios de seleção dos candidatos, o MEC se baseava no índice de carência dos interessados, definido pela renda bruta familiar do candidato e pelo número de componentes da família, entre outros.	Não poderão se candidatar os alunos cuja matrícula acadêmica esteja em situação de trancamento; que já foram beneficiados pelo FIES e que sejam responsáveis por inadimplência com o Programa Crédito Educativo (PCE/CREDUC); beneficiários de bolsa integral do ProUni, bem como em curso / habilitação / turno diferente daquele vinculado a sua bolsa; alunos cuja renda bruta total mensal familiar seja inferior ao valor da mensalidade do curso a ser financiado. Essa restrição não se aplica aos bolsistas parciais de 50% do ProUni e aos bolsistas complementares de 25%, pois esse grupo não passa por processo seletivo para obter o financiamento do FIES.
<b>Dificuldades encontradas durante o programa</b>	1. Inadimplência; 2. Na década de 1990, o Programa enfrentou problemas de natureza político-operacional, entre eles, a baixa prioridade dada pelo MEC e, em decorrência, a instabilidade dos recursos e a falta de clareza entre os papéis do MEC e da Caixa Econômica Federal, bem como a avaliação insuficiente da qualidade das IES parceiras ao Programa.	O FIES tem registrado participação cada vez maior das IES e dos estudantes do país. 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 90, principalmente a ideia de focalização.
<b>Vigência do programa</b>	1970 a 2000	1999 aos dias atuais

Fonte: Adaptado de Aprile e Barone (2009)

Na sessão seguinte será apresentada a legislação, o objetivo, as características, as fontes de financiamento, os critérios de seleção e as discussões e dificuldades do Programa Universidade para Todos (ProUni).

### 2.3 Programa Universidade Para Todos – PROUNI

O ProUni foi instituído pela Lei 11.096/05. De acordo com a Lei, é um Programa criado pelo Governo Federal com a finalidade de conceder bolsas de estudos, na proporção 100%, 50% e 25%, em instituições de ensino superior privadas, para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica. Seu objetivo maior é conceder bolsas a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou particular na condição de bolsistas integrais ou parciais, com renda familiar per capita inferior a três salários mínimos (PELEIAS & STIEG, 2010, p. 5) em contrapartida este programa social oferece renúncias fiscais às instituições de ensino superior privadas.

Beneficiam-se desta bolsa os estudantes brasileiros de baixa renda familiar e que não tenham diploma de nível superior, assim como para portadores de deficiência física, enquadradas na lei, além dos autodeclarados indígenas, pardos, ou negros. Inclui também professores da rede pública de ensino, nos cursos de licenciatura, normal superior e pedagógico, para formação do magistério da educação básica. “A bolsa de estudo integral é para o aluno cuja renda familiar mensal *per capita* seja de no máximo um e meio salário-mínimo, as parciais, 50% e 25%, são para alunos com renda *per capita* inferior a três salários-mínimos” (PELEIAS & STIEG, 2010, p. 6).

Uma das definições do ProUni que vem causando discussões é a destinação de cotas para autodeclarados negros e indígenas: “geralmente essas cotas são as mais difíceis de preencher, devido ao fato de que negros e indígenas se localizam nos estratos sociais menos favorecidos e, portanto, têm menos condições econômicas de permanecer em um curso superior, ainda que receba as bolsas do ProUni” (Catani & Hey, 2007, p. 421). Visto que os programas sociais são definidos como meios de combate às desigualdades e à necessidade de maiores investimentos em educação no país, o governo federal implementou o ProUni com a finalidade de ampliação das vagas no ensino superior, gerando maior acessibilidade da população carente a esse nível de ensino (SARAIVA & NUNES, 2011, p. 944-946).

Segundo Faceira (2008), foi a partir da década de 90 que se intensificaram os debates relativos à democratização ao acesso do ensino superior. Na época a discussão concentrava-se sobre a política de cotas nas universidades públicas e o ProUni, que previa a reserva de vagas nas IES particulares, para vestibulandos excedentes de concursos públicos.

Para Catani e Hey (2007), este programa promove o acesso à educação superior aliando baixo custo para o governo, equilíbrio do impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas públicas ao atender à demanda por acesso à educação superior. Mancebo (2004) critica esta iniciativa do governo ao afirmar que, diante da falta de recursos para investimentos, da dívida pública herdada de governos anteriores, propõe uma parceria público-privada para somente conseguir investimentos privados e tentar alavancar o crescimento econômico e a geração de empregos.

As instituições de ensino superior não filantrópicas, de acordo com o art. 5º da Lei 11.096/05 devem conceder, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regulares e pagantes. Porém, este não é o único caminho, o artigo em epígrafe define que uma bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e matriculados em cursos efetivamente instalados, que ofertem adicionalmente quantidades de bolsas parciais de 50% ou 25% na proporção necessária para que a soma dos atendidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos em que há bolsistas ProUni.

No que diz respeito às IES filantrópicas, de acordo com o art. 11 da Lei supracitada, deverão conceder, no mínimo, uma bolsa integral a estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, para cada 9 estudantes pagantes de graduação ou sequencial de formação específica regularmente matriculado na IES.

Cabem as IES as seguintes determinações:

O art. 7º da Lei 11.096/05 determina que as obrigações a serem cumpridas pelas IES participantes estão previstas no termo de adesão. Para usufruir das isenções escritas em Lei, o art. 3º da Instrução Normativa 456 diz que a IES deve demonstrar em sua contabilidade, com clareza e exatidão, os elementos que compõem as receitas, custos, despesas e resultados do período de apuração concernentes às atividades sobre as quais recaia a isenção, segregados das demais atividades. No art. 8º da Lei 11.096/05 consta a obrigação da IES participante, por meio da sua mantenedora, comprovar ao final de cada ano-calendário, a quitação de tributos e contribuições federais administradas pela secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa. De acordo com o art. 11, as IES beneficentes de assistência social participantes deverão conceder 20% de sua receita anual como gratuidades. O percentual de bolsas concedidas é baseado no faturamento anual e deve ser submetido ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O número de bolsas de estudo concedidas, em relação ao número de alunos devidamente matriculados, deve ser informado ao Ministério da Educação. O Decreto 5.493/05, em seu art. 14 exige que a IES que aderir ao PROUNI, apresente ao Ministério da Educação, anual ou semestralmente, de acordo com o regime curricular acadêmico, o controle de frequência mínima obrigatória do bolsista, que corresponde a 75% da carga horária do curso; o aproveitamento do bolsista no curso, considerando o desempenho acadêmico, a média ponderada ou índice equivalente obtido a partir da relação entre matéria e crédito, além de outros critérios de avaliação adotados pela IES; e a evasão de alunos por curso e turno, assim como o total de alunos matriculados relacionando-se os estudantes vinculados ao PROUNI (PELEIAS & STIEG, 2010, p. 6).

Para além das bolsas de estudo, integrais ou parciais, o governo federal autorizou, por meio da Medida Provisória 251, de 2005, a concessão de 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 FIES para financiar o restante do curso.

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 do ensino médio oferecido em escolas públicas (APRILE & BARONE, 2009).

### **3. METODOLOGIA**

Esta pesquisa caracteriza-se quanto à natureza, como qualitativa (COLLINS & HUSSEY, 2009; GODOY, 1995), construindo uma análise sobre os aspectos do fenômeno estudado, identificando características essenciais do Programa Universidade Para Todos – PROUNI.

Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, na medida em que visa analisar o PROUNI, enquanto uma política pública de acesso ao ensino superior e seu impacto na sociedade brasileira. Gil (1999, p. 70) destaca que “a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis”.

O estudo adota como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica (VERGARA, 2012), proporcionando embasamento teórico sobre os temas educação superior brasileira, políticas públicas voltadas para o acesso ao ensino superior no Brasil e ao programa universidade para todos – PROUNI; pesquisa documental (VERGARA, 2012) em que são coletados dados oficiais e informações sobre o PROUNI nos sítios oficiais do governo brasileiro; utilizando ainda a técnica de análise de discurso (FIORIN, 2001; FOUCAULT, 2004; MAINGUENEAU, 2000) para analisar o discurso do Presidente Lula (coletado na

biblioteca da Presidência da República) sobre o PROUNI, quando de sua implantação em 2005.

O discurso é enunciado pelo indivíduo como forma de expressão de seus pensamentos a respeito do mundo exterior e interior, englobando um conjunto de ideias que ditam as práticas sociais dos indivíduos, devendo ser percebido como parte de uma rede de relações na qual o indivíduo está inserido (FIORIN, 2001).

Relacionado a isso, podemos citar Foucault (2004), que afirma que a análise do discurso revela um sistema de diferenças e disseminações que surgem no que se diz e em nenhum outro lugar.

E ainda para Maingueneau, (2000, p. 13-14), a análise do discurso visa a articular sua enunciação sobre um certo lugar social. Ela está, portanto, em relação com os gêneros de discurso trabalhados nos setores do espaço social (um café, uma escola, uma loja...) ou nos campos discursivos (político, científico...).

#### **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Apresenta-se a seguir uma análise dos dados oficiais do Programa Universidade Para Todos – PROUNI, traduzido em números que foram sumarizados em gráficos e tabelas, o que facilita a análise evolutiva do referido programa. Na sequência, apresenta-se uma análise do discurso do Presidente Lula sobre o PROUNI, quando de sua implantação em 2005.

##### **4.1 O PROUNI Traduzido em Números: Uma Análise dos Dados Oficiais**

Segundo os dados oficiais do governo, o ProUni é disseminado como um programa que conseguiu democratizar o acesso à educação superior, assim como a justiça social, levando em consideração a concessão de bolsas integrais ou parciais (50% ou 25%), para estudantes de cursos de graduação e sequenciais, de formação específica, em IES privadas, com ou sem fins lucrativos.

Por outro lado, a dita democratização do ensino, mesmo por meio do ProUni, é questionável. Ao levantar dados junto ao SISPROUNI, observa-se que:

Referente ao indicador Bolsistas - Professores da Educação Básica Pública, somente 7.054 (1,18%) recebem bolsa do Programa e 588.662 (98,82%) são destinadas aos demais bolsistas. Em relação ao indicador Bolsistas - Pessoas com Deficiência, 3.954 (0,66%) dos bolsistas são pessoas com deficiência, enquanto 591.762 (99,34%) são destinadas aos demais bolsistas. Quanto ao indicador Bolsistas conforme a Raça, os dados apontam que 283.298 bolsistas (47,56%) são brancos; 201.511 (33,83%) são pardos; 75.204 (12,62%) são pretos; 11.556 (1,94%) são amarelos; 1.144 (0,19%) são indígenas e 23.003 (3,86%) não informaram (LIMA; PRADO & VIEIRA, 2011, p. 7).

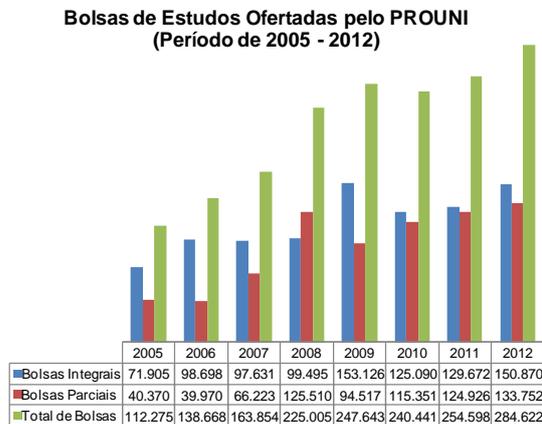
Segundo Lima, Prado e Vieira (2011), o ProUni atende apenas aos interesses das IES privadas. A intenção destas instituições seria preencher as vagas ociosas, independente de quem seja beneficiado. Desta maneira, institucionaliza a transferência de recursos do fundo público para as IES privadas mediante isenção fiscal, por meio da assinatura do Termo de Adesão, o qual tem vigência por uma década.

Para Lima, Prado e Vieira (2011) o ProUni

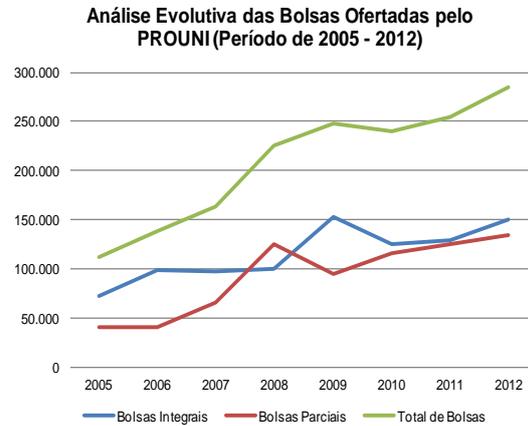
Libera as instituições de ensino superior privadas do pagamento de contribuições — Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) — e imposto — Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Conforme dados da Receita Federal - Coordenação-Geral de Política Tributária (Nota COPAT nº 010/2007, de 02/03/2007), a isenção fiscal em 2005 foi

de R\$ 106.737.984; em 2006, 114.721.465; e em 2007, 126.050.707, em valores estimados, conforme ressalta a Receita Federal. A previsão para o primeiro semestre de 2008 foi de 325,8 milhões (LIMA; PRADO & VIEIRA, 2011, p. 7).

O número de bolsas concedidas pelo ProUni cresce exponencialmente a cada ano, conforme é demonstrado nas Figuras 1 e 2.



**Figura 1:** Bolsas de Estudos Ofertadas pelo ProUni (Período de 2005 – 2012)  
**Fonte:** (PROUNI, 2013)



**Figura 2:** Análise Evolutiva das Bolsas Ofertadas pelo ProUni (Período de 2005 – 2012)  
**Fonte:** (PROUNI, 2013)

Em 2005, o ProUni ofereceu 112.275, sendo 71.905 integrais e 40.370 parciais. Para 2006, o número mudou para 138.668, sendo destas 98.698 integrais e as demais, parciais. Em 2012 continuou a crescer o volume de bolsas, com o total de 284.622, com 150.870 integrais e 133.752 parciais. Quando do início da sua implantação em 2005 até o final do ano de 2012 a concessão total de bolsas de estudos concedidas pelo ProUni cresceu 153,50%.

Para Lima, Prado e Vieira (2011, p. 8),

O grande beneficiário das bolsas do PROUNI é o setor das instituições de ensino superior com fins lucrativos, que contabiliza 294.365 (49%) bolsistas. Seguem-se pelas entidades beneficentes de assistência social, com 171.069 (29%) bolsistas; e as instituições sem fins lucrativos não beneficentes, com 130.282 (22%) bolsistas, de acordo com os dados do SISPROUNI - Bolsistas PROUNI 2005-2º/2009.

No entanto, para Aprile e Barone (2009), o ProUni apresenta-se como uma estratégia voltada para a “focalização” dos direitos de grupos marcados por carências econômicas e pela vulnerabilidade social. De certo modo, as políticas focalizadas visam a corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas.

Sobre o alcance das políticas focalizadas, Cury (2005) destaca que buscam equilibrar a 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 inserção profissional mais qualificada, contribuindo para o desenvolvimento científico e tecnológico do País e para a 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.

#### 4.2 Análise do Discurso Oficial do Presidente Lula sobre o PROUNI em 2005

No dia 26 de janeiro de 2005, Luiz Inácio Lula da Silva, então presidente do Brasil, em ato solene, com representantes no nível federal, estadual e municipal de São Paulo, fez um discurso para os estudantes agraciadas com a bolsa do ProUni.

É importante realizar a análise do discurso proferido naquele momento para entender como o governo da época divulgava seus projetos de políticas públicas. À luz do pensamento de Foulcault (2004), foram analisadas as intenções e desejos daqueles que tentaram vender uma imagem extremamente positiva de um projeto social.

Em primeira instância, e assim abre o discurso, o presidente Lula informa que os estudantes agraciados com a bolsa pertencem a um grupo de 107 mil estudantes que receberam bolsas. Porém, o mérito e reconhecimento não são chamados para si – Lula ou o governo – mas, para os próprios estudantes. No discurso, é dito que aquelas bolsas foram fruto de “conquistas individuais”. Neste momento, o presidente deseja articular uma imagem na qual os estudantes são os centros das atenções e preocupações do Estado, e que este é mero agente secundário, cumprindo auspicioso papel (SILVA, 2005).

Por isso que é feita a associação entre a conquista dos estudantes com uma conquista de cidadania. Os estudantes são cidadãos porque tiveram acesso aos seus direitos. Por consequência, o Brasil é um país democrático pelo fato de seus cidadãos serem tratados como tal. Fortalecendo, então, a imagem reforçada nas propagandas, dentro e fora do Brasil, de que o governo da época surgira dos anseios da população.

Desta forma, em tons sensacionalistas, o presidente adere seu discurso ao plano dos sentimentos, chamando a atenção daqueles que trabalharam e estudaram em busca de uma vida melhor. Realidade seja dita, a grande maioria da população jovem brasileira, principalmente durante a segunda metade do século XX, teve de se dedicar primeiramente ao trabalho. Quando era possível – e apenas uma pequena minoria se beneficiava disso, estudavam.

Por isso, para o governo federal da época, o ProUni ganha dimensões de projeto social não só por favorecer aos jovens, mas para dar-lhes oportunidade de reverter o quadro de seus dias. O presidente Lula chama de “ciclo perverso” (SILVA, 2005) a realidade dos jovens brasileiros, pois geralmente possuem pais sem instrução superior, são mal remunerados e, por isso, seus filhos têm de trabalhar muito jovens, obrigando-os a encerrarem mais cedo o ciclo de estudos.

A falta de oportunidades para os jovens brasileiros se agrava quando se entrecruza o fato de serem jovens com as condições de etnia, raça, cor, gênero e acessibilidade. No discurso, é destacado o grupo social de cidadãos sem universidade, que pelas condições descritas acima não conseguem concluir seus estudos. A quebra deste paradigma, então, seria o ProUni, o qual “é uma prova de que é possível dar respostas rápidas e eficientes, mesmo aos problemas crônicos de nosso país” (SILVA, 2005).

Mais um dos destaques positivos do projeto social, pois o mesmo teve rápida discussão e implementação. Segundo Lula: “para se ter uma idéia, entre a edição da Medida Provisória do ProUni e a sanção da lei passaram-se exatamente quatro meses” (SILVA, 2005).

Ou seja, diferentemente do que era evidenciado na mídia brasileira, principalmente nos canais de televisão, o governo Lula conseguiu pensar, elaborar, propor e aplicar um projeto social em meses, o que era extremamente novo na história da assistência pública do Brasil. A partir daí, mais uma vez, o presidente edifica a imagem de que o Estado brasileiro tem papel secundário, aglutinador, apaziguador, das relações e discussões sensíveis ao país. Em discurso, é afirmado que

“Tudo isso só foi possível porque os Ministérios, o Congresso Nacional, os movimentos estudantis e as instituições privadas e filantrópicas de ensino

reconheceram a sua urgência e deram uma aula de comportamento republicano ao contribuir para sua rápida implementação”.

Ou seja, foram os diferentes grupos sociais e estatais que, juntos, nem sempre de forma harmônica, mas direcionados a um objetivo específico, contribuíram nas discussões e implementações do ProUni. Coube ao papel do Estado, naquele momento, a manutenção dos direitos dos cidadãos.

Por outro lado, o presidente estabelece metas aos jovens agraciados pelo ProUni, os quais passam a ter um papel social: ao concluírem o curso, pelo desenvolvimento sustentável, pelo papel na mudança do quadro educacional e profissional brasileiro do futuro, independente de raça, classe ou gênero, os estudantes seriam convidados a melhorar a imagem dos jovens estudantes e profissionais brasileiros.

Sendo assim, o “efeito de verdade” evidenciado no discurso do presidente Lula funciona como uma mola, que vai e volta ao mesmo ponto: ou seja, o papel social do Estado, que elabora e implementa projetos, para que o próprio Estado se beneficie dos resultados, sempre positivos e democráticos, obtidos pela população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo abordou o tema políticas públicas com o objetivo geral de analisar, por meio de pesquisa bibliográfica e análise de dados oficiais, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI, enquanto política pública de acesso ao ensino superior com discurso de democratização de seu acesso.

Por meio deste estudo foi possível inferir que é necessário ampliar a criação de programas sociais, pois, no Brasil, assim como em muitos países periféricos, há uma tendência favorável à contribuição das organizações na redução das discrepâncias sociais, com ênfase nas educacionais. Porém, apagar incêndios não resolve o problema educacional brasileiro. Ou seja, elaborar programas para resolver problemas emergenciais gera custos, demanda de recursos e de pessoal, que, no final das contas, não resolvem o problema de fato. Ações assistencialistas não contribuem na diminuição da exclusão social, não resolve as desigualdades. “O desafio dos programas sociais governamentais é não somente elevar a oferta, mas promover, acima de tudo, a inclusão” (SARAIVA & NUNES, 2011, p. 947).

O debate acerca do ProUni é intenso e o tema é controverso. Que as IES privadas se beneficiam deste programa, não é uma dúvida. Mas, também não há dúvidas quanto à falta de fiscalização e os excessivos benefícios das particulares em detrimento dos investimentos que deixam de ser repassados para as IES públicas. Consequentemente, o ProUni beneficia muito mais as empresas particulares do que os estudantes e a sociedade em si. O que significa dizer que sua proposta em ser um projeto democratizante cai por terra.

Um dos grandes problemas do ProUni diz respeito ao fato que a inclusão acaba sendo vista apenas como meio de amenizar as desigualdades sociais. Ou seja, o Programa promove uma política de acesso à educação superior, mas não se preocupa com a permanência do estudante na sala de aula, na medida em que oferece benefícios, e não direitos, aos bolsistas. Mesmo sendo isentos das mensalidades, estudar no ensino superior ainda gera muitos custos aos estudantes, onde acaba por optar na desistência, diante das dificuldades que aparecem no meio do caminho.

Ainda hoje é difícil pensar na democratização do ensino superior sem levar em consideração as cotas nas universidades, tanto públicas quanto privadas. Não é possível desconsiderar o fato que os problemas sociais brasileiros não geram apenas desigualdades econômicas, mas também étnicas, de gênero, portadores de mobilidade reduzida, entre outras. A manutenção das cotas, hoje, pelo governo federal, diz respeito a uma postura que vai de encontro às desigualdades ainda persistentes no Brasil.

Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelas organizações não-governamentais, movimentos sociais e políticas sociais implementadas pelo Estado no sentido de efetivar a reforma do ensino superior colocam em cena o debate sobre a implementação de ações afirmativas como possibilidade de consolidar políticas públicas de inclusão social. A população caracterizada como pobre, afrodescendente e oriunda da rede de ensino pública, há precisamente uma década, buscam o desenvolvimento de debates e movimentos que demandam seus direitos à igualdade de oportunidades educacionais, a ausência de discriminação racial, étnica ou social e ainda a busca pelo processo de inclusão social desses indivíduos e exercício de uma cidadania emancipatória e ativa no ensino superior (FACEIRA, 2008).

Por fim, a maioria das análises realizadas sobre o ProUni 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 articulem práticas de regulação e de emancipação social. Políticas de inclusão social no ensino superior constituem um grande desafio a se analisar (APRILE & BARONE, 2009).

## REFERÊNCIAS

AMARAL, D. P. do; OLIVEIRA, F. B. de. O Prouni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos no Programa da zona oeste do Rio de Janeiro. **Ensaio: Avaliação de política pública educacional**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, jan/mar. 2011.

APRILE, M. R.; BARONE, R. E. M. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista Ambientação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, jan./jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. ProUni. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 14 julho 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)> Acesso em: 14 julho 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005b. 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 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 14 julho 2013.

CATANI, A.M.; HEY, A.P. A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação de acesso. **Atos de pesquisa em educação**, Blumenau, v. 2, n. 3, p. 414-429, set./dez. 2007.

COLLINS J.; HUSSEY, R. **Business Research: A Practical Guide for Undergraduate and Postgraduate Students**. 3<sup>rd</sup> edition. London: Palgrave Macmillan, 2009.

CURY, C. R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa** (35), n. 124, p. 11-32, São Paulo: FCC, jan./abr. 2005.

FACEIRA, L. da S. Programa Universidade para todos: política de inclusão acadêmica e social?. **19ª Conferência Mundial de Serviço Social**, Salvador, Anais do XIX CMSS, 2008.

FIORIN, J. L. **Elementos de análise do discurso**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no *College de France*, pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. Tradução: Laura Fraga de Almeida Sampaio. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas da EAESP/FGV**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GUERRA, L. C. B.; FERNANDES, A. S. A. O processo de criação do Programa Universidade Para todos: interesses e escolhas no processo decisório. **Anais do XXXIV ENANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-17, set./2010.

LIMA, K. R. R.; PRADO, F. H. S.; VIEIRA, R. B. Políticas públicas de “democratização” da educação superior no governo Lula: Enem, Prouni, Reuni. **V Encontro Brasileiro de Educação: e Marxismo, Educação e Emancipação Humana**. Florianópolis, UFCS, 2011.

MAINGUENEAU, D. **Análise de textos de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2000.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004.

MUGNOL, M. Avaliação de política públicas educacionais: os resultados do PROUNI. **IX Seminário de Pesquisa da Região Sul**. Caxias do Sul, Anais do IX ANPED SUL, 2012.

OLIVEIRA, R. P. de.; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n 28, p. 5-23, jan/abr. 2005.

PELEIAS, I. R.; STIEG, C. M. Adesão ao Prouni: a percepção de gestores de IES privadas da cidade de São Paulo. **Anais do XXXIV ENANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-18, set/2010.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. de S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso de Prouni. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol 45, n 4, p. 941-64, jul/ago. 2011.

SCHWARCZ, L. M. **As barbas do imperador**. D. Pedro II. Um monarca nos trópicos São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega dos certificados a estudantes aprovados em São Paulo pelo Programa Universidade para

Todos (ProUni). (2005). **Biblioteca da Presidência da República**. <[www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br)>. Data de acesso: 17/07/2013.

VALLE, M. J. **PROUNI: Política Pública de Acesso ao Ensino Superior ou Privatização?** 2009. 110 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.