

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO/PPGE-UFMA

IRACEMA MELO CLAUDINO SALES

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS E ACESSO AO DIREITO À
EDUCAÇÃO SUPERIOR:** base normativa e significados na visão de beneficiários de
instituições particulares

São Luís
2019

IRACEMA MELO CLAUDINO SALES

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS E ACESSO AO DIREITO À
EDUCAÇÃO SUPERIOR: base normativa e significados na visão de beneficiários de
instituições particulares**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima

Grupo de Pesquisa:

Políticas, Gestão educacional e Formação Humana

Linha de Pesquisa:

História, Políticas Educacionais, Trabalho e Formação Humana

São Luís
2019

IRACEMA MELO CLAUDINO SALES

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS E ACESSO AO DIREITO À
EDUCAÇÃO SUPERIOR: base normativa e significados na visão de beneficiários de
instituições particulares**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Grupo de Pesquisa:

Políticas, Gestão educacional e Formação humana

Linha de Pesquisa:

História, Políticas Educacionais, Trabalho e Formação Humana

APROVAÇÃO EM: ____/____/____

Profa. Dra. Lucinete Marques Lima – PPGE/UFMA
Orientadora

Prof. Dr. Acildo Leite da Silva – Dep. de Educ. II/UFMA
1º Examinador

Prof. Dr. Ângelo Rodrigo Bianchini – PPGE/UFMA
2º Examinador

São Luís
2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Sales, Iracema Melo Claudino.

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS E ACESSO AO DIREITO À

EDUCAÇÃO SUPERIOR: base normativa e significados na visão de beneficiários de instituições particulares / Iracema Melo Claudino Sales. - 2019.

137 f.

Orientador(a): Lucinete Marques Lima.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2019.

Este trabalho é dedicado à minha família e a todos os profissionais da educação, que, apesar das adversidades, continuam na luta, por acreditarem na educação como instrumento de emancipação política, cultural e econômica.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre sentir a sua proteção e amparo em todos os momentos, inclusive naqueles de maior dificuldade.

À minha família, à minha mãe e ao meu esposo pelo incentivo e carinho.

À minha orientadora, professora doutora Lucinete Marques, pelo interesse e por ter disponibilizado em benefício deste trabalho, a sua experiência e conhecimento.

Aos professores do Mestrado em Educação da UFMA, pelos ensinamentos que são de grande importância no percurso acadêmico.

Aos examinadores das bancas que contribuem para a qualidade do trabalho.

Aos amigos da 17^o turma do Mestrado em Educação, em especial, à Melka, à Janaína, ao Diego, à Talita, à Janeth, e aos demais, com quem tive a oportunidade de conviver e aprender.

Aos colegas de trabalho que me incentivaram e entenderam o desafio que me foi atribuído, não permitindo que eu desistisse da caminhada. Ao colega Luciano Gomes, que, com toda paciência, ajudou com seus conhecimentos de matemática.

“Tá vendo aquele colégio, moço?

Eu também trabalhei lá

Lá eu quase me arrebento

Fiz a massa, pus cimento

Ajudei a rebocar

Minha filha inocente

Vem pra mim toda contente

Pai, vou me matricular

Mas me diz um cidadão

Criança de pé no chão

Aqui não pode estudar”

(Intérprete: Zé Ramalho

Compositor: Zé Geraldo)

RESUMO

Esta pesquisa refere-se ao Programa Universidade para Todos – PROUNI, desenvolvida no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Pesquisa História, Políticas Educacionais, Trabalho e Formação Humana. O PROUNI, em vigor no país desde 2004, é uma política que objetiva a inclusão na Educação Superior de segmentos sociais de baixa renda, ou seja, com até três salários mínimos de renda familiar per capita. A pesquisa questionou os significados político-educacionais do PROUNI na inclusão de segmentos populacionais menos favorecidos na Educação Superior e como os beneficiados do Programa representam esses significados. Definiu-se como objetivo geral analisar significados político-educacionais do PROUNI, identificando contradições, potencialidades e limites na base normativa e na trajetória acadêmica do bolsista. A análise baseou-se na abordagem metodológica histórico-dialética, valorizando as categorias da totalidade, contradição e mediação, na perspectiva de apreender o objeto situado num contexto histórico-social marcado por lutas e correlação de forças sociais desiguais. Também utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa exploratória para verificar a percepção de beneficiados do PROUNI. Na pesquisa bibliográfica, valorizaram-se referências de estudiosos do tema, tais como: Carvalho (2006, 2011 e 2015); Catani, Hey e Gilioli (2006); Chaves (2010); Germano (2005); Mancebo (2008); Minto (2006 e 2017); Otranto(2006); Sguissardi (2006 e 2015), entre outros. Na análise documental, foram incluídos os textos normativos (medida provisória, decretos e leis) e dados oficiais quantitativos. A pesquisa exploratória acerca da percepção dos beneficiados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicam que o PROUNI, enquanto política pública focalizada no confronto de interesses públicos e privados, expressa significados contraditórios. De um lado, as demandas e lutas por acesso à Educação Superior na expectativa de emancipação e ascensão social são percebidas como parcialmente atendidas, mesmo com limites e dificuldades. De outro lado, os interesses privados (empresários da Educação Superior) ampliam os serviços educacionais como mercadoria e têm o Estado como parceiro na manutenção do seu privilégio econômico. Por sua vez, o Estado, como mediador, minimiza as lutas por investimento em universidades públicas e atende compromissos com o capitalismo mundial.

Palavras-chave: Política educacional. Educação Superior. PROUNI. Público. Privado.

ABSTRACT

This research refers to the University for All Program (PROUNI), developed in the Master's Degree Program of the Graduate Program in Education, in History, Educational Policies, Work and Human Education Research Line. PROUNI is a policy focused on inclusion in higher education of low-income social segments, that is, with up to three minimum wages of per capita family income, and has been under development in the country since 2004. The research questioned about the political and educational meanings of PROUNI in the inclusion of less favored segments of the population in higher education and how the beneficiaries of this Program represent those meanings. It was defined as a general objective to analyze PROUNI's political and educational meanings, identifying contradictions, potentialities and limits in the normative basis and academic history of the scholar. The analysis based on the historical and dialectical methodological approach, valuing the categories of totality, contradiction and mediation, in the perspective of apprehending the object, situated in a historical and social context marked by struggles and correlation of unequal social forces. Also, bibliographic research, documentary analysis and exploratory research on the perception of PROUNI'S beneficiaries were used. In the bibliographical research, some references of specialists on the subject, such as Carvalho (2006, 2011 and 2015), Catani, Hey and Gilioli (2006), Chaves (2010), Germano (2005), Mancebo (2006 and 2017), Otranto (2006), Sguissardi (2006 and 2015), among others, were appreciated. In the documentary analysis normative texts (provisional measure, decrees and laws) and official quantitative data were included. The exploratory research on the perception of the beneficiaries was made through semi-structured interviews. The results indicate that PROUNI, as a public policy focused on the confrontation of public and private interests, expresses contradictory meanings. On the one hand, the demands and struggles for access to higher education, in the expectation of emancipation and social ascension, are perceived as partly met, even with limits and difficulties. On the other hand, private interests (entrepreneurs of higher education) expand educational services as commodities and have the State as a partner in the maintenance of their economic privilege. In turn, the State as mediator minimizes the struggles for investment in public universities and meets the commitments to world capitalism.

Keywords: Educational policy. Higher education. PROUNI. Public. Private.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ANDIFES | Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior |
| CEFET | Centro Federal de Educação Tecnológica |
| CFE | Conselho Federal de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| GTRU | Grupo de Trabalho da Reforma Universitária |
| IES | Instituições de Ensino Superior |
| IFES | Instituições Federais de Educação Superior |
| IFET | Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional |
| LDB | Lei Diretrizes e Bases da Educação |
| MEC | Ministério de Educação |
| PDE | Plano de Desenvolvimento da Educação |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PPPs | Parcerias Público-privadas |
| PROUNI | Programa Universidade para Todos |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| REUNI | Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais |
| SISU | Sistema de Seleção Unificada |
| UAB | Universidade Aberta Brasileira |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| USAID | United States Agency for International Development |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----|---|----|
| 1 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa, 1995-2002..... | 36 |
| 2 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e região, 1995-2002... | 38 |
| 3 | Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa, 1995-2002..... | 40 |
| 4 | Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa e região, 1995-2002 | 41 |
| 5 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa, 2003-2010..... | 54 |
| 6 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e região 2003-2010.... | 55 |
| 7 | Matrículas no Ensino Superior por categoria administrativa, 2003-2010 | 56 |
| 8 | Matrículas no Ensino Superior por categoria administrativa e região, 2003-2010 | 58 |
| 9 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa 2011-2016..... | 59 |
| 10 | Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e região, 2011-2016... | 59 |
| 11 | Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa 2011-2016 | 60 |
| 12 | Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa e região 2011-2016 | 61 |
| 13 | Bolsas ofertadas pelo PROUNI entre 2005 a 2017, no Maranhão | 78 |
| 14 | Bolsas PROUNI nas regiões Nordeste e Sudeste, entre 2005 e 2017..... | 80 |
| 15 | Número de vagas em cursos presenciais de graduação por categoria administrativa..... | 85 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Bolsas ofertadas pelo PROUNI, entre 2005 a 2014 | 76 |
| 2 | Tipos de bolsas ofertadas pelo PROUNI, entre 2005 e 2014 | 77 |
| 3 | Inscritos no PROUNI, entre 2005 a 2016 | 77 |
| 4 | Bolsistas por região, PROUNI, entre 2005 a 2014 | 79 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Legislações do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro mandato | 48 |
| 2 | Legislações do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, segundo mandato..... | 51 |
| 3 | Alíquota e base de cálculo dos tributos federais por categoria de IES | 74 |
| 4 | CrITÉrios para isenÇão de bolsas..... | 75 |
| 5 | Perfil dos estudantes entrevistados | 94 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 2 | EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: história e a relação público e privado ... | 19 |
| 2.1 | Antecedentes históricos da Educação Superior no país | 19 |
| 2.2 | Os movimentos reformistas no período 1995-2002..... | 30 |
| 2.3 | Políticas de expansão no período de 2003-2016 | 44 |
| 3 | O PROUNI NA INTERFACE PÚBLICO E PRIVADO..... | 64 |
| 3.1 | A questão do público e do privado na Educação Superior: algumas reflexões..... | 64 |
| 3.2 | PROUNI: concepção, regulamentação e abrangência..... | 72 |
| 3.3 | Formulação e implementação do PROUNI: contradições, desafios e crítica..... | 80 |
| 4 | O PROUNI NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: potencialidades e limites | 93 |
| 4.1 | O corpus empírico da pesquisa, seus atributos e história | 94 |
| 4.1.1 | Trajectoria de Orquídea | 95 |
| 4.1.2 | Trajectoria de Hibisco..... | 96 |
| 4.1.3 | Trajectoria de Rosa | 97 |
| 4.1.4 | Trajectoria de Jasmim..... | 99 |
| 4.1.5 | Trajectoria de Lírio | 100 |
| 4.1.6 | Trajectoria de Amarílis | 102 |
| 4.2 | O significado político-educacional do PROUNI na ótica de bolsistas..... | 104 |
| 5 | CONCLUSÃO | 123 |
| | REFERÊNCIAS..... | 127 |
| | APÊNDICE..... | 133 |

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem a finalidade de contribuir com o entendimento do Programa Universidade para Todos – PROUNI, como política voltada para o acesso ao Ensino Superior, promovido pelo governo federal, nas Instituições de Ensino Superior, privadas. Esse Programa é direcionado à inclusão de segmentos sociais de baixa renda neste nível de ensino e, ao mesmo tempo, para atender as metas do Plano Nacional de Educação de 2001-2010¹.

Na intenção de perceber as contradições e repercussões dessa política, buscou-se analisar a lógica da oferta da Educação Superior no país, considerando o seu percurso histórico, dando ênfase ao movimento pós década de 1990, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995 a 2002), quando o Brasil sofre os efeitos mais severos das políticas neoliberais, passando pelos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011 a 2016).

Nesse estudo, julga-se necessário entender a relação Estado/mercado na oferta da Educação Superior. Para isso, faz-se um recorte histórico, a fim de entender como ocorreu a expansão pela via de instituições públicas e privadas e os significados da inclusão ou exclusão da diversidade dos segmentos sociais. Portanto, admite-se que a relação Estado/mercado condiciona as decisões atinentes às reformas educacionais, traduzidas em base normativa e programas que modelam, ampliam e limitam as oportunidades educacionais.

Desse modo, o Ensino Superior nos tempos coloniais até os anos 1930 não era intensamente demandado por uma economia predominantemente agrária. Apenas cumpria atribuições relativas à formação de profissionais liberais ou para alguns cargos da burocracia estatal. Havia a concessão de privilégios de oferta pela via privada, acessível a poucos possuidores de bens materiais. Com o desenvolvimento da economia industrial, nas décadas seguintes, surgem demandas educacionais mais elevadas, além das lutas por direitos sociais, que passaram a exigir do Estado uma regulamentação maior da Educação Superior, bem como, participação na oferta pela via pública, apesar do predomínio da oferta pelo setor privado. No entanto, esse nível de ensino permanecia com acesso elitizado; por isso, havia grande pressão social em prol da expansão de vagas em instituições públicas e a reivindicação de reformas

¹ Esse Plano em suas metas prometia: acesso a esse nível de ensino por no mínimo 30% de estudantes da faixa de 18 a 24 anos; reduzir desigualdades regionais pela expansão; articulação ensino presencial e educação a distância; ampliar autonomia de instituições não universitárias; avaliação e credenciamento em busca de qualidade; diversificação de instituições não universitárias e de cursos; e apoio e incentivo a instituições comunitárias. (BRASIL, 2001).

educacionais. Ao contrário das aspirações populares, no governo militar, desenvolveram-se reformas influenciadas por consultores americanos, que vieram mais uma vez favorecer a iniciativa privada e promoveram uma grande expansão de instituições, cursos e vagas. No entanto, a expansão pela via privada no período de 1960 a 1970 estagnou na década de 1980, por conta da recessão econômica, requerendo medidas urgentes tanto no setor público quanto no setor privado.

Diante da crise econômica e das pressões internacionais, na década de 1990, ocorreu a reforma do Estado brasileiro, com base nos princípios neoliberais, afetando as políticas educacionais, especialmente, as da Educação Superior. De acordo com o ideário neoliberal, a educação deixa de ser direito social para servir aos objetivos do mercado, transformando-se em mercadoria. Essas ações foram aprofundadas no governo FHC (1995-2002), que promoveu a reforma do aparelho do Estado e reduziu a sua responsabilidade na promoção de políticas sociais, com implicações significativas na Educação Superior, deixando a herança para os governos subsequentes.

No Plano Diretor da Reforma do Estado², a educação passou a ser concebida como um serviço não exclusivo do Estado. Esse pressuposto implicou a crescente desresponsabilização do Estado com a Educação Superior pública por meio da redução de verbas para o seu financiamento; porém, “simultaneamente ocorreu o estímulo do empresariamento desse nível de ensino, sob a aparência de democratização do acesso à educação” (LIMA, 2007), ocasionando um surto expansivo de instituições privadas de Ensino Superior. A LDB de 1996 contribuiu para fortalecer ainda mais a atuação do setor privado na Educação Superior, ao flexibilizar mecanismos regulatórios e diversificar cursos e modalidades, favorecendo assim a acumulação do capital. Posteriormente, com uma das políticas de redução das desigualdades sociais, foi

² Este plano foi lançado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma medida adotada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira. O ponto de partida para as decisões tomadas por este ministério, foi a crise da década anterior, que tornou-se a crise do Estado, em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Assim, o plano visou criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

aprovado o Plano Nacional de Educação de 2001 – 2010, que estabelecia como meta a oferta de vagas para 30% de estudantes na faixa de 18 a 24 anos.

Desse modo, os governos seguintes deveriam cumprir ou implementar a base normativa vigente, fazendo ajustamentos com seus compromissos políticos, portanto, conduzindo as políticas educacionais com continuidades e rupturas. Assim, o governo Lula, mesmo apresentando um posicionamento político favorável à expansão das instituições públicas, não conseguiu romper de forma efetiva com as ações privatistas em curso e com as complexas relações entre público e privado. Entre as várias políticas e ações do governo Lula para a Educação Superior, destaca-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI), formalizado pela Lei nº 11.096/2005.

O PROUNI, instituído em 10 de setembro de 2004 pela Medida Provisória (MP) nº 213 e, posteriormente, aprovado pela Lei nº 11.096/2005, consiste na concessão de bolsas integrais e parciais em instituições privadas de Ensino Superior, especialmente, para estudantes de baixa renda, egressos do Ensino Médio público, pessoas com deficiência e estudantes na condição de bolsista integral de escolas privadas de Ensino Médio e para professores da rede pública de ensino. Essa concessão de bolsas ocorre por meio da adesão das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas em troca de isenção de impostos.

Pesquisadores da educação, entre os quais, Chaves (2010), Carvalho (2005, 2006, 2015), Catani, Hey e Gilioli (2006, 2016) e Otranto (2006), tecem críticas ao PROUNI, tendo em comum a percepção de que o Programa é um instrumento que contribui para a privatização, disfarçado no discurso da democratização da Educação Superior, ainda que tenha contribuído para o acesso a este nível de ensino. Eles questionam a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, o que traz prejuízos ao setor público, que deixa de arrecadar, além de não garantir uma educação de qualidade aos estudantes.

Diante desse movimento reformista da Educação Superior, das ações expansionistas e das críticas ao processo de privatização, recortou-se como tema de estudo, o PROUNI, para apreender a sua relevância em realidades históricas específicas, na forma percebida por seus beneficiários e na base normativa e documental. A pesquisa tem a intenção de responder às seguintes questões: Quais os significados político-educacionais do PROUNI, enquanto política focalizada no processo de inclusão educacional/social de segmentos sociais de baixa renda? Como são representados esses significados pelos beneficiários?

Esta pesquisa tem como objetivo geral, analisar significados político-educacionais do Programa Universidade para Todos no acesso ao direito à Educação Superior, identificando contradições, potencialidades e limites na base normativa e na trajetória acadêmica do bolsista. Também, destacam-se os objetivos específicos: a) descrever sucintamente o movimento histórico de expansão da Educação Superior no Brasil, com ênfase nas últimas três décadas, sem desconsiderar o cenário internacional; b) analisar os motivos de inscrição do PROUNI na agenda estatal, seus pressupostos, intencionalidades, dinâmica, desenvolvimento, ambiguidades e contradições; c) mapear a oferta de bolsas pelo PROUNI no Brasil, na Região Nordeste, no Maranhão; d) analisar a percepção de beneficiados do PROUNI em relação ao significado do acesso à Educação Superior, as dificuldades na trajetória acadêmica e as perspectivas de inclusão social; e) identificar potencialidades, limites e contradições do PROUNI no acesso à Educação Superior.

A análise está fundamentada na abordagem metodológica do materialismo histórico dialético, por reconhecer que o real vive em constante transformação, dinamizada por contradições e incessantes conflitos. Foi com Karl Marx (1818-1883) e Friederich Engels (1820-1895) que a concepção dialética superou a abordagem idealista hegeliana, substituindo-a pelo realismo material, pois a dialética de Hegel fechava-se no mundo dos espíritos, ou seja, em leis do pensamento. Marx a inverte, colocando-a no mundo da matéria (GADOTTI, 1983).

O pesquisador deve ir além da aparência imediata, em busca da apreensão da essência do que está sendo investigado, considerando as categorias da totalidade, da contradição e da mediação. Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, deve-se excluir qualquer pretensão de neutralidade, pois “[...] a relação sujeito/objeto no processo do conhecimento teórico não é uma relação de externalidade, [...], antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto [...]” (NETTO, 2011, p. 23).

Também, utilizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa exploratória acerca da percepção de beneficiados do PROUNI. Na pesquisa bibliográfica, valorizaram-se algumas referências de estudiosos do tema, tais como, entre outros: Carvalho (2006, 2011 e 2015); Catani, Hey e Gilioli (2006); Chaves (2010); Germano (2005); Mancebo (2008); Minto (2006 e 2017); Otranto (2006); Sguissardi (2006 e 2015). Na análise documental, foram incluídos os textos normativos (medida provisória, projeto de lei, lei e decreto) e dados oficiais quantitativos. Esse processo de análise buscou apreender o movimento histórico das

políticas de Educação Superior na relação entre o interesse público e privado, bem como, a concepção e intencionalidades do PROUNI com suas ambiguidades e contradições.

A pesquisa exploratória acerca da percepção dos beneficiados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas³. A pesquisa empírica, inicialmente, foi pensada para ser realizada em duas Instituições de Ensino Superior, em São Luís, com descrição de dados institucionais quantitativos sobre número e tipos de bolsas por curso, seguido de entrevistas com gestores e beneficiados. No entanto, diante da negativa de permissão da pesquisa de várias instituições, redirecionou-se a metodologia. Dessa forma, optou-se por responder o problema, utilizando entrevistas semiestruturadas com 06 (seis) estudantes beneficiados do PROUNI: dois que já concluíram o curso; e, em percurso acadêmico, dois com bolsas integrais e dois com bolsas parciais, independentes das instituições. A coleta de dados por meio de entrevistas permitiu uma análise qualitativa da percepção de beneficiários do PROUNI a respeito do seu significado em relação ao acesso à Educação Superior, as dificuldades na trajetória acadêmica e as perspectivas de inclusão social.

Este texto dissertativo constitui-se de uma introdução, mais três seções e conclusões. Na introdução, apresenta-se e problematiza-se o objeto, bem como, apresenta-se resumidamente a metodologia e a organização do texto. Na conclusão, apresenta-se a síntese da apropriação do objeto investigado com suas respectivas implicações e interpretações.

A seção 2 refere-se à expansão da Educação Superior no Brasil, em tempos de Estado neoliberal. Discute-se como se desenvolveu a relação entre público e privado. O texto inicia com o resgate histórico marcado pelas conjunturas nacionais e internacionais, mediado pelo Estado capitalista, pelos interesses do mercado e pelas lutas sociais. Esse conhecimento permite entender como a Educação Superior se constituiu no Brasil, com reflexos nas políticas atuais.

A seção 3 trata do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Inicia-se com um tópico que analisa a questão do público e do privado, a fim de entender o significado e o uso dessas categorias em diferentes momentos da política educacional, especificamente, em tempo de PROUNI. Em seguida, é feita a apresentação do Programa em seus diferentes aspectos, explicitando o objetivo, o público-alvo e a abrangência, a base normativa, situando-o no contexto

³ A entrevista permite a interação social entre pesquisador e entrevistado, permitindo obter informações, por meio de um roteiro que aborda o tema em questão. Na entrevista semiestruturada o informante tem a oportunidade de discorrer sobre suas experiências, a partir do que é direcionado pelo pesquisador, embora permita respostas livres e espontâneas, valorizando a atuação do entrevistador. Para Triviños (1987), as questões para a entrevista levam em conta o embasamento teórico da investigação e as informações que o pesquisador recolheu sobre o fenômeno social.

da reforma no governo Lula. Também, analisam-se os interesses antagônicos que permearam as decisões do governo e do congresso, durante a elaboração e a formalização do PROUNI como política pública.

A seção 4 traz a pesquisa empírica, na qual se discute o PROUNI na concretização do acesso à Educação Superior, discutindo suas potencialidades e limites. Com base nas entrevistas, apresenta-se o corpus empírico da pesquisa constituído por bolsistas e ex-bolsistas, na perspectiva de indicar condições e escolhas do percurso até a Educação Superior e os significados atribuídos ao PROUNI, de forma individual.

Na conclusão, sistematiza-se o entendimento acerca do PROUNI enquanto política voltada para a democratização do acesso à Educação Superior, inserido no contexto da educação brasileira. O estudo inicial, bibliográfico e documental, bem como a legislação, servem de base para o entendimento da política em questão e contribuem para a análise e o questionamento do Programa, se este de fato promove, ou não, a democratização do ensino superior para a camada da sociedade à qual ele se destina.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: história e a relação público e privado

O processo histórico de expansão da Educação Superior no Brasil desenvolve-se com marcas do tempo e conjunturas nacionais e internacionais, com a mediação de diferentes formatos de Estado capitalista, interesses do mercado e lutas sociais; portanto, com ambiguidades, contradições e algumas conquistas democráticas.

Essa seção enfatiza o movimento de expansão desse nível de ensino no país, especialmente, no período pós 1990, quando se registram com maior visibilidade as reformas neoliberais, relações de continuidade e de descontinuidade nas políticas de governo ou de Estado, diante do confronto das forças sociais do capital e de setores organizados de trabalhadores. Sendo assim, destaca-se o papel do Estado nacional na sua relação com a sociedade e o capital, pontuando no percurso histórico a tendência predominante entre o público e o privado. No entanto, considerando a historicidade do tema, o texto ainda inclui uma síntese de movimentos de expansão anteriores a esse período demarcado. Também, utiliza-se a expressão Ensino Superior até a Lei nº 9.994 de 1996, marco legal de mudanças para Educação Superior, ampliando o significado do processo de formação intelectual.

2.1 Antecedentes históricos da Educação Superior no país

O Ensino Superior no Brasil desenvolve-se tardiamente e com a marca do signo da distinção social, desde os tempos coloniais até os dias atuais, com evidências de desigualdades no acesso e na qualidade desse bem público para aqueles que possuem e não possuem bens materiais.

Nos tempos coloniais e do Império, a falta de interesse pela criação de universidades no país servia para alimentar a condição de subordinação da colônia à coroa portuguesa. Inicialmente, no Brasil colônia, com o monopólio educacional dos jesuítas, a intencionalidade era a dominação pela fé e pela aculturação do nativo. Posteriormente, com a Reforma Pombalina, o ensino de disciplinas preparava para estudos em Portugal (Coimbra) e favorecia o controle ideológico da coroa Portuguesa. Somente com a chegada da Família Real (1808), registra-se o surgimento de cursos superiores isolados de formação profissional por necessidades administrativas e pragmáticas. A formação intelectual não se colocava como uma necessidade da produção econômica e da sociedade escravagista, na qual a cultura era mais ornamentativa, contemplativa e privilégio da elite.

Essa tendência elitista e de cursos/instituições isoladas teve continuidade por todo o Período Imperial e da República Velha, favorecida pela base normativa vigente, que se modificava numa perspectiva regulatória de concessão de privilégios de oferta pela iniciativa privada. No entanto, no debate político da Constituição de 1824 (Brasil império), já se colocava a necessidade de universidades, porém a ideia não foi valorizada no instrumento legal. Somente na década de 1920, com o debate público do movimento escolanovista, evidencia-se no cenário nacional, a ênfase na responsabilidade do Estado com a educação pública, bem como, o surgimento da universidade do Rio de Janeiro. No entanto, havia frágil poder regulatório centralizado no Estado nacional, diante de disputas de poder político e econômico.

Durante a República Nova (1930 a 1964), ocorreu um processo de expansão do Ensino Superior no país pela via privada e restrita participação pública, com o controle mais centralizado pela via de instrumentos jurídico-normativos, articulados em vários períodos com os diferentes projetos de modernização e de desenvolvimento econômico.

No período Vargas, sob a influência do movimento de industrialização, dos princípios liberais e do debate público sobre o direito à educação, instituiu-se o Estatuto das Universidades Brasileiras, que valorizava a organização do ensino profissional nesse modelo institucional e prescrevia a equiparação de estabelecimentos estaduais e privados (LIMA, 2011). Esse modelo de universidade estruturado por escolas profissionais desenvolveu-se nos anos 1940 a 1950; no entanto, implantou-se, na década de 1960, outra experiência de universidade com o projeto da Universidade de Brasília – UnB (MINTO, 2006), com ênfase na pesquisa e na socialização de conhecimentos, mas ela foi sufocada pela Ditadura Militar.

Desde 1930, as demandas de Ensino Superior já se colocavam como necessárias para o desenvolvimento econômico, para a ocupação de alguns cargos públicos e para o controle ideológico. Durante o Estado Novo, houve continuidade do movimento gradual de expansão pela via privada, com o controle centralizado no Estado para a autorização e o reconhecimento, número de vagas, transferência de instituições e validação de diplomas.

Após 1940, o Ensino Superior no país entrou em expansão acelerada. De acordo com os dados de Barreyro (2008), em 1945, havia 391 instituições privadas de Ensino Superior e o número de matrículas correspondia a 19.668 estudantes. Segundo a autora, comparando com os dados de 1933, houve um crescimento de 63,1% no número de instituições e de 48% no número de matrículas, o que revela, além da estratégia da ampliação de algumas instituições, o aumento

do número de alunos por sala e, em consequência, a predominância da oferta por instituições privadas. A partir de 1945, o crescimento do ensino superior deslanchou, com destaque para a participação da rede privada, que, já no ano de 1965, correspondia a aproximadamente 44% das matrículas (MINTO, 2006). Esse crescimento de instituições e vagas na iniciativa privada é revelador de que o acesso ao ensino superior direcionava-se a uma camada social com poder econômico, tornando-se privilégio de poucos, principalmente, em função da concentração de instituições em unidades federadas com maior crescimento econômico.

No período de 1946 a 1964, desenvolve-se no país, um movimento de redemocratização, com a presença de partidos políticos de esquerda e de outras forças sociais progressistas, que, no confronto com projetos conservadores, colocaram em debate público, a necessidade de reformas de base para um projeto nacional. Nesse período, a União Nacional dos Estudantes (UNE) teve um papel fundamental na luta pelas universidades públicas, gratuitas e de qualidade, visando à democratização e à ampliação do acesso, entre outras reivindicações.

No intervalo desse período até 1960, o crescimento do Ensino Superior ocorreu com base na criação de institutos isolados e de universidades que aglutinavam alguns desses institutos. Esse crescimento foi desordenado e fora do controle governamental, predominando os institutos isolados, o que se contrapunha às expectativas estudantis (CUNHA, 1983), que lutavam pela ampliação de vagas e pela democratização do direito ao Ensino Superior. A luta era em favor da educação pública, mas as políticas de Governo ocorriam na direção contrária, tendência que teve continuidade em governos posteriores. Desde o início da década de 1960, havia um movimento de ajuste e de subordinação no processo de inserção do país na economia mundial, arquitetado pelas elites, o que provocou uma crise interna instalada pelo conflito de interesses entre a sociedade civil, que conclamava pelas reformas de base.

Um momento crucial desenvolveu-se no processo de aprovação da Lei nº 4.024/1961 (LDB), com a disputa acirrada entre os interesses da iniciativa privada e os defensores do ensino público. Essa Lei abriu espaço nas políticas educacionais para a utilização de recursos públicos para beneficiar o setor privado, traço que ficou mais evidente no Ensino Superior, que seguiria pelos caminhos da privatização. Essa LDB atendeu aos anseios dos setores privatistas e conservadores e, dessa forma, contribuiu para legitimar e ampliar o sistema vigente. Segundo Lima (2011), a LDB de 1961 manteve o modelo de universidade e de estabelecimentos isolados e atribuiu poder ao Conselho Federal de Educação para deliberar sobre universidade e

estabelecimentos isolados e seus respectivos cursos, currículos mínimos e duração, além de outras funções normativas e de controle.

Sem dúvida, o contexto era de favorecimento e de fortalecimento das forças conservadoras e, conseqüentemente, de enfraquecimento das forças mobilizadoras de resistência contra as políticas privatizantes. Para Minto (2006), esse seria o anúncio de tempos sombrios da Ditadura Militar, período este correspondente ao crescimento de matrículas privadas, levando à predominância desse setor no sistema de Ensino Superior.

No entanto, Buffa (2005) mostra, numa perspectiva histórica, o tratamento dado até então às categorias público e privado nas políticas educacionais. No período de 1930 a 1960, não havia dificuldade de compreensão do público e do privado, ou seja, “Público era o ensino mantido com recursos governamentais e o privado era o ensino mantido por particulares – Igreja, ordens religiosas ou proprietários leigos” (2005, p. 51). Somente anos mais tarde, quando o grupo privatista deixou de ser liderado pela igreja, passando para o domínio do empresariado e com as mudanças na sociedade, houve a necessidade de explicitação dos conceitos de público e privado e suas interfaces.

Na seqüência, o período da Ditadura Militar foi marcado por reformas políticas, econômicas e educacionais, implantadas de forma autoritária, que estruturaram e condicionaram o desenvolvimento nacional nos governos seguintes à abertura democrática. Essas reformas aconteceram, e ainda acontecem, sob a influência das conjunturas nacional e internacional e das relações complexas entre educação e o contexto histórico, político, econômico e social.

No período do Governo Militar, a educação cumpria a função de legitimação e de inculcação ideológica e de formação técnico-profissional, que servia para suprir a demanda do mercado por qualificação profissional. Sendo assim, as políticas educacionais estabeleciam uma relação direta com a subordinação da educação à produção econômica. Os referenciais adotados pelo planejamento educacional eram de acordo com os pressupostos defendidos pela economia. Segundo Freitag (2005), o Governo Militar usava o sistema educacional para assegurar o controle social e político. Nesse sentido, a educação servia de instrumento de controle e de disciplina sobre os estudantes e os operários, com evidências nas políticas educacionais⁴.

⁴ Freitag (2005) mostra que a política educacional é a ação do Estado tanto em nível da super como da infraestrutura. O Estado compreendido como a conjunção de aparelhos repressivos (instância da sociedade política) e aparelhos ideológicos (instância da sociedade civil), ambos atuando do seu modo como mediadores dos interesses da classe hegemônica. Esses interesses são identificados como sendo os da preservação das relações de produção e de classe.

Nesse período, havia no país uma grande demanda por mão de obra qualificada por causa da crescente industrialização⁵. O número de potenciais trabalhadores nas cidades crescia rapidamente, devido ao êxodo rural desenfreado. Era preciso “formar” essa massa para trabalhar no comércio e na indústria. Na lógica própria do sistema capitalista, o ensino profissionalizante era uma bandeira defendida por vários segmentos da classe trabalhadora, que almejavam as vagas do mercado.

Assim, a educação era considerada fator importante na lógica da acumulação do capital, pelo aspecto econômico, para favorecer maior produtividade e trazer vantagens competitivas para o país. Por outro lado, também é percebida como investimento, inclusive, com a promessa de ascensão social com vantagens financeiras. Nessa perspectiva, as reformas educacionais do Governo Militar foram modeladas com o fundamento da teoria do “capital humano”⁶ e da pedagogia tecnicista, esta, com ênfase na formação técnica e no treinamento de habilidades profissionais.

Essa forma de perceber a educação dentro da “teoria do capital humano” constituiu a essência das políticas educacionais no período da Ditadura Militar, estabelecendo uma relação direta com a economia e subordinando-a às orientações de organismos internacionais. Para Minto (2006), essas concepções introduziram a linguagem tecnicista, que seria a base dos acordos de “ajuda externa” para a educação brasileira nos anos de 1960 a 1970. Assim, aprofundou-se a trama privatizante da Educação Superior no Brasil.

Desse modo, a Ditadura Militar reforçou a dependência da economia nacional ao capital estrangeiro, subordinada ao imperativo da chamada “ajuda externa” norte-americana, que, através de “ajuda técnica”, pretendia promover o desenvolvimento econômico mundial, com base

Na política educacional o Estado é o mediador, sob a aparência de uma instância autônoma e defensora de interesses universais, dos interesses da classe hegemônica.

⁵ O Brasil viveu um período da economia de substituição de importação, iniciado em 1930 e fortalecido pela conjuntura internacional decorrente da II Guerra Mundial. O país passou de uma economia agroexportadora, que dependia do mercado mundial, para a economia de substituição de importações, quando passou a satisfazer as necessidades do mercado interno, produzindo bens de consumo, que antes eram importados, assim como exportação (FREITAG, 2005).

⁶ A teoria que trata do “capital humano” tem como principal pensador Schultz, que se preocupou em explicar o peso econômico que o fator humano desempenha dentro da produção capitalista. A educação era fator de desenvolvimento humano, assim a qualificação seria um dos fundamentos da ascensão social do indivíduo.

no ideal de cooperação internacional e da interdependência dos países⁷ Assim, os governos militares submeteram-se às influências internacionais e ao processo de globalização da economia em processo. Esse período foi marcado, a partir de 1965, por acordos entre o MEC e a Usaid (uma agência do governo americano), que englobou todos os níveis de ensino, especialmente, o Ensino Superior. Os norte-americanos se envolveram na definição da reforma universitária, entre eles, Rudolph Atcon, que, a serviço do MEC, elaborou o chamado Relatório Atcon, em 1966. O relatório defendia a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibindo o protesto e reforçando a hierarquia e a autoridade. Também enfatizava a importância de racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim, a privatização do ensino. Por isso, Germano entende que

a reforma universitária do Regime Militar representa, sobretudo, uma incorporação desfigurada de experiências e demandas anteriores, acrescida das recomendações privatistas de Acton, dos assessores da Usaid e de outras comissões – como a Comissão Meira Matos - criadas para analisar e propor modificações do ensino superior brasileiro. Conceptualmente, ela tomou por base a “teoria do capital humano” – que estabelece um vínculo direto entre educação e mercado de trabalho, educação e produção – e a Ideologia da Segurança Nacional. Tratava-se de reformar para desmobilizar os estudantes. (GERMANO, 2005, p. 123)

Todavia, as iniciativas do Governo Militar não atendiam às demandas das lutas sociais por Ensino Superior. Segundo Fávero (2006), o ano de 1968 foi marcado pela mobilização estudantil, com debates no interior das universidades e manifestações de rua, exigindo medidas no sentido de buscar “soluções para os problemas educacionais mais agudos, principalmente dos excedentes” que haviam passado no vestibular, mas não tinham acesso ao Ensino Superior por falta de vagas. Uma das respostas oficiais foi a criação, pelo Decreto nº 62.937, de 02 de julho de 1968, do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), encarregado de estudar, em caráter de urgência, as medidas que deveriam ser tomadas para resolver a “crise da Universidade”.

O relatório desse grupo foi um dos documentos subsidiários mais importantes da reforma universitária. O GTRU teve trinta dias para apresentar seus estudos e projetos, tendo como temas: a institucionalização do Ensino Superior e a administração da universidade, a organização didático-científica, o magistério, a estratégia de implantação da pós-graduação, os recursos para a educação e a expansão do Ensino Superior e a representação estudantil. Tudo isso

⁷ Desde a Conferência de Bretton Woods, em 1944, a hegemonia dos EUA se fazia presente sob o lema da ajuda para o desenvolvimento. Essa ajuda se inseria na lógica do processo de hegemonia norte-americana pós-guerra mundial.

ocorreu sem debate aberto com a sociedade, porque, na prática, nem os estudantes nem os professores participaram das discussões, tratando-se de uma estratégia para resolver a crise política e controlar o movimento estudantil, que já conseguia a adesão de setores da sociedade civil contra o governo militar e o imperialismo americano. A União Nacional dos Estudantes (UNE) teve um papel importante nesse processo, engajando-se sempre na luta em favor de uma reforma universitária, realizando seminários e apresentando proposições.

Portanto, o Regime Militar procurou alinhar as funções de domínio exercido através da força coercitiva, com a direção política e ideológica. Mas, Germano (2005) caracteriza o Regime Militar como uma “ditadura sem hegemonia”, no sentido adotado por Gramsci, ou seja, o Estado tem as forças armadas como um de seus braços que serve para conduzir o processo de “renovação” da burguesia. Trata-se de grupos que têm a função de “domínio” não de “direção”, traduzindo-se num regime político em que a função de domínio exercida através da coerção e da repressão é sobreposta à função de “direção”, sendo esta cultural e intelectual ou de hegemonia. Assim, a educação se constituiu em objeto privilegiado de intervenção do projeto ideológico do Estado de Segurança Nacional. Porém, o Estado, ainda que faça uso da repressão, necessita das bases de legitimação e da adesão de uma parte dos intelectuais, das camadas médias e das massas populares, daí o apelo constante à democracia e à liberdade, mesmo sendo duramente reprimidas pelo Regime.

Nesse período de desmobilização e de repressão, foi aprovada a reforma do Ensino Superior por meio da Lei nº 5.540/68, que entrou em vigor no governo de Costa e Silva, estabelecendo as normas de organização e de funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola média. Essa Lei, inspirada nos princípios da racionalização, da eficiência e da produtividade, criou a estrutura departamental na perspectiva de não duplicar meios para os mesmos fins, criou o sistema de créditos e ciclos de estudo (básico e profissional), que fragmentavam o projeto formativo e desarticulavam a organização estudantil, além instituir um modelo de universidade de massa, utilitária e articulada aos interesses do mercado e estimular a oferta pela iniciativa privada. Essa Lei foi antecedida por um conjunto de medidas normativas e de discursos, incluídos e ampliados após 1964.

Nesse movimento reformista, é importante frisar que universidades empresariais segundo o modelo norte-americano foram pedidas e desejadas por muitos administradores

educacionais, professores e estudantes. Nesse sentido, o governo militar atendeu ao desejo de uma boa parcela acadêmica. Por isso,

[...] a concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela Usaid, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscada, desde fins da década de 40, por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles como um imperativo da modernização e, até mesmo, da democratização do ensino superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno arado e adubado para semear suas ideias [...] (CUNHA, 1988, p. 22 *apud* GERMANO, 2005, p. 117).

Na análise de Germano (2005), durante o período militar, apesar de ser difundida a ideia da valorização da educação no nível do discurso, o Estado esbarrou, em primeiro lugar, num limite de ordem material: a escassez de verbas para a educação pública. Tal fato aconteceu, porque o Estado empregou o montante de recursos sob a sua responsabilidade em setores diretamente vinculados à acumulação de capital, que era a sua prioridade, e apontava no sentido da privatização do ensino.

A atuação do estado na área da educação - coerente com a ideologia da segurança nacional - reveste-se assim de um anticomunismo exacerbado, de um anti-intelectualismo que conduzia à misologia, ou seja, à negação da razão, e mesmo ao terrorismo cultural. [...] A política educacional do regime Militar vai se pautar ainda, do ponto de vista teórico, na economia da educação de cunho liberal, responsável pela elaboração da chamada 'teoria do capital humano'. Nesse sentido, tenta estabelecer uma relação direta, imediata e mesmo de subordinação da educação à produção [...]. (GERMANO, 2005, p. 105)

Essa Lei foi a principal legislação entre as que orientaram a reforma do Ensino Superior brasileiro, na década de 1960 e foi elaborada a partir de relatórios produzidos por diversos grupos e comissões formados pelo Executivo, para planejar a reforma pretendida. A Reforma Universitária orientou-se pelos princípios da modernização do ensino, enfatizou a eficiência, a eficácia e a racionalização e voltou-se, principalmente, para a privatização, pois o Estado deve ser apenas um dos financiadores das Universidades públicas, tornando-se uma espécie de “parceiro”⁸. Para Germano (2006), a ideia era implantar um modelo de organização norte-americano, ampliando assim a complexa relação entre o público e o privado.

⁸ Em relação ao financiamento, as propostas contemplavam qual o papel do Estado na oferta do ensino, uma vez que havia escassez de recursos públicos para a expansão desse nível de ensino e a solução seria novas formas de obtenção de recursos, transformando as instituições públicas em prestadoras de serviços, da mesma forma que uma empresa, fim da gratuidade nos estabelecimentos oficiais, com cobrança de mensalidades, e também a possibilidades de transferir recursos públicos para o setor privado, cuja “função social” seria complementar o oferta de vagas do setor público (MINTO, 2006).

Uma das inovações da reforma foi a preferência da oferta do Ensino Superior pelas universidades e, excepcionalmente, pelas instituições isoladas; no entanto, essa indicação não se efetivou com a ampla abertura para a iniciativa privada por meio de faculdades e institutos, que não eram de qualidade e não tinham compromisso com a pesquisa de interesse nacional ou com a formação política do indivíduo.

Nessa perspectiva, Cunha (apud MINTO, 2006) afirma que o setor privado reivindicava o “enxugamento” dos recursos públicos para o ensino público com o discurso da “desburocratização” do Estado, aliada à transferência desses recursos para o setor privado, criando, assim, condições objetivas para o avanço do capital no campo educacional. Esse seria o momento perfeito para a luta da iniciativa privada para ampliar a sua participação nesse espaço mercadológico, porque seus interesses em expandir-se vinham ao encontro das demandas de segmentos sociais que estavam fora do Ensino Superior e tinham como uma das bandeiras de reivindicação a sua inserção nesse nível de ensino. Ainda, esse autor argumenta que o processo de expansão do Ensino Superior em moldes mais “flexíveis” era uma demanda do setor privado, que se aproveitou da escassez de vagas no setor público para ofertar um ensino mais barato, rápido e muito lucrativo, além de usufruir a transferência de recursos públicos, sem os quais não viabilizaria seus empreendimentos.

Nesse período, o foco era a relação direta entre educação e mercado de trabalho, havendo um planejamento compatível com as necessidades da economia. Desse modo, a intenção era tornar o ensino secundário de caráter terminal, técnico, voltado à aplicação prática no mercado de trabalho e para atender a educação de massa, enquanto o Ensino Superior continuaria voltado para a elite. Assim, teria acesso ao Ensino Superior quem pudesse pagar e seria mantida uma oferta gratuita mínima para quem não tivesse condições financeiras, em nome da justiça social.

No entanto, Germano (2005) chama atenção que ocorreu o inverso, pois essa política educacional acabou perpetuando as diferenças sociais, uma vez que coube aos menos favorecidos pagar pela obtenção do diploma, que, geralmente, era de segunda qualidade, além de sustentar os empresários que atuavam no mercado educacional.

Na verdade, houve o agravamento da injustiça social, que o Estado, pelo menos no discurso, falava tanto em combater. Dessa forma, serviu para configurar no Ensino Superior a reprodução da mesma estrutura de desigualdade presente na sociedade, com duas redes paralelas:

a pública, que é de melhor qualidade, para alunos de classe econômica mais elevada e a privada, destinada aos alunos provenientes da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a política de contenção, segundo Freitag (2005), foi pensada de modo a assegurar o ensino profissionalizante a uma grande camada da população, retendo o aluno antes de chegar à universidade e encaminhando-o logo para o mercado de trabalho. Essa proposta foi cumprida pela lei nº 5.692/71, que introduziu o ensino profissionalizante, que seria complementar às intenções da lei da Reforma Universitária. Assim, a pressão por vagas nas universidades seria deixada de lado e as disponíveis disputadas por segmentos da classe alta e média. Isso tudo em nome da democratização do ensino. Portanto, foi uma saída estratégica para solucionar a crise que se instalou no Ensino Superior, resolvendo o problema de vagas e diminuindo a pressão sobre a universidade. Mas, isso não nega a expansão de matrículas nesse nível de ensino, apenas foi a saída para conter a pressão sobre as instituições públicas e liberar a oferta para as IES privadas, predominantemente, não universitárias.

Dessa forma, o Ensino Superior refletia a situação do país durante o Regime Militar, que era de profunda desigualdade social, reproduzida com a política privatizante e a expansão do número de matrículas nas Instituições de Educação Superior (IES) privadas, tendo os estabelecimentos isolados como a regra e as universidades sendo as exceções, contrariando assim o que foi estabelecido pela Lei nº 5.540/1968.

Dados coletados por Freitag (2005) mostram que houve um crescimento de 300% das matrículas no período de 1968 a 1973, o que representou um aumento de 278.295 estudantes em 1968 para 836.469 em 1973. Nesse universo de aumento de matrículas, diferenciando a rede pública da particular, ainda, de acordo com os dados de Freitag (2005), registrou-se que o crescimento se deve à expansão do ensino da rede particular, com um crescimento de 410%, em contraste com os 210% no ensino oficial. Em 1968, o número de estudantes matriculados em estabelecimentos de Ensino Superior público era maior que o número de matriculados no ensino particular (153.799 e 124.496, respectivamente), mas, em 1973, essa situação mudou substancialmente: a matrícula geral do ensino público (327.352) representava um pouco mais de 1/3 da matrícula geral (836.469), enquanto mais de meio milhão de estudantes estudavam em estabelecimentos de ensino particulares, dos quais 96% são estabelecimentos de ensino isolados.

Nesse período, o Estado, ao permitir a atuação do setor privado, autorizava cursos superiores em faculdades isoladas que, muitas vezes, funcionavam em fins de semana ou à noite,

com poucos investimentos, para atender uma população ativa, aproveitando-se assim do desejo dos alunos de adquirir um diploma, mas com cursos de menor relevância. Para esses estabelecimentos de ensino particular, a educação representou um negócio, mas, para muitos estudantes, o ensino privado tornou-se a alternativa de acesso ao Ensino Superior.

Esse setor interessado em não perder o negócio adaptava a sua oferta e os custos às necessidades da demanda, o que fazia com que os preços fossem mais acessíveis às pessoas com menor poder aquisitivo, porém com perda de qualidade e acesso a cursos secundarizados na hierarquia social. Nos estabelecimentos oficiais, desenvolviam-se cursos mais prestigiados socialmente e com mais qualidade, mas com acesso predominante das camadas sociais de maior posse de bens econômicos.

Desse modo, desenvolveu-se a oferta elitizada de Ensino Superior, numa concepção dual de sistema educacional. Nesse sentido, Freitag afirma:

O setor privado contribui, pois, para essa reprodução da estrutura de classes, desvirtuando o ensino superior que ele oferece como canal de ascensão. Se a universidade da rede oficial já foi caracterizada como “fábrica de profissionais”, as escolas isoladas do ensino superior particular podem ser caracterizadas como “fábricas de diplomas”. Mas seria injusto ver nelas somente isso, pois, para serem auxiliadas financeiramente pelo Estado, precisam preencher ainda outras funções, além das acima mencionadas. (FREITAG, 2005, p. 196)

Na análise de Freitag (2005), existe uma relação dialética que sustenta a coexistência das duas redes, na medida em que o ensino privado e o da rede oficial existem um em função do outro. Nesse sentido, a rede oficial, diante da “incapacidade” de atender a camada de estudantes nas universidades públicas, concede a expansão das vagas às Instituições privadas. Assim, a rede oficial fica dispensada dessa responsabilidade e pode concentrar seus recursos na formação de uma minoria, além de garantir a sobrevivência da rede privada, que só tem condições de existir por causa do preenchimento da lacuna deixada pela rede oficial. Ela ainda considera que essa relação dialética se estende ao seu produto com a distinção da qualificação dos egressos.

Sendo assim, o regime militar deixou marcas profundas no estreitamento das relações entre o público e o privado, reforçando o que Germano (2005) denomina de “trama privatizante” da educação. Nesse sentido, as reformas pensadas para esse período e para os próximos fortaleciam o setor privado e seus interesses, em desfavor do ensino público.

Para Saviani,

o significativo aumento da participação privada na oferta de ensino, principalmente em nível superior, foi possível pelo incentivo governamental assumido deliberadamente como política educacional. O grande instrumento dessa política foi o Conselho Federal

de Educação (CFE), que, mediante constantes e sucessivas autorizações seguidas de reconhecimento, viabilizou a consolidação de uma extensa rede de escolas privadas em operação no país. O Conselho, mediante nomeações dos presidentes da República, por indicação dos ministros da Educação, nunca deixou de ter representantes das escolas particulares em sua composição. Além disso, o *lobby* das instituições privadas sempre foi muito ativo, intenso e agressivo, chegando a ultrapassar os limites do decoro e da ética, o que conduziu ao fechamento do CFE pelo ministro Murílio Hingel, em 1994. (SAVIANI, 2008, p. 300)

A partir desse período do Regime Militar, desenvolve-se o discurso de que o setor público é desnecessário e muito oneroso ao Estado, com rupturas em relação aos direitos públicos e às conquistas sociais, que não são muitas, a exemplo de outros países, que vivenciaram o auge do Estado de bem-estar social. Esse dismantelamento do Estado provedor dos direitos públicos foi acentuado nas décadas seguintes, quando, gradualmente, ocorre a reforma neoliberal do Estado capitalista brasileiro, articulada ao movimento de reestruturação produtiva.

2.2 Os movimentos reformistas no período 1995-2002

Na década de 1990, o Ensino Superior no país enfrenta o desafio da expansão e do financiamento. A intensa expansão do setor privado, iniciado no regime militar, continua no governo de FHC (1995 – 2003), com a aceleração da privatização desse nível de ensino. Esse governo consolida a política neoliberal e a hegemonia do pensamento privatista no campo da educação.

Nesse contexto, acentuou-se a privatização do Ensino Superior, com a justificativa de que a iniciativa privada poderia realizá-lo com muito maior eficiência e eficácia (CHACON; CALDERÓN, 2015). Desse modo, a esfera pública cada vez mais restringiu suas obrigações, por meio de regulamentações que possibilitavam a expansão da esfera privada.

Sem dúvida, a educação deve ser compreendida em seu tempo histórico, interagindo com os demais acontecimentos do contexto mais amplo. Nesse sentido, Martins (2006) considera que uma das tendências centrais da Educação Superior contemporânea, em escala internacional, diz respeito à ampliação do seu acesso, fenômeno que iniciou a partir da segunda metade do século XX. Ao analisar os sistemas de Ensino Superior, em diferentes contextos societários, esse autor argumenta que eles têm ocupado uma posição estratégica na modernidade, em função das complexas relações que mantêm com o processo de desenvolvimento econômico, com a valorização do conhecimento técnico e científico, com as crescentes exigências sócio-políticas do

processo de democratização e de igualdade de oportunidades e com a modernização de suas respectivas sociedades.

No Brasil, na década de 1990⁹, institucionalizaram-se mudanças no cenário econômico, político e social, iniciadas desde o período do Regime Militar, que influenciaram as principais políticas que impactaram no desenvolvimento do Ensino Superior. Essas mudanças aprofundaram a readequação do Estado ao capitalismo internacional, que, por sua vez, também transformou a sua atuação em todos os setores da sociedade.

No início dessa década, assumiu o governo Fernando Collor de Mello (1990 a 1992)¹⁰, que iniciou a implementação do modelo econômico inaugurado por Thatcher¹¹, vigente década antes na Inglaterra. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), foi o governo Collor que deflagrou o ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia, aprofundado posteriormente.

Nessa direção, o presidente Fernando Henrique Cardoso desenvolveu a reforma administrativa do Estado brasileiro, adotando o modelo de administração gerencial em substituição aos princípios burocráticos. Ainda, alinhou as políticas nacionais às políticas mundiais, orientadas pelas agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial), que recomendavam a adoção de ajustes fiscais, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado, bem como, a diminuição da intervenção do Estado, incentivando a iniciativa do mercado e a privatização das empresas e dos serviços públicos.

Segundo Lima (2007), o papel desses organismos internacionais na elaboração e na difusão dos valores e concepções que constituem o projeto de dominação tem sido fundamental nas políticas promovidas pelo Estado, no caso, o brasileiro. Esses organismos orientam o

⁹ É na virada dos anos de 1990, no entanto, que a onda do neoliberalismo se implementa no Brasil, não só pelo agravamento da crise econômica no final da década de 1980, mas também pelo esgotamento do modelo de Estado brasileiro. A doutrina neoliberal passa a ser apresentada como a única solução para a crise, conquistando a hegemonia na sociedade.

¹⁰ O presidente Fernando Collor de Mello foi eleito pelo voto direto, com o discurso contra a corrupção, mas sofreu um *impeachment*, sob a acusação de envolvimento em desvio de recursos públicos.

¹¹ Margaret Hilda Thatcher era primeira-ministra do Reino Unido, de 1979 a 1990. Conhecida como a “Dama de ferro”, ela introduziu uma série de medidas políticas e econômicas destinadas a reverter a alta taxa de desemprego e a recessão. Essas medidas enfatizaram a desregulamentação, particularmente do setor financeiro, a flexibilização do mercado, privatização de empresas estatais e a redução do poder dos sindicatos.

conjunto de reformas econômicas e políticas realizadas nos países da periferia¹² do capitalismo. Essas reformas neoliberais no reordenamento do papel dos Estados nacionais e na formação da burguesia configuram as políticas educacionais realizadas nesses países periféricos e que atravessaram o final do século XX e se estendem pelo início do século XXI. Durante o governo FHC, o conjunto de medidas adotadas pela reforma do Estado foi orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sendo uma ação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado – MARE, que buscava ampliar a governança. Para atingir esse objetivo, esse Ministério, por meio do Plano Diretor, pretendia contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente no Brasil, o que já vinha sendo impulsionado desde o início dos anos de 1980. Esse foi mais um dos movimentos de alinhamento do país à mundialização do capital. Portanto,

a integração do país à economia mundial dá-se enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial, quando este é pensado como provedor dos serviços sociais, entre eles, a educação. As medidas recomendadas, como se sabe, foram: combate ao *déficit público*, ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo aos investimentos externos, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. (SGUISSARD, 2006, p. 1026)

Além disso, a reforma do Estado foi vista como processo de redução do seu tamanho, o que envolvia a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel, com implicações no reconhecimento de que havia serviços que são exclusivos e serviços que não são exclusivos do Estado, o que influenciou diretamente no investimento na educação. Por isso, Mancebo, Silva Junior e Schugurensky (2016) afirmam que o Plano Diretor pretendia inserir a educação entre os “serviços competitivos ou não exclusivos do Estado” e estabelecia um novo precedente para as parcerias público-privadas na Educação Superior brasileira.

Havia, por parte dos partidários do neoliberalismo, a crítica ao Estado intervencionista, a busca pela minimização da atuação no que se refere às políticas sociais e pela redução ou desmonte das políticas de proteção. A proposta é de enxugamento da máquina estatal e a privatização de bens e serviços; portanto, essa reforma era entendida como superação dos entraves do passado de um Estado assistencialista e paternalista, por meio da transferência da

¹² As políticas desses organismos são elaboradas a partir da relação pobreza-segurança. A função é criar a imagem que existe a possibilidade de integração dos países periféricos na nova (des)ordem mundial, criando a aparência de que há o enfrentamento da pobreza, mas esse enfrentamento não significa a superação e sim alívio da pobreza com o caráter instrumental e objetiva de fato a legitimidade e a segurança que garantam a reprodução global do capital (LIMA, 2004).

produção de bens e serviços à sociedade e à iniciativa privada. Assim, ocorre um processo de naturalização de que o setor público é desnecessário e a privatização é a salvação para o crescimento do Estado, que deve ser mínimo no atendimento das políticas sociais e máximo, no controle em benefício do capital. Nesse sentido,

a crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico...) e de adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso. (DOURADO, 2002, p. 235)

Essas políticas reformistas afetam a educação, especialmente, o Ensino Superior. Consequentemente, introduzem-se novos conceitos, tais como: avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização e privatização. Carvalho (2015) mostra que o conjunto de medidas direcionadas ao Ensino Superior, diferente da Reforma Universitária de 1968, não estava expresso num documento oficial, mas numa série de textos legais, que Sguissardi (2006) chama de reformas pontuais. Assim, afirma:

As “reformas pontuais”, que não dependeram necessariamente de uma lei específica, mas de uma série de instrumentos legais e de medidas como a redução dos recursos financeiros, garantidores da mudança, tiveram como pano de fundo os ajustes da economia sugeridos pelo diagnóstico neoliberal e o que se tem denominado como *teses* defendidas em especial pelo BM ao longo das décadas de 1980 e 1990. (SGUISSARDI, 2006, p. 1034)

A reforma do Ensino Superior se articula de forma estreita com a nova formatação do Estado, tanto na perspectiva setorial, quanto na mudança do tipo de atuação. Nesse sentido, desenvolve-se uma nova configuração entre o público e o privado, com a quebra de fronteiras de espaços e a inclusão de mecanismos de administração gerencialista, inspirados na iniciativa privada para os serviços públicos.

No enfrentamento do problema de dissolução do Conselho Federal de Educação pelo governo anterior, em 1994, por práticas clientelistas no credenciamento de instituições e autorização/reconhecimentos de cursos e criação de Comissão Especial no MEC com funções deliberativas, no início da gestão de FHC, por meio da Medida Provisória nº 830, de 13 de janeiro de 1995, foi alterada e regulamentada a composição do Conselho Nacional de Educação, mas com atribuições reduzidas, considerando que foi conferido ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do Ensino Superior. Esses fatos favoreceram a expansão da

oferta de vagas sem ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, os gastos da União. Para tanto, foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado. Assim, favoreceu-se consideravelmente a expansão desse nível do ensino, por intermédio da iniciativa privada.

No governo FHC, foi aprovada a Lei nº 9.394 de 1996 (LDB, atualmente modificada por várias leis complementares), num confronto de interesses sociais, havendo prejuízos na especificação e na regulamentação de princípios constitucionais. Essa Lei substituiu a expressão Ensino Superior por Educação Superior e foi referência do movimento de fragmentação da Educação Superior brasileira.

Nos artigos 19 e 20, essa Lei define as categorias administrativas das instituições de ensino em públicas e privadas. As instituições privadas são diferenciadas em quatro tipos: particulares, no sentido de empresa com fins lucrativos; comunitárias; confessionais e filantrópicas. Essas três últimas, denominadas de públicas não estatais, por declararem seu caráter não lucrativo, são entendidas como próximas às instituições oficiais nas relações com o Estado para acesso a determinadas verbas públicas. No artigo 44, propõe-se a diversificação de cursos superiores, incluindo os sequenciais e a graduação, além da pós-graduação e da extensão. A LDB, no entanto, favoreceu não apenas as instituições ditas não lucrativas, mas também o setor empresarial, que almejava lucro com as atividades educativas, quando possibilitou a institucionalização de cursos sequenciais e outras modalidades de IES, que não precisam, necessariamente, atuar de acordo com o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conferido às universidades por meio do artigo 207, da Constituição Federal de 1988.

Após esta LDB, com o Decreto nº 2.306/1997, Educação Superior passou a organizar-se pautada na diversificação dos cursos e na diferenciação das instituições. Para Minto (2006), esse decreto permitiu a “explosão” do setor privado. Essa diferenciação da Educação Superior estabeleceu cinco tipos institucionais; universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores, com atribuições e objetivos específicos, de acordo com o público também diverso, atendendo às demandas mercantilistas, que consideram educação como serviço ou mercadoria. Então, ao permitir a flexibilização institucional em detrimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, criou-se um sistema de competição no campo educacional.

Ao analisar a expansão da Educação Superior, considerando dados quantitativos de IES e de matrícula, com base nas informações Sinopse Estatística do Ensino Superior, fornecido pelo INEP, os dados foram distribuídos por instituições universitárias e não universitárias, uma vez que estas últimas sofreram mudanças de denominações ao longo do tempo, de acordo com o Censo Superior. Essas categorias redistribuíram-se em IES de natureza pública (federais, estaduais e municipais) e privada. Cabe destacar que, em 1995, o Censo era realizado nas Universidades, nas Federações de Escolas, nas Faculdades Integradas e nos Estabelecimentos Isolados. Em 1997, a única alteração foi a substituição das Federações de Escolas por Centros Universitários. Em 1999, na sistematização de dados, aparecem as Universidades, os Centros Universitários, as Faculdades e os Centros de Educação Tecnológica. Em 2000, as categorias incluem as Universidades, os Centros Universitários, as Faculdades, os Centros de Educação Tecnológica, as Faculdades Integradas, as Escolas e os Institutos. Em 2004, além das IES que já faziam parte do Censo, foram acrescentadas as Faculdades de Tecnologia. De 2008 até o último Censo, em 2016, a contagem é feita nas Universidades, Centros Universitários, Faculdades, CEFET's¹³ e IF's¹⁴. Percebe-se que as Universidades estão presentes em todas as edições do Censo, mas, em contrapartida, houve uma séria de mudanças nos outros tipos de estabelecimentos de Ensino Superior. Dessa forma, justifica-se a opção pela denominação de instituições Não-Universitárias.

A partir dessa diferenciação institucional, o setor privado passou por um rápido crescimento, conforme as evidências da Tabela 1, e a organização institucional para oferta da Educação Superior preferentemente em universidades tornou-se apenas um discurso sem materialidade.

¹³ Centro Federal de Educação Tecnológica.

¹⁴ Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Tabela 1 – Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa, 1995 – 2002

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não-universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|--------|---------|---------|--------------------|--------|---------|---------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 1995 | 894 | 135 | 15,10% | 72 | 63 | 759 | 84,90% | 138 | 621 |
| 1996 | 922 | 136 | 14,75% | 72 | 64 | 786 | 85,25% | 139 | 647 |
| 1997 | 900 | 150 | 16,67% | 77 | 73 | 750 | 83,33% | 134 | 616 |
| 1998 | 973 | 153 | 15,72% | 77 | 76 | 820 | 84,28% | 132 | 688 |
| 1999 | 1097 | 155 | 14,13% | 72 | 83 | 942 | 85,87% | 120 | 822 |
| 2000 | 1180 | 156 | 13,22% | 71 | 85 | 1024 | 86,78% | 105 | 919 |
| 2001 | 1391 | 156 | 11,21% | 71 | 85 | 1235 | 88,79% | 112 | 1123 |
| 2002 | 1637 | 162 | 9,90% | 78 | 84 | 1475 | 90,10% | 117 | 1358 |

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

Quanto à organização acadêmica, segundo dados do Inep¹⁵, no ano de 2002, a quantidade de universidades somava 162, representando um percentual de 9,90%, de um total de 1.637 instituições existentes no país. Ou seja, predominava o modelo de faculdades, escolas, institutos e centros de Educação Superior no cenário nacional. Nesse contexto, houve a expansão expressiva de instituições de caráter não-universitário, que passaram de 84,90% em 1995, para 90,10% em 2002, registrando-se esse crescimento, sobretudo, no setor privado. Ainda, em relação às Universidades, percebe-se que, em 1995, o maior número está no setor público; já, em 2002, o setor privado ultrapassou esse número. Essa é uma das marcas do governo FHC, que, ao priorizar a flexibilização da Educação Superior através da diversificação da modalidade de ensino e a diferenciação institucional, permite uma verdadeira “explosão” do setor privado.

Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, em suas diretrizes, defendia essa diversificação institucional para diferentes demandas e funções, apesar de considerar as universidades o núcleo estratégico, como também indicava maior margem de liberdade para as instituições não-universitárias. Portanto, pode-se inferir que houve o fortalecimento da expansão privada com o PNE 2001-2010, que favoreceu o desenvolvimento da Educação Superior como uma mercadoria, de acordo com as políticas neoliberais induzidas nos países periféricos.

Com base nos dados do Inep, durante os oito anos do governo FHC, o número de universidades ficou praticamente estagnado, com algumas oscilações, enquanto o número de instituições não-universitárias passou de 759 em 1995, para 1475 em 2002. Esse é o reflexo da

¹⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

política do governo, que restringe o financiamento das universidades públicas federais e confirma o favorecimento do mercado privado na disputada oferta da Educação Superior, subtraindo a responsabilidade do Estado. Essas análises revelam que o problema não é organizacional, mas, sim, de ordem econômica.

De acordo com Sguissardi (2006), a pequena expansão do setor público e o grande crescimento do setor privado explicam-se, em grande medida, pela drástica redução do financiamento para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e pela facilidade de criação de IES privadas, especialmente, com finalidade de lucro. A expressiva expansão de IES privadas encontra justificativa nas diretrizes de uma política educacional que pretendia desobrigar o Estado da Educação Superior, para manter o foco na Educação Básica e profissional.

Segundo Cunha,

a privatização do Ensino Superior foi acelerada no octênio FHC. O número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial, na categoria universidades e na dos centros universitários, o que resultou na ampliação do alunado abrangido pelo setor. Tal crescimento fez-se com a complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas e até mesmo com o benefício do credenciamento acadêmico e do crédito financeiro. (CUNHA, 2004, p. 807)

Ainda, de acordo com Cunha, de um lado, as IES federais sofreram os impactos do arrocho promovido pelo governo com os recursos para o custeio e o financiamento subtraídos dessas instituições e, ao mesmo tempo, as instituições privadas foram contempladas com vantagens. Na sua visão, as instituições privadas de Educação Superior foram estimuladas pelos governos a se expandirem, por meio da liberalização dos serviços educacionais e da isenção fiscal, em especial, com a oferta de cursos aligeirados, voltados apenas para o ensino, desvinculado da pesquisa. Nesse sentido, admite pensar que o sucateamento do setor público da Educação Superior correspondia a um intento deliberado. Sem outra referência empírica, esse autor percebe que esse foi o pensamento dominante naquelas instituições, no período 1995/2002. Conclui-se que as políticas do Governo FHC relacionadas à esfera pública e privada da Educação Superior são distintas, mas compatíveis e convergentes.

Desse modo, a Educação Superior ficou descaracterizada como bem público, transformando-se num promissor campo de exploração comercial, favorecido pela LDB nº 9.394/96, que incentivou a expansão através da privatização, no momento em que legalizou a reforma já em curso para o Ensino Superior, retirando do seu texto todas as medidas que causariam impactos nos gastos públicos. Portanto, a expansão pela via da privatização foi um dos

pilares do discurso da democratização do acesso ao Ensino Superior, mas com evidência de exclusão de muitos jovens na idade entre 18 e 24 anos. A respeito dessa reforma, considera-se que

esse modelo de expansão por meio da diversificação institucional, sobretudo, por aquelas não universitárias, está presente no receituário do Banco Mundial e se dá por representar menores custos e maiores lucros, o que interessa ao setor privado-mercantil que possui, historicamente, no Brasil, presença marcante na Educação Superior, em especial, a partir da ditadura militar de 1964. Esse processo evidencia, mais uma vez, uma Educação Superior concebida como mercadoria que visa à garantia de lucro ao capitalista; e, para tanto, torna-se necessário rebaixar as exigências de acesso e de formação, priorizando o ensino em detrimento da pesquisa. (AMARAL; CHAVES, 2016, p. 58)

Ao considerar a distribuição das IES pelas cinco regiões do país no período do governo Fernando Henrique, com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Superior do Brasil, tem-se uma visão mais ampla do desequilíbrio ou desigualdade regional da oferta desse nível de ensino, bem como, da natureza pública e privada, com concentração em regiões mais desenvolvidas economicamente.

Assim, pode-se perceber o tratamento dado a este nível de ensino em cada região. De acordo com a Tabela 2, percebe-se um descompasso, evidenciando a distância entre as esferas pública e privada, o que já vinha sendo construído ao longo da implantação do Ensino Superior no Brasil, uma vez que o setor privado é o que apresenta maior crescimento como continuação das políticas adotadas em governos anteriores, que propiciaram o crescimento deste setor. Nesse sentido, a Região Sudeste é a que mais se destaca.

Tabela 2 – Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa e região, 1995 – 2002

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|------|-------------|----|----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 1995 | 894 | 12 | 19 | 38 | 54 | 89 | 472 | 38 | 82 | 33 | 57 |
| 1996 | 922 | 12 | 22 | 40 | 57 | 87 | 488 | 41 | 81 | 31 | 63 |
| 1997 | 900 | 12 | 22 | 43 | 58 | 85 | 468 | 39 | 81 | 32 | 60 |
| 1998 | 973 | 12 | 28 | 44 | 80 | 83 | 487 | 38 | 93 | 32 | 76 |
| 1999 | 1.097 | 11 | 31 | 45 | 96 | 76 | 558 | 33 | 115 | 27 | 105 |
| 2000 | 1.180 | 11 | 35 | 44 | 113 | 72 | 595 | 34 | 142 | 15 | 119 |
| 2001 | 1.391 | 12 | 49 | 46 | 165 | 75 | 667 | 33 | 182 | 17 | 145 |
| 2002 | 1.637 | 14 | 69 | 51 | 205 | 77 | 763 | 35 | 225 | 18 | 180 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

De acordo com a Tabela 2, as IES do setor privado tiveram maior expansão nas cinco regiões do Brasil, no período de 1995 a 2002, com acréscimo de: 50, na região Norte; 151, na região Nordeste; 291, na região Sudeste; 143, na região Sul; 123, na região Centro-Oeste. Observa-se que as regiões menos desenvolvidas tornaram-se espaços privilegiados para a expansão do setor privado, apesar do crescimento nas demais regiões do país. Na esfera pública (federal, estadual e municipal), no mesmo intervalo de tempo, o movimento de expansão ou de encolhimento foi mais tímido, havendo acréscimo de duas instituições na Região Norte e 13, na Região Nordeste, enquanto ocorreu uma redução de 12 instituições na Região Sudeste; 3, na Região Sul; 15, na Região Centro-Oeste.

Portanto, a reforma da Educação Superior nos anos de 1990 beneficiou o ensino privado em desfavor do ensino público, tendo como estratégia a privatização, na qual a Educação Superior torna-se uma atividade altamente rentável, norteada pela ideologia do capital. Para Minto (2006), a primeira de todas as estratégias da privatização, talvez a mais simples e direta delas, é o contingenciamento do financiamento estatal à Educação Superior pública, ou seja, na forma da não ampliação dos recursos, com a justificativa de que o ensino superior é caro demais para ter como único mantenedor o setor público. Em 1995, as IES privadas representavam 76,51% do total das IES, enquanto as públicas representavam 23,49%. Em 2002, este percentual é de 88,09% de IES privadas e 11,91% de IES públicas.

Fica evidente a tendência de tornar o setor privado protagonista, por conta do crescente número de instituições chamadas a responder às demandas de expansão do ensino. Dessa forma, a Educação Superior torna-se um “meganegócio da educação”, apoiado oficialmente quase como uma política de Estado para o setor, transformando-se numa das mais importantes atividades econômicas. Este setor aproveita-se da busca incessante de vagas pelos jovens, as quais não são de fácil acesso no setor público.

Outra informação importante disponibilizada pelo Inep se refere ao número de matrículas do período em análise, apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Matrículas na Educação Superior, por categoria administrativa, 1995 – 2002

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|--------|---------|-----------|--------------------|--------|---------|-----------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 1995 | 1.759.703 | 1.127.932 | 64,10% | 598.579 | 529.353 | 631.771 | 35,90% | 101.961 | 529.810 |
| 1996 | 1.868.529 | 1.209.400 | 64,72% | 626.131 | 583.269 | 659.129 | 35,28% | 109.296 | 549.833 |
| 1997 | 1.945.615 | 1.326.459 | 68,18% | 666.421 | 660.038 | 619.156 | 31,82% | 92.761 | 526.395 |
| 1998 | 2.125.958 | 1.467.888 | 69,05% | 700.539 | 767.349 | 658.070 | 30,95% | 104.190 | 553.880 |
| 1999 | 2.369.945 | 1.619.734 | 68,34% | 725.182 | 894.552 | 750.211 | 31,66% | 106.840 | 643.371 |
| 2000 | 2.694.245 | 1.806.989 | 67,07% | 780.166 | 1.026.823 | 887.256 | 32,93% | 106.860 | 780.396 |
| 2001 | 3.030.754 | 1.956.542 | 64,56% | 816.913 | 1.139.629 | 1.074.212 | 35,44% | 122.312 | 951.900 |
| 2002 | 3.479.913 | 2.150.659 | 61,80% | 915.902 | 1.234.757 | 1.329.254 | 38,20% | 135.753 | 1.193.501 |

Fonte: Elaborada pela autora, com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

De acordo com os dados do INEP, em 1995, o governo FHC encontrou o Ensino Superior com 1.759.703 milhões estudantes de graduação e o deixou, em 2002, com quase 3,5 milhões de matrículas. No setor público, houve um pequeno aumento nas matrículas. Já o setor privado registrou um crescimento significativo, com mais que o dobro de matrículas. Observa-se que, apesar de ser maior o número de instituições não-universitárias, o percentual de matrículas é maior nas Universidades; porém, este percentual diminuiu no período 2000-2002. Durante esse governo, o percentual passou de 64,10% para 61,80%, enquanto nas universidades privadas e nas IES não-universitárias, esse percentual aumentou, especialmente, nos dois últimos anos de governo. Também, registra-se um tímido crescimento de matrículas no setor público.

Percebe-se, na tabela 3, que o setor público, gradativamente, foi perdendo espaço ao longo dos anos. Em 1995, a matrícula no setor privado representava 60,19% do total de matrículas, enquanto no setor público representava 36,81%. Em 2002, esse percentual aumentou para 69,78% de matrículas no setor privado e 30,22%, no setor público.

Incentivar a educação, principalmente a superior, gera na região beneficiada um potencial para o crescimento econômico e social, devido à necessidade de o meio se adequar à nova realidade local. Portanto, deve-se investir nas regiões Norte e Nordeste, porque são as que concentram uma população com maior vulnerabilidade econômica, que exige que se criem condições para combater os desequilíbrios regionais, oportunizando aos jovens acesso ao Ensino Superior na sua região de origem, para não precisarem deslocar-se para outras regiões, o que é possível com investimentos na interiorização da universidade pública e com políticas de democratização do acesso desenvolvidas pelo governo federal.

A distribuição das matrículas por categorias administrativas e região, apresentada na Tabela 4, mostra que o crescimento dos números acompanha a tendência de ampliação do setor privado, com maior intensidade na região Sudeste, seguida do Sul e do Centro-Oeste. No entanto, embora a Tabela 2 registre maior número de IES privadas em relação às públicas nas regiões Nordeste e Norte, elas são de pequeno porte (faculdades ou instituições isoladas). Assim, o número maior de matrículas concentra-se nas instituições públicas. Tal evidência provavelmente se justifica pelo fato de serem municípios pequenos e pouco desenvolvidos e pelo fato de a população dessas regiões (Nordeste e Norte) apresentar maior vulnerabilidade econômica, dado o estágio de desenvolvimento desigual; portanto, o cenário não favorece a instalação de universidades privadas ou grandes centros universitários.

Tabela 4 – Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa e região, 1995 – 2002

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|-------------|------------------|---------|--------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 1995 | 1.759.703 | 48.386 | 15.806 | 183.872 | 85.582 | 255.762 | 717.686 | 160.525 | 169.531 | 51.995 | 70.558 |
| 1996 | 1.868.529 | 55.287 | 21.748 | 190.277 | 89.151 | 265.053 | 763.378 | 169.816 | 179.377 | 54.994 | 79.448 |
| 1997 | 1.945.615 | 52.667 | 25.068 | 198.596 | 91.029 | 272.731 | 780.550 | 177.134 | 201.432 | 58.054 | 88.354 |
| 1998 | 2.125.958 | 56.597 | 28.480 | 209.838 | 100.321 | 285.917 | 862.087 | 188.767 | 230.366 | 63.610 | 99.975 |
| 1999 | 2.369.945 | 61.110 | 33.301 | 243.062 | 114.773 | 293.431 | 964.131 | 166.974 | 306.162 | 67.445 | 119.556 |
| 2000 | 2.694.245 | 71.412 | 43.646 | 271.795 | 141.914 | 304.691 | 1.093.348 | 161.729 | 380.706 | 77.399 | 147.605 |
| 2001 | 3.030.754 | 86.100 | 55.792 | 285.646 | 174.669 | 313.513 | 1.253.097 | 165.486 | 436.102 | 88.480 | 171.869 |
| 2002 | 3.479.913 | 115.943 | 74.168 | 316.645 | 225.764 | 333.631 | 1.412.646 | 177.472 | 500.183 | 107.964 | 215.497 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

FONTE: Elaborada pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

As regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul) foram as que mais contribuíram para o desenvolvimento da Educação Superior como mercadoria, considerando as demandas desse nível de ensino pelo sistema produtivo e as expectativas da população em relação ao ingresso mais vantajoso no mercado de trabalho, bem como, maior poder econômico para a compra do bem educacional.

Sendo assim, torna-se relevante investir na Educação Superior pública, a fim de gerar possibilidades de inserção social qualificada de segmentos sociais desfavorecidos e como estratégia de desenvolvimento econômico e social dessas regiões marcadas por diferenças e desequilíbrios. Da mesma forma, há necessidade de um processo de descentralização da oferta de

capital, mediante um processo de interiorização das instituições de ensino, criando oportunidades para o acesso dos jovens a esse bem público na sua região de origem, sem necessidade de deslocamento para outras regiões.

Enfim, o Estado é o local por excelência do interesse geral dos segmentos sociais, cabendo-lhe a promoção e a garantia de direitos sociais, mas as medidas reformistas fragilizaram as políticas públicas. A tendência do neoliberalismo é produzir uma ampla e crescente redução da esfera pública no âmbito do Estado capitalista, que continua forte na importante função de controle, mas passa a ser Estado mínimo nas suas obrigações sociais e máximo para o capital.

Dessa forma, o MEC, partindo da ideia da existência de crise na Educação Superior, na medida em que o diagnóstico apontava a presença de grande parcela da população fora do Ensino Superior, além do grave problema da qualidade do ensino ofertado, funcionou como agente central da política educacional e como mediador da relação entre Estado e sociedade, em sintonia com a agenda do governo. Havia a necessidade de ampliar o acesso a esse nível de ensino, porém, com restrição de verbas públicas. A partir de então, o MEC delegou maior responsabilidade à esfera privada para a expansão do Ensino Superior, evidenciada pela ampliação considerável da participação desse setor na oferta de vagas. Assim,

a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação, em grande medida devido ao processo de ajuste fiscal dos anos de 1990, fez com que não se conseguisse atender plenamente à crescente demanda por Educação Superior. Esse processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecido por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições. Outra implicação da perda relativa de poder do papel desempenhado pela União refere-se à ampliação da participação dos estados, sobretudo, aqueles de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível do ensino. (CORBUCCI, 2004, p. 683)

Além disso, Mancebo (2012) discute o sentido contraditório da expansão da Educação Superior gerada nas últimas décadas, por um lado, percebida de forma positiva por ampliar o acesso da população ao Ensino Superior; por outro lado, sugere alguns efeitos negativos desse processo, particularmente, no que se refere ao perfil dos cursos e das carreiras criados pelas instituições privadas, cujo crescimento de matrículas se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, com base nos interesses da burguesia desse setor em ampliar a valorização de seu capital com a venda de serviços educacionais.

Para Chaves (2010), a centralidade da reforma consiste na redefinição do papel do Estado, que reafirma, por um lado, o valor do Estado democrático e republicano como o âmbito

natural da justiça e como instância estratégica de redistribuição de recursos, mas, ao mesmo tempo, ele é desmantelado em função do reforço *darwiniano* do mercado, que procura, a qualquer custo, a manutenção dos lucros. Dessa forma, a Educação Superior deixa de ser direito social e transforma-se em mercadoria, tornando-se diversificada e flexível e submetendo-se a um processo expansionista com contenção de gastos públicos.

Como resultado dessa política, o Ensino Superior privado teve facilitado o seu crescimento num ritmo acelerado, ao mesmo tempo em que se reduziram drasticamente os recursos para a expansão e a manutenção das instituições públicas de Ensino Superior. Segundo Chaves e Amaral (2015), essa política de privatização adotada no Brasil coloca o país com a segunda maior privatização desse nível de ensino no conjunto de 15 países da América Latina, só perdendo para o Chile, com 73% dos estudantes matriculados em IES privadas, de acordo com os dados até 2012.

A LDB de 1996 serviu como base para o processo de reforma da Educação Superior, em atendimento às orientações dos organismos multilaterais internacionais para a implantação do modelo de Estado Neoliberal, em que a lógica mercantilista assume a centralidade. A abertura desse processo de mercantilização influenciou novos rumos para a Educação Superior, a partir do livre mercado de compra e venda das IES privadas, o que gerou a fusão de empresas educacionais e a abertura para o capital nacional e internacional, com a venda de ações na bolsa de valores, ocasionando a expansão do setor de forma desenfreada. É importante ressaltar que grande parte do capital dessas empresas é oriunda de grupos estrangeiros, em especial, de bancos de investimentos norte-americanos, que encontraram nesse setor, um mercado muito favorável ao aumento de seus lucros (CHAVES, 2010).

Na atualidade, quatro empresas educacionais se destacam nesse mercado de capitais: Kroton, Estácio, Anhanguera e SEB – Sistema Educacional Brasileiro ou Colégio Osvaldo Cruz, Dom Bosco e Pueri Domus. Sguissardi (2015) reforça que a reforma apontava para a criação de organizações sociais em vez de autarquias e fundações públicas, mantenedoras das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Essas organizações sociais liberariam o Estado da obrigatória e constitucional manutenção das IFES, que deveriam buscar junto a órgãos públicos ou privados, os recursos financeiros que não lhes fossem garantidos pelo Fundo Público. Assim, em tempos atuais,

o processo de mercantilização do Ensino Superior brasileiro, evidenciado nesse estudo, adquire nova configuração com a formação dos oligopólios (grandes empresas privadas que controlam a maioria dessa oferta educacional), a partir das fusões e compras de instituições pequenas e da abertura do capital nas bolsas de valores. A expansão descontrolada e mercantil desse nível de ensino está vinculada a processos intensos de desnacionalização da educação, no Brasil, com a entrada de capitais estrangeiros no mercado educacional, introduzindo, efetivamente, a educação no setor de serviços a serem negociados na OMC. (CHAVES, 2010, p. 495-496)

Em síntese, a educação sofre as consequências da transformação num grande “negócio” a ser comercializado no mercado capitalista, e os estudantes em clientes-consumidores disputados pelas IES privadas, que reproduzem as relações capitalistas, por meio de práticas instrumentais e utilitaristas, distanciando-se da reflexão crítica e da educação como possibilidade emancipadora. Portanto, o modelo organizacional é movido pela ideologia do valor econômico e do *marketing*, fundamentado em princípios da ideologia neoliberal, como flexibilidade, racionalidade, produtividade e competitividade, transformando a Educação Superior em negócio altamente lucrativo.

A política educacional adotada por FHC foi o desdobramento e o fortalecimento do que já vinha ocorrendo nas décadas anteriores, com a prevalência da expansão pela via privada, com a retirada do poder público do financiamento e com a diversificação institucional. Essa política também instituiu um aparato normativo que influenciou ações políticas nos governos seguintes, embora se reconheçam estas ações políticas como favoráveis ao processo de massificação da Educação Superior, no esforço de atendimento às metas estabelecidas pela Lei do Plano Nacional de Educação de 2001-2010. Assim, predominou a restrição à oferta do Ensino Superior público, impulsionada pela reforma gerencial do Estado. Esse foi o legado do governo FHC para os presidentes petistas.

2.3 Políticas de expansão no período de 2003-2016

A partir de 2003 até meados de 2016, o Brasil esteve sob o comando do governo do Partido dos Trabalhadores, num contexto nacional de reforma do Estado e alterações econômicas ocorridas na gestão da política fiscal, a partir do acordo firmado, em 1998, entre o governo de FHC e o FMI, com implicações no sucateamento do setor público, em decorrência da redução drástica do financiamento por parte do governo federal. Esse período representou o marco da consolidação do PROUNI, programa focalizado neste texto dissertativo.

O primeiro governo petista foi representado por Luís Inácio Lula da Silva (Lula), no período de 2003 a 2010, no exercício de dois mandatos presidenciais, conferidos pelo voto popular. Segundo Lima (2011), esse Presidente conquistou o poder com apoio da classe trabalhadora, mas, também, fazendo aliança com parte da burguesia nacional, com uma proposta de pacto social na conciliação de interesses de classe. Conforme a autora, a proposta da candidatura da coligação Lula Presidente prometia a retomada do crescimento econômico em todos os ramos da economia com responsabilidade fiscal e garantia de compromissos internacionais, o fortalecimento da regionalização pelo Mercosul e relações internacionais de cooperação e compensação equilibradas, elevando o poder competitivo nacional, por meio das empresas e da comunidade científica.

Uma Escola do tamanho do Brasil foi o nome dado ao Programa de Lula, no primeiro mandato (2002-2005), com a intenção de fazer crescer o nível educacional do país, concedendo-lhe prioridade na orientação das políticas públicas. Esse programa tinha o objetivo de democratizar o acesso e garantir a permanência regulamentada no sistema escolar, trazendo para o debate a educação de crianças e jovens, em suas diferentes particularidades, ou seja, Educação Básica, Profissionalizante, Especial, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância, além da Educação Superior, nosso objeto principal de análise.

Nesse Programa, conforme Franco e Morosini (2003), a educação em todos os níveis é entendida como direito social universal e básico, devendo orientar-se pelas diretrizes de democratização do acesso e garantia de permanência com qualidade social por meio de um regime de colaboração entre entes federados e democratização da gestão. Especificamente, em relação à Educação Superior, destacam-se os compromissos assumidos por essa candidatura: reconhecimento do papel estratégico no desenvolvimento social e econômico; autonomia universitária; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; consolidação de instituições públicas para os demais tipos institucionais; oferta de vagas no turno noturno por instituições públicas; gratuidade do ensino em instituições oficiais; ampliação do financiamento no setor público; ampliação do crédito educativo e programa de bolsas.

Na análise de Amaral (2005), o Programa da candidatura do governo Lula discute a importância da educação para a inserção do país no cenário internacional. Nessa perspectiva, assume o compromisso com o Programa Uma Escola do Tamanho do Brasil. Entre as ações prioritárias do novo governo estava a criação de condições para elevar o percentual de gastos

públicos em educação em relação ao PIB para o mínimo de 7% no período de dez anos, mediante esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Dessa forma, os novos recursos para as instituições de Ensino Superior estariam vinculados a essa elevação dos recursos para a educação pública brasileira.

Assim, esse governo comprometia-se com o desafio de reverter o processo de deterioração acentuada que atingia o Ensino Superior, desde os anos de 1990, provocado pela diminuição dos investimentos públicos em educação em todos os níveis e os sucessivos cortes orçamentários do sistema universitário federal, impedindo sua expansão e provocando o sucateamento das instituições existentes.

De acordo com a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a partir dos anos 1990, o Ensino Superior sofreu um processo de deterioração acentuada, em razão do prolongado ajuste fiscal, que já vinha ocorrendo desde a década anterior, com consequência imediata na diminuição dos investimentos públicos em educação, em todos os níveis. Ou seja, os sucessivos cortes orçamentários atingiram de forma muito danosa o sistema universitário federal, impedindo sua expansão e provocando o sucateamento das universidades existentes. Ainda, segundo a ANDIFES, no período de 1995-2001, as 54 instituições federais de Ensino Superior perderam 24% dos recursos para custeio (pessoal, água, luz telefone e materiais diversos) e 77% dos recursos para investimento em salas de aulas, laboratórios, computadores e acervo bibliográfico, apesar do número de alunos ter aumentado (PORTAL MEC).

Essa foi, sem dúvida, uma herança passada de um governo para outro, no que diz respeito aos cortes nos gastos públicos destinados à educação, tornando-se um dos grandes desafios do governo do PT, o processo de expansão da Educação Superior e a reversão do processo de deterioração, que foi marca da década de 1990.

Sendo assim, o governo Lula enfrentaria o desafio de reformar a Educação Superior. Iniciou oficialmente o seu trabalho com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)¹⁶, com a responsabilidade de analisar a situação da Educação Superior brasileira e apresentar um plano de ação, que visasse à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O GTI

¹⁶ A principal atribuição era propor medidas para enfrentar rapidamente a crise então vivida pelas universidades públicas, cujas verbas de custeio teriam diminuído cerca de 50% durante o governo FHC, segundo afirmação do relatório final do GTI.

era composto por 12 membros, sendo dois representantes dos setores governamentais: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda.

Esse grupo de trabalho produziu o relatório final, intitulado Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira, composto de quatro partes: ações emergenciais, autonomia universitária, complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. Segundo o relatório, a década anterior foi de profunda desarticulação do setor público brasileiro, com graves consequências para o quadro geral de crise das universidades brasileiras. Esse diagnóstico, segundo Aguiar (2011), traz uma análise do número de matrículas e de docentes no setor público federal entre 2003 e 2007 e propõe ampliar matrículas, apresenta algumas propostas pontuais e a projeção de custos de investimentos, mas a proposta não se concretizou por ter sido genérica e imprecisa.

Sguissardi (2006) faz uma crítica à forma como foi conduzido o projeto da reforma, porque não mencionou qual seria o percentual de investimento do PIB nas IFES. Sempre foi um nó, o financiamento desse nível de ensino por parte do governo, ainda mais com a meta do PNE 2001 de ampliar o atendimento da população com idade entre 18 e 24 anos, que ainda estava fora do Ensino Superior. Outras críticas se relaciona à manutenção das fundações de apoio às universidades públicas com perfil privatizante, à incipiente avaliação da qualidade nas instituições privadas e a validade idêntica de diplomas concedidos por universidades e faculdades, sendo que as exigências entre as duas não são equivalentes.

Algumas medidas normativas referentes ao primeiro mandato presidencial em relação à política de Educação Superior merecem destaque por se inspirarem no discurso da democratização com implicações no ingresso e na permanência na Educação Superior com qualidade. Tendo por base a pesquisa de Lima (2011), abaixo consta um quadro com algumas leis e decretos aprovados no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Quadro1 – Legislações do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro mandato

| Legislação | Data | |
|---|------------------------|---|
| Decreto nº 4.876 | 12 de novembro de 2003 | Regulamentou o programa Diversidade na Universidade, direcionado ao acesso de grupos sociais desfavorecidos (afrodescendentes e indígenas) |
| Lei nº 10.861 | 14 de abril de 2004 | Instituiu o SINAES, na intenção de controlar a qualidade |
| Lei nº 11.096 | 13 de janeiro de 2005 | Instituiu o Programa Universidade para Todos (inicialmente por medida provisória em 2003), que concede bolsas de estudos |
| Lei nº 11.892 | 29 de dezembro de 2008 | Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências |
| Lei nº 11.180 | 23 de setembro de 2005 | Instituiu a Escola de Fábrica, autorizou bolsas para beneficiários do PROUNI e instituiu o Programa de Educação Tutorial |
| Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 | 2 de dezembro de 2004 | Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica |
| Decreto nº 5.786 | 24 de maio de 2006 | Estabelece critérios para definir centros universitários |
| Decreto nº 5.666 | 19 de dezembro de 2005 | Regulamentou a educação a distância |
| Decreto nº 5.800 | 8 de junho de 2006 | Instituiu a Universidade Aberta do Brasil |

Fonte: Elaborada pela autora.

Os investimentos privados no setor público foram incentivados pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs)¹⁷, cuja regulamentação ocorreu por meio da Lei nº 11.079/04, que entrou em cena no conjunto de medidas das reformas adotadas pelo governo, com o objetivo de buscar maior participação do setor privado em setores públicos. As PPPs foram pensadas como mecanismos necessários para o crescimento econômico, ou seja, através da parceria entre Estado e a iniciativa privada, buscavam, via de regra, dividir os riscos dos investimentos. Nesse sentido, as análises consideram que

as PPPs foram estruturadas com o objetivo de atrair investimento privado para financiar obras públicas urgentes. Em sua maioria são obras que demandam grandes investimentos e cujo retorno financeiro é considerado mínimo ou incerto. Seu funcionamento consiste em o Governo, na busca por recursos financeiros adicionais, possibilitar que investidores possam construir e manter obras tendo estes, em troca, o direito de exploração comercial dos serviços provenientes destas. (OLIVEIRA *et al.*, 2005, p. 329)

Essas estratégias lançadas pelo governo promoveram conflitos de interesse: de um lado, os bens públicos e do outro, os interesses da iniciativa privada. O artigo 3º da Lei dos PPPs dispõe que a delegação total ou parcial da prestação ou exploração de serviço público passe a constituir o objeto dessas parcerias. Ao reportar-se ao conjunto dos serviços públicos, entende-se

¹⁷ Para mais detalhes da Lei, acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm.

que este dispositivo legaliza inclusive a presença da iniciativa privada na execução das políticas públicas na área educacional.

Nesse primeiro mandato presidencial, pode-se afirmar que o programa estruturante da expansão da matrícula na Educação Superior foi o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que, coordenado pelo Ministério de Educação (MEC), tornou-se uma das marcas do governo Lula, sendo reconhecido como um dos programas prioritários do governo do PT. Esse Programa objetiva democratizar o acesso dos estudantes de baixa renda ao Ensino Superior, garantindo a inclusão social. Ele acontece num momento de esperança de mudanças e transformações no cenário brasileiro, em todas as áreas. Durante a campanha, em seus discursos, Lula tratava a educação como um bem de caráter público e social, que serviria de instrumento de transformação.

Inicialmente, o PROUNI, por meio da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, concedia bolsas de estudo, integrais ou parciais que correspondiam a 50% da semestralidade ou anuidade de estudantes da Educação Superior (cursos de graduação ou sequenciais), em instituições privadas sem fins lucrativos, por meio de isenção fiscal. Posteriormente, inclusive com a aprovação da Lei nº 11.096/2005, o critério foi flexibilizado, admitindo também a bolsa parcial, correspondente a 25% da semestralidade/anuidade, bem como, a participação de instituições com fins lucrativos.

Esse Programa era mais uma das iniciativas dentro do contexto de Reforma Universitária empreendida pelo governo, com traços de continuidade e rupturas no governo anterior, pois se configurava como ação política de enfrentamento de desafios administrativos e sociais. A criação do Programa teve como estímulo o interesse do governo em tentar atingir a meta prevista no PNE 2001-2010, que prescrevia uma matrícula na Educação Superior de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, o que não seria garantido pelas IES públicas.

Contudo, também havia o atendimento de outros interesses privados, considerando o crescimento exagerado de IES privadas na década de 1990 e a existência de altas taxas de inadimplência, evasões e sobras de vagas, nestas instituições, em função dos limites estruturais e do poder aquisitivo da clientela, num país com baixo crescimento econômico, aumento dos índices de desemprego e queda na renda da população. Cabe destacar que, no diagnóstico da Educação Superior no Plano Nacional de Educação de 2001 – 2010, o registro de dados de 1998 indica a existência de 124.678 vagas não preenchidas, das quais 115.318 eram de instituições

particulares. Portanto, essas instituições necessitavam de uma ação urgente para que saíssem da crise instalada no setor privado.

Paralelamente, coexistia o desenvolvimento do Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES), programa implantado no governo anterior pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999 e reafirmada pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Percebe-se que, somente no segundo mandato, o governo Lula introduz alterações no FIES, através da Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007, que estende o financiamento a estudantes de mestrado/doutorado e revê as exigências de amortizações da dívida do financiado. Posteriormente, a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, modifica as taxas de juro para 3,5% em todas as graduações e o prazo de quitação da dívida passa para até três vezes o período do curso, além de estender o financiamento aos alunos de cursos tecnológicos e do Ensino Médio.

Outra política estruturante do primeiro mandato do governo Lula relaciona-se à Educação a Distância. Havia necessidade de expansão da Educação Superior; por outro lado, havia limites na oferta presencial, apesar da grande representatividade de instituições e matrículas no setor privado. Foi, então, incentivada a Educação a Distância como um dos caminhos mais viáveis para garantir o número de vagas previsto pelo GTI, que tinha como meta ocupar 500 mil das 600 mil vagas com o Ensino a Distância, até 2007. Essa modalidade foi, inicialmente, regulamentada pelo Decreto nº 5622¹⁸, de 19 de dezembro de 2005.

Posteriormente, foi instituída a Universidade Aberta do Brasil¹⁹, pelo Decreto nº 5.800/2006, que, por meio de um regime de colaboração com entes federados, buscava expandir e interiorizar a Educação Superior, na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais. Essa modalidade de Educação a Distância tem sido dinamizada na formação inicial e continuada de docentes numa relação colaborativa da União com os outros entes federados. No entanto, tem sido também um instrumento de privatização das instituições públicas e de acumulação do lucro do capital das instituições particulares. Uma síntese desse Decreto é apresentada por Lima:

¹⁸ Regulamenta o art. 80 da Lei 9394/96, que trata da educação a distância.

¹⁹ O programa busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior, por meio da Educação a Distância. A prioridade é oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na Educação Básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados. Também pretende ofertar cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais da Educação Básica da rede pública. Outro objetivo do programa é reduzir as desigualdades na oferta de Ensino Superior e desenvolver um amplo sistema nacional de Educação Superior a distância.

Instituiu a UAB em regime de colaboração com entes federativos com fins de expandir e interiorizar a Educação Superior, com objetivos de formação inicial e continuada de professores, dirigentes, gestores e trabalhadores da educação básica; ampliação do acesso a esse nível de ensino com cursos superiores em diversas áreas de conhecimento e redução de desigualdades regionais; desenvolvimento de um sistema nacional de educação a distância; fomento ao desenvolvimento institucional e às pesquisas em metodologias inovadoras. Definiu pólo de apoio presencial. Indicou a oferta de cursos por meio de convênios com IES públicas e acordos com entes federativos para manter pólos de apoio presencial. Propôs articulação de cursos e pólos por via de edital com financiamento do MEC. (LIMA, 2001, p. 144)

Segundo Otranto (2006), a Educação a Distância foi amplamente defendida pelo ministro Cristovam Buarque, que pregava a necessidade de revolução do conceito de universidade, pois, segundo ele, a Educação a Distância possibilitaria a implantação de uma universidade aberta, sem muros, sem câmpus fisicamente definido. Para a autora, essa modalidade de ensino é defendida por vários países, principalmente, pelos Estados Unidos, com o objetivo de explorar o mercado lucrativo, uma vez que são adotadas as regras comerciais no campo educacional. Na análise dessa autora, a oferta dessa modalidade de ensino, junto com as parcerias público-privadas, promoveria a abertura do mercado brasileiro aos investimentos estrangeiros. Assim, questiona o governo por tomar decisões sem debates com a comunidade acadêmica, usando ações isoladas como pontos de apoio para a reforma universitária.

No segundo mandato presidencial de Lula, conforme Lima (2011), outras medidas normativas e programáticas foram relevantes para a expansão de vagas e a promoção do direito à Educação Superior. Entre essas medidas, destacam-se:

Quadro 2 – Legislações do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, segundo mandato

| Legislação | Data | |
|-------------------------|------------------------|---|
| Decreto nº 6.096 | 24 de abril de 2007 | Instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) |
| Decreto nº 6.095 | 24 de abril de 2007 | Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica |
| Lei nº 11.892 | 28 de dezembro de 2008 | Instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica |
| Lei nº 12.089 | 11 de novembro de 2009 | Proíbe que uma mesma pessoa ocupe 2 (duas) vagas simultaneamente em instituições públicas de ensino superior |
| Decreto nº 7.219 | 24 de junho de 2010 | Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência e dá outras providências |
| Decreto nº 7.234 | 19 de julho de 2010 | Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil |
| Portaria normativa nº 2 | 26 de janeiro de 2010 | Institui o Sistema de Seleção Unificada, aperfeiçoada pela portaria normativa nº 13 de 8 de junho de 2011 |

Cabe destacar que o Programa de Reestruturação e de Expansão das Universidades Federais (REUNI) integrou a proposta da reforma universitária. Esse foi um programa de apoio ao plano de reestruturação e de expansão das universidades federais e teve como objetivo a ampliação do acesso e a permanência no Ensino Superior público, através da criação de metas e medidas para alavancar o crescimento desse setor, visando favorecer a expansão física e de recursos humanos, bem como, a estruturação acadêmica e melhorias pedagógicas. Foi uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), relacionada ao reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país.

Conforme Ferreira (2012), após 2005, houve uma significativa expansão da Educação Superior como política pública e, no caso das universidades federais, uma expansão inicial com a interiorização dos câmpus. Em seguida, houve a transformação e/ou criação de novas universidades e câmpus, que também foram instalados, a maioria, no interior do país, tendo como um dos objetivos o impacto na economia local e regional.

Algumas críticas dirigem-se a esse processo de expansão pelo REUNI. Uma das críticas feitas por Léda e Mancebo (2009) é que se trata de uma reforma em curso, que implica, por um lado, regredir ou até mesmo congelar o nível científico e técnico da Universidade no Brasil, com o sucateamento e a precarização e, por outro lado, mantém e amplia os centros de excelências em áreas específicas, de acordo com os interesses do capital financeiro. Ainda, questionam o aprofundamento da perda de autonomia, que já estava bastante fragilizada, não restando margem de escolha fora da visão oficialmente definida a partir do referido Decreto do REUNI. Essa expansão do setor público desacompanhada de um aumento expressivo de recursos orçamentários deixaria de garantir a qualidade acadêmica. Assim,

não é possível defender, na legislação e nos discursos, a autonomia didático-científica e a reestruturação e a expansão das universidades federais, sem recursos orçamentários suficientes, empurrando seguidamente as instituições públicas para a busca de financiamentos (recursos próprios), que, hoje, já alcançam um espectro considerável de ações, como a cobrança de mensalidades onde a lei o permite, os financiamentos de pesquisas por empresas, dentre outros. (LÉDA; MANCEBO, 2009, p. 60)

De acordo com Léda e Mancebo (2009), o governo Lula configura-se como continuidade do governo FHC, porque as ações que foram aprovadas, decretadas e que entraram em vigor foram inicialmente concebidas na era FHC. Fazendo referência a Leher, elas evidenciam que as identidades ideológicas podem ser localizadas. Ou seja, mesmo que se

considere o governo Lula envolto por uma aura de esquerda, dá-se uma nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida. Segundo as autoras, a continuidade é dada em função das limitações orçamentárias e da subserviência às pressões dos organismos internacionais e da vinculação das decisões referentes às instituições públicas de Ensino Superior ao Ministério do Planejamento.

Após os dois mandatos de Lula, análises apontam que esse governo herdou políticas e ações que caracterizavam a reforma do Ensino Superior estruturada no governo de FHC com as quais não conseguiu romper. Por outro lado, há o reconhecimento de que o governo Lula deu início à implantação de um conjunto de programas, projetos e ações programáticas, que configuraram um impacto significativo na Educação Superior brasileira; portanto, suas características foram marcadas, ora por continuidades, ora por mudanças, em relação à política do governo anterior.

Para Amaral e Chaves (2016), os dois governos do PT mantiveram a política econômica de valorização financeira internacional, contrariando a expectativa de que seria reduzido o grau de submissão ao capital rentista nacional e internacional. Para tanto, adotaram medidas ortodoxas na economia como a elevação das taxas de juros e mudanças no câmbio, de forma a facilitar a remessa de recursos ao exterior. Em relação às políticas sociais, esses dois governos aprofundaram a privatização dos serviços públicos por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP), transferindo a responsabilidade do Estado para o setor privado. Por outro lado, adotaram medidas compensatórias para atender a população que se encontrava em “situação de risco”. Assim, as políticas sociais transformam-se em sinônimo de política social focalizada, direcionadas aos mais pobres pela via da adoção de programas de complementação de renda, como o Programa Bolsa Família.

Dessa forma, embora nos primeiros anos do governo Lula tenha havido uma lenta transição e uma continuidade das políticas do governo FHC, a partir do final de 2005, as políticas públicas de Educação Superior foram reorientadas no sentido de uma maior intervenção do Estado, tanto na economia, como no âmbito das políticas sociais, dando início à expansão de vagas na educação pública e na educação privada, através de ações das reformas anteriormente apresentadas.

Ademais, Aguiar (2011), referindo-se aos dois ex-presidentes, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, considera que ambos iniciaram sua trajetória política no

período da Ditadura Militar (1964-1985), mas com origens extremamente diferentes; porém, de modo geral, um ponto de chegada semelhante: a construção de uma sociedade democrática. A democracia serviu como bandeira para ambos, que, ainda hoje, aparece em diversas colocações dos ex-presidentes, tendo a educação uma atenção especial. Seja na exposição dos planos de governo, em debates ou nas muitas promessas feitas à população, a educação aparece como meio de equalização social e de combate às desigualdades, mas, após a vitória nas urnas, curiosamente, ela não recebe os investimentos necessários para seu funcionamento ideal e o cumprimento das tantas promessas.

Devido à falta de política para a expansão do setor público, em 2002, havia 1.442 instituições privadas no Brasil, reunindo o maior número de matrículas, o que contribuiu para o fortalecimento do setor privado, pelo menos em números, que mostra sua força na disputa por mais privilégios e vantagens. Dessa forma, mais uma vez o setor privado é protagonista da expansão do Ensino Superior, apesar do crescimento de universidades públicas, a partir de 2005.

Tabela 5 – Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa, 2003 – 2010

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|-------|---------|---------|--------------------|--------|---------|---------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 2003 | 1.859 | 163 | 8,77% | 79 | 84 | 1.696 | 91,23% | 128 | 1.568 |
| 2004 | 2.013 | 169 | 8,40% | 83 | 86 | 1.844 | 91,60% | 141 | 1.703 |
| 2005 | 2.165 | 176 | 8,13% | 90 | 86 | 1.989 | 91,87% | 141 | 1.848 |
| 2006 | 2.270 | 178 | 7,84% | 92 | 86 | 2.092 | 92,16% | 156 | 1.936 |
| 2007 | 2.281 | 183 | 8,02% | 96 | 87 | 2.098 | 91,98% | 153 | 1.945 |
| 2008 | 2.252 | 183 | 8,13% | 97 | 86 | 2.069 | 91,87% | 139 | 1.930 |
| 2009 | 2.314 | 186 | 8,04% | 100 | 86 | 2.128 | 91,96% | 145 | 1.983 |
| 2010 | 2.378 | 190 | 7,99% | 101 | 89 | 2.188 | 92,01% | 177 | 2.011 |

Fonte: Elaborada pela autora com base na Sinopse Estatística da Educação Superior/INEP.

Nesse governo, percebe-se que a situação é idêntica à do governo anterior, porque, embora tenha aumentado o número de universidades federais, os percentuais continuam desiguais. No início de 2003, as universidades representam 8,77% do total de instituições, enquanto as IES não-universitárias representam 91,23%; no entanto, observa-se que aumentou o número de Universidades públicas em relação ao governo anterior.

Analisando os dados do Inep, constata-se que o processo de privatização do Ensino Superior continua em crescimento, apesar do pequeno aumento do número de instituições

públicas. A quantidade de universidades públicas passou de 79, em 2003, para 101²⁰, em 2010. Nesse total, inclui-se a expansão do Ensino Superior federal, conhecido como Expansão I, entre 2003 e 2007. De acordo com os dados do Inep, no período de 2003 a 2007, foram criadas 11 universidades em todo o país. Após 2007, foram criadas mais 03, totalizando 14 universidades federais. Esses dados revelam que, por conta dos investimentos do governo Lula, houve a tentativa de reverter as perdas financeiras sofridas no governo anterior. Conforme análise de Martins (2006):

Nenhum país moderno se desenvolveu sem possuir um forte sistema de ensino superior público. Nesse sentido, percebe-se através do projeto um claro comprometimento da União com a manutenção e o financiamento da rede pública federal. O ensino público no país tem de enfrentar o desafio do aumento do número de vagas nos cursos de graduação e de pós-graduação, como um imperativo do processo de democratização das chances educacionais, necessitando, portanto, de recursos financeiros adequados e estáveis. Como se sabe, as instituições federais, nos últimos tempos, enfrentaram sérias dificuldades advindas da diminuição de seu financiamento, o que tem refletido na precarização do trabalho docente e na deterioração de suas condições de infraestrutura de trabalho. A esse propósito, deve-se assinalar que, somente em 2005, as instituições federais recuperaram o patamar de seu financiamento existente em 1995 [...]. (MARTINS, 2006, p. 1013)

Nesse período de governo, a distribuição das instituições por região evidencia-se na Tabela 6, que torna mais compreensível a dinâmica entre os setores públicos e privados. Como já vinha ocorrendo no governo anterior, o Sudeste foi a região que mais expandiu o número de IES públicas e privadas.

Tabela 6 – Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e região, 2003 – 2010

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|------|-------------|----|-----|----|-----|-----|-------|----|-----|----|-----|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 2003 | 1.859 | 15 | 86 | 52 | 252 | 81 | 857 | 36 | 270 | 23 | 187 |
| 2004 | 2.013 | 18 | 100 | 56 | 288 | 90 | 911 | 37 | 298 | 23 | 192 |
| 2005 | 2.165 | 16 | 106 | 60 | 328 | 98 | 953 | 39 | 331 | 18 | 216 |
| 2006 | 2.270 | 18 | 117 | 63 | 349 | 109 | 984 | 40 | 347 | 18 | 225 |
| 2007 | 2.281 | 18 | 122 | 60 | 362 | 112 | 983 | 40 | 335 | 19 | 230 |
| 2008 | 2.252 | 18 | 121 | 59 | 373 | 104 | 965 | 39 | 331 | 16 | 226 |
| 2009 | 2.314 | 19 | 128 | 61 | 387 | 110 | 980 | 39 | 347 | 16 | 227 |
| 2010 | 2.378 | 25 | 121 | 64 | 369 | 131 | 1.038 | 41 | 345 | 17 | 227 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

Fonte: Elaborada pela autora com base na Sinopse Estatística da Educação Superior/INEP.

²⁰ Não podemos deixar de mencionar que a oferta do Ensino Superior público não ocorre apenas pela rede federal de ensino, as redes estaduais e municipais, embora tenham sistemas de ensino público menores, também desempenham uma importante participação na oferta de vagas.

É relevante analisar essa relação entre o setor público e o privado nesse período, em decorrência do PROUNI, objeto dessa pesquisa, que busca inserir-se nessa dinâmica de expansão da Educação Superior, dirigindo-se ao setor privado, envolvendo instituições com finalidade lucrativa ou não. O governo de Luís Inácio Lula da Silva, ao decidir expandir a oferta de Ensino Superior, buscou nesse setor um dos caminhos para o desafio de ampliar o número de matrículas na Educação Superior, tornando-se parceiro na manutenção de instituições privadas que aderiram ao PROUNI.

Analisando as cinco regiões do país, durante o governo do presidente Lula, observa-se que as IES privadas continuam em expansão e, apesar da ampliação da quantidade de instituições públicas, elas continuam em número bem reduzido em comparação ao setor privado. Assim, ao confrontar o número de instituições de 2003 e 2010, na Tabela 6, percebe-se que as instituições públicas (federal, estadual ou municipal) aumentaram em 50 na região Sudeste; 12, no Nordeste; 10, no Norte; e 5, no Sul; porém, diminuíram 6 no Centro-Oeste. Em contrapartida, houve o acréscimo de 181 IES privadas na região Sudeste; 117, no Nordeste; 75, no Sul; 40, no Centro-Oeste; 25, no Norte. Esses números sinalizam a influência de condições articuladas, no processo de expansão, tais como, o poder aquisitivo da mercadoria, a concentração populacional e o local de fácil acesso ou a mobilidade espacial.

Além da prevalência do número de Instituições privadas de Ensino Superior, o número de matrículas não alterou muito. A Tabela 7 mostra o número de matrículas por categoria administrativa e a evolução de 2003 a 2010.

Tabela 7 – Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa, 2003 – 2010

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|--------|-----------|-----------|--------------------|--------|---------|-----------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 2003 | 3.887.022 | 2.276.281 | 58,56% | 985.465 | 1.290.816 | 1.610.741 | 41,44% | 150.905 | 1.459.836 |
| 2004 | 4.163.733 | 2.369.717 | 56,91% | 1.022.923 | 1.346.794 | 1.794.016 | 43,09% | 155.405 | 1.638.611 |
| 2005 | 4.453.156 | 2.469.778 | 55,46% | 1.042.816 | 1.426.962 | 1.983.378 | 44,54% | 149.373 | 1.834.005 |
| 2006 | 4.676.646 | 2.510.396 | 53,68% | 1.053.263 | 1.457.133 | 2.166.250 | 46,32% | 156.041 | 2.010.209 |
| 2007 | 4.880.381 | 2.644.187 | 54,18% | 1.082.684 | 1.561.503 | 2.236.194 | 45,82% | 158.284 | 2.077.910 |
| 2008 | 5.080.056 | 2.685.628 | 52,87% | 1.110.945 | 1.574.683 | 2.394.428 | 47,13% | 163.020 | 2.231.408 |
| 2009 | 5.115.896 | 2.715.720 | 53,08% | 1.190.596 | 1.525.124 | 2.400.176 | 46,92% | 160.572 | 2.239.604 |
| 2010 | 5.449.120 | 2.809.974 | 51,57% | 1.272.971 | 1.537.003 | 2.639.146 | 48,43% | 188.725 | 2.450.421 |

Fonte: Elaborada pela autora com base na Sinopse Estatística da Educação Superior/INEP.

Em 2010, segundo o relatório técnico do Inep, havia um total de 5.449.120 matrículas, das quais 3.987.424 eram matrículas em IES privadas e 1.481.896, no setor público. Predominam, portanto, as matrículas na esfera privada, o que já vinha ocorrendo em governos anteriores. Também, anualmente, no período do governo Lula, verifica-se uma redução progressiva de percentuais de matrículas nas universidades (públicas e privadas). Apesar de reunirem o maior percentual de matrículas, variável entre 58,56% e 51,57%, distanciam-se dos 64,10% do início do governo de FHC. Paralelamente, constata-se que as IES não-universitárias (públicas e privadas) registraram, durante o governo Lula, um crescimento progressivo do percentual de matrículas, variável entre 41,44% a 48,43%. Esse índice indica uma tendência futura de predomínio da oferta da Educação Superior por essas instituições, com implicações na qualidade da formação profissional. Convém observar que essa tendência é registrada desde o governo de FHC.

Nas matrículas do setor privado, incluem-se os bolsistas do PROUNI, financiados pelo setor público, mas, no censo da Educação Superior, são contados como matrículas do setor privado. No início do governo Lula, o setor privado tinha 70,77% das matrículas, enquanto o setor público representava 29,23%. No final desse governo, essa porcentagem era de 73,18% no setor privado e 26,82% no setor público.

A Tabela 8 apresenta a distribuição dessas matrículas por esfera de administração e região do país. A tabela também permite comparar a frequência de matrículas no início e no final desse governo, indicando um acréscimo de 1.562.098 estudantes, distribuídos por categorias administrativas e regiões do país. Essa diferença ou o aumento de matrículas nas IES públicas é registrado por região, da seguinte forma: 151.030, no Sudeste; 98.554, no Nordeste; 32.792, no Sul; 22.710, no Norte; 20.240, no Centro-Oeste. Por sua vez, o setor privado registrou o seguinte crescimento de matrículas por região: 587.168, no Sudeste; 328.915, no Nordeste; 115.174, no Sul; 106.094, no Centro-Oeste; 99.421, no Norte.

Tabela 8 – Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa e região, 2003 – 2010

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|------|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 2003 | 3.887.022 | 129.759 | 100.468 | 339.536 | 285.156 | 342.851 | 1.575.182 | 209.575 | 535.589 | 114.649 | 254.257 |
| 2004 | 4.163.733 | 133.914 | 116.762 | 345.508 | 334.521 | 363.924 | 1.691.276 | 216.758 | 576.540 | 118.224 | 266.306 |
| 2005 | 4.453.156 | 124.763 | 136.384 | 352.757 | 385.505 | 377.053 | 1.832.580 | 223.378 | 621.963 | 114.238 | 284.535 |
| 2006 | 4.676.646 | 128.173 | 152.381 | 356.278 | 439.862 | 382.862 | 1.950.652 | 228.585 | 626.246 | 113.406 | 298.201 |
| 2007 | 4.880.381 | 136.754 | 167.230 | 367.735 | 485.584 | 387.545 | 2.044.170 | 230.153 | 634.111 | 118.781 | 308.318 |
| 2008 | 5.080.056 | 136.519 | 186.671 | 383.539 | 529.154 | 394.903 | 2.117.657 | 237.384 | 649.798 | 121.620 | 322.811 |
| 2009 | 5.115.896 | 128.689 | 185.270 | 409.393 | 556.109 | 441.800 | 2.074.912 | 246.882 | 619.054 | 124.404 | 329.383 |
| 2010 | 5.449.120 | 152.469 | 199.889 | 438.090 | 614.071 | 493.881 | 2.162.350 | 242.367 | 650.763 | 134.889 | 360.351 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

Fonte: Elaborada pela autora com base na Sinopse Estatística da Educação Superior/INEP.

Na sequência do governo petista, a presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016) deu continuidade às políticas do governo Lula, em especial, às de expansão da rede federal de Educação Superior, através das IFES e Institutos Federais.

No governo Dilma, em 2011, houve a criação do programa Ciência sem Fronteiras, que visava estimular a mobilidade de estudantes da graduação e da pós-graduação, professores e pesquisadores, mediante a concessão de bolsas para áreas consideradas prioritárias/estratégicas, em universidades estrangeiras, bem como, a implantação das cotas nas IFES e IFs, para estudantes que tivessem concluído todo o Ensino Médio em escolas públicas. A ênfase do governo Dilma foi a política de ciência, tecnologia e inovação, tanto que houve a mudança do nome do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), além das políticas e ações na área (FERREIRA, 2012).

Durante o governo Dilma, segundo Ferreira (2012), houve o anúncio de um novo ciclo de expansão de universidades, por meio da formatação de câmpus temáticos e de multicâmpus, da defesa de parâmetros internacionais de comparação de qualidade, do financiamento baseado na eficiência e da presença das grandes universidades. Tais fatores implicam nova configuração, organização e gestão dessas instituições. Ainda, para essa autora, os governos de Lula e Dilma optaram, como referencial para as reformas sociais, pela política de estabilidade com crescimento da economia do país. Contudo, observa-se que o discurso da política para a equidade iniciou no governo de FHC e ganhou projeção no governo de Lula, ao ampliar as áreas de atuação das políticas sociais; teve seguimento no governo Dilma e ganhou espaço o discurso da sustentabilidade da economia em detrimento da redistribuição de renda.

No fim do primeiro governo de Dilma, cresce o número de universidades públicas com o acréscimo de sete e permanece o número de universidades privadas. Nas demais categorias institucionais, amplia-se para onze o número de instituições públicas e diminui em onze o número de privadas, conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Instituições de Educação Superior por categoria administrativa, 2011 – 2016

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|-------|---------|---------|--------------------|--------|---------|---------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 2011 | 2.365 | 190 | 8,03% | 102 | 88 | 2.175 | 91,97% | 182 | 1.993 |
| 2012 | 2.416 | 193 | 7,99% | 108 | 85 | 2.223 | 92,01% | 196 | 2.027 |
| 2013 | 2.391 | 195 | 8,16% | 111 | 84 | 2.196 | 91,84% | 190 | 2.006 |
| 2014 | 2.368 | 195 | 8,23% | 111 | 84 | 2.173 | 91,77% | 187 | 1.986 |
| 2015 | 2.364 | 195 | 8,25% | 107 | 88 | 2.169 | 91,75% | 188 | 1.981 |
| 2016 | 2.407 | 197 | 8,18% | 108 | 89 | 2.210 | 91,82% | 188 | 2.022 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

De acordo com a Tabela 9, oscila o movimento de expansão e de encolhimento do número de IES, provavelmente, em virtude da integração de instituições isoladas, incorporações ou descredenciamentos. Também se percebe um crescimento tímido de instituições públicas. As universidades públicas têm uma frequência maior do que as privadas, tendo as últimas, maior número de instituições não-universitárias.

A Tabela 10 mostra a distribuição das IES por categorias administrativas e regiões do país.

Tabela 10 – Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e região, 2011 – 2016

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|------|-------------|----|-----|----|-----|-----|-------|----|-----|----|-----|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 2011 | 2.365 | 27 | 125 | 63 | 369 | 134 | 1.023 | 42 | 347 | 18 | 217 |
| 2012 | 2.416 | 28 | 126 | 65 | 379 | 143 | 1.030 | 49 | 360 | 19 | 217 |
| 2013 | 2.391 | 26 | 120 | 68 | 378 | 141 | 1.004 | 47 | 366 | 19 | 222 |
| 2014 | 2.368 | 25 | 124 | 67 | 385 | 146 | 980 | 40 | 362 | 20 | 219 |
| 2015 | 2.364 | 24 | 126 | 66 | 390 | 151 | 967 | 35 | 370 | 19 | 216 |
| 2016 | 2.407 | 24 | 132 | 66 | 414 | 153 | 973 | 34 | 371 | 19 | 221 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Inep/Sinopse Estatística/Gráfico da autora.

Durante o governo Dilma, houve um aumento geral do número de IES, com oscilações nas categorias pública e privada. Na categoria pública, houve um acréscimo de 19

instituições na Região Sudeste; 3, no Nordeste e uma, no Centro-Oeste; houve a diminuição de 3 na Região Norte, provavelmente, por terem sido incorporadas por instituições de maior porte. Na categoria privada, registra-se um movimento oscilante de ampliação/encolhimento, com destaque para o decréscimo na Região Sudeste.

Em síntese, no período dos governos petistas, houve a expansão da oferta de Educação Superior pública federal, por meio da criação de novas universidades, mas, também, por meio da criação de unidades acadêmicas em instituições já existentes, bem como, pela continuidade da expansão dos Institutos Federais de Educação Tecnológica. No entanto, o setor privado continuou em desenvolvimento, com registro de aumento de universidades e mais intensivamente de instituições não-universitárias, cuja oferta manteve-se predominante.

Assim, a privatização do Ensino Superior tem continuidade por ser, de acordo com Sguissardi (2015), uma forma de ruptura entre a barreira do público e do privado mercantil, ao promover a expansão elitista e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos, o que põe em dúvida o alcance da meta da democratização. A comercialização da Educação Superior, de interesse das grandes empresas educacionais, torna-se cada vez mais lucrativa.

Com base nos dados da tabela 11, é possível perceber que o número de matrículas em cursos presenciais das IES públicas e privadas do Brasil aumentou consideravelmente nos últimos anos, com destaque para as instituições privadas, que continuam absorvendo o maior número de estudantes.

Tabela 11 – Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa, 2011 – 2016

| ANO | TOTAL GERAL | Universidades | | | | Não universitárias | | | |
|------|-------------|---------------|--------|-----------|-----------|--------------------|--------|---------|-----------|
| | | TOTAL | % | Público | Privado | TOTAL | % | Público | Privado |
| 2011 | 5.746.762 | 2.933.555 | 51,05% | 1.382.656 | 1.550.899 | 2.813.207 | 48,95% | 212.735 | 2.600.472 |
| 2012 | 5.923.838 | 3.009.846 | 50,81% | 1.469.565 | 1.540.281 | 2.913.992 | 49,19% | 246.187 | 2.667.805 |
| 2013 | 6.152.405 | 3.082.155 | 50,10% | 1.509.479 | 1.572.676 | 3.070.250 | 49,90% | 268.495 | 2.801.755 |
| 2014 | 6.485.171 | 3.205.001 | 49,42% | 1.548.007 | 1.656.994 | 3.280.170 | 50,58% | 273.622 | 3.006.548 |
| 2015 | 6.633.545 | 3.274.864 | 49,37% | 1.546.581 | 1.728.283 | 3.358.681 | 50,63% | 277.171 | 3.081.510 |
| 2016 | 6.554.283 | 3.256.450 | 49,68% | 1.569.795 | 1.686.655 | 3.297.833 | 50,32% | 297.682 | 3.000.151 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

A Tabela 11 indica que, entre 2011 e 2013, a maior frequência de matrícula era nas universidades; no entanto, entre 2014 e 2016, as matrículas nas instituições não- universitárias predominaram. As matrículas nas públicas tiveram tendência de crescimento no período, havendo

uma redução no último ano em relação ao número registrado nas privadas, onde as matrículas continuam predominando.

O setor público, como ocorreu no primeiro governo do PT, continua em crescimento, considerando que representava 27,76%, em 2011 e passou para 28,49%, em 2016. Já o setor privado representava 72,24%, em 2011 e decresceu para 71,51%, em 2016. Ainda assim, o setor público não consegue ultrapassar o setor privado, que continua sendo o que mais absorve alunos.

Esse movimento de matrícula pode significar o processo de implementação das políticas direcionadas às instituições públicas, tanto de acesso como de assistência estudantil, com o objetivo de favorecer a permanência do estudante no curso, mas, também, certo esgotamento do poder de compra da Educação Superior por segmentos sociais desfavorecidos economicamente. No entanto, não se pode esquecer que o PROUNI e o FIES continuam sendo uma política de inclusão na Educação Superior pela via privada, dando sustentabilidade à expansão ou à manutenção de matrículas nas instituições privadas.

Além disso, a Tabela 12 evidencia a distribuição das matrículas na Educação Superior nas cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul. Essa Tabela mostra uma cobertura de atendimento educacional desigual.

Tabela 12 – Matrículas na Educação Superior por categoria administrativa e região, 2011 – 2016

| ANO | TOTAL GERAL | N | | NE | | SD | | S | | CO | |
|------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| | | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV | PB | PV |
| 2011 | 5.746.762 | 168.327 | 217.390 | 471.209 | 667.749 | 533.355 | 2.222.280 | 277.696 | 651.750 | 144.804 | 392.202 |
| 2012 | 5.923.838 | 180.017 | 224.710 | 499.721 | 713.798 | 558.899 | 2.257.187 | 328.001 | 613.737 | 149.114 | 398.654 |
| 2013 | 6.152.405 | 185.753 | 237.812 | 511.825 | 775.727 | 590.242 | 2.312.847 | 335.968 | 626.716 | 154.186 | 421.329 |
| 2014 | 6.485.171 | 189.279 | 261.565 | 527.984 | 849.936 | 617.285 | 2.431.526 | 326.959 | 668.710 | 160.122 | 451.805 |
| 2015 | 6.633.545 | 186.069 | 287.779 | 539.359 | 894.047 | 631.597 | 2.456.228 | 300.342 | 720.807 | 166.385 | 450.932 |
| 2016 | 6.554.283 | 193.437 | 280.042 | 546.473 | 897.895 | 647.413 | 2.373.452 | 309.401 | 699.647 | 170.753 | 435.770 |

N: Norte, NE: Nordeste, SD: Sudeste, S: Sul e CO: Centro-Oeste

PB: Público e PV: Privado

FONTE: Elaborada pela autora com base em dados do Inep/Sinopse Estatística.

De acordo com a Tabela 12, no ano de 2016, as matrículas em cursos presenciais em IES públicas e privadas do Brasil aumentaram 807.521 estudantes em relação às registradas em 2011, com predomínio das matrículas em instituições privadas. Observa-se que tanto o PROUNI quanto o FIES impulsionaram a expansão dessas matrículas, sendo o FIES o mais privilegiado.

Na análise da Tabela 12, confrontando os dados do ano inicial e final do governo (2011 e 2016), constata-se que o aumento de matrículas ocorre em todas as categorias administrativas e regiões. Nas IES públicas, o acréscimo de matrículas ocorre na seguinte ordem decrescente: 114.058 matrículas a mais na Região Sudeste; 75.264, no Nordeste; 31.705, no Sul; 25.949, no Centro-Oeste; 25.110, no Norte. Nas IES privadas, o aumento de matrículas ocorreu da seguinte forma: 230.146, no Nordeste; 151.172, no Sudeste; 62.652, no Norte; 47.897, no Sul; 43.568, no Centro-Oeste. Assim, os dados sugerem que as regiões Nordeste e Norte são o novo atrativo do mercado educacional. Ao mesmo tempo, verifica-se certo esgotamento na atuação das instituições privadas nas regiões Sudeste e Sul.

Desse modo, as políticas voltadas para a democratização do Ensino Superior, a partir de 2003, implantadas nos Governos Lula e Dilma, ainda não foram suficientes para garantir a inclusão das camadas sociais historicamente excluídas, em especial, nas universidades e nos cursos de altas demandas, que podem conferir maior possibilidade de mobilidade social.

Portanto, constata-se que o sistema de Educação Superior brasileiro nesse processo expansionista no governo petista manteve os mecanismos de segmentação interna, no sentido de gerar um contexto de profundas desigualdades e lançar para o governo a responsabilidade de promover políticas de acesso e de inclusão. Por um lado, o setor público manteve-se cada vez mais seletivo, concentrando o maior número de universidades, programas de pós-graduação e atividades de pesquisa, para o acesso de alunos oriundos de escolas privadas, uma minoria favorecida econômica, cultural e socialmente, num território predominantemente branco, de classe média. Do outro lado, o setor privado multiplicava o número de estabelecimentos isolados em todo território brasileiro. Oferecendo cursos de graduação com ensino de menor qualidade à população local, tornou a Educação Superior acessível a um público mais diversificado, que, para ter acesso, precisa pagar por ela.

As políticas iniciadas no governo Lula necessitavam de ampliação no governo da presidenta Dilma. Assim, em 2012, mais uma Política de ações afirmativas foi aprovada, oportunizando o acesso à Educação Superior a camadas sociais historicamente não suficientemente representadas nesse nível de ensino, através da Lei nº 12.711, de 2012, que passou a vigorar no processo seletivo de 2013, mais conhecida como Lei de Cotas ou Lei de Reserva de Vagas para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Esta Lei trata da reserva de vagas em cada concurso seletivo para cursos

de graduação, por curso e turno, de, no mínimo, 50% para estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Assim, assegura que 50% dessas vagas sejam reservadas para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita (art. 1º).

Em suma, apesar das contradições presentes nas políticas de Educação Superior nos governos petistas, especialmente, no que se refere às relações público e privado, evidencia-se a ampliação de oportunidades de acesso à Educação Superior, quer pela via de oferta de vagas em instituições públicas, quer pela via de bolsas ou financiamento estudantil público em instituições privadas.

Nessa lógica de ruptura de fronteiras entre o público e o privado, sustenta-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI), oferecido pelo governo federal, mas executado pelas IES privadas, em troca de isenção fiscal. No entanto, questiona-se se o programa, de fato, promove a cidadania ou se é mais uma forma de assistencialismo promovido pelo governo, sendo um privilégio para os interesses privados e mercantis. Com essa ação programática, o Estado justifica seu papel de garantir o interesse público no ingresso em cursos de Educação Superior, a partir da demanda social, com um discurso de inclusão social. Mas, também, há um jogo de interesses não revelados por parte dos empresários, que se apropriam de recursos públicos de forma indireta, através do não pagamento de impostos. Essa é a concretização do rompimento da fronteira entre o público e o privado.

3 O PROUNI NA INTERFACE PÚBLICO E PRIVADO

Nesta seção será discutida a política educacional de inclusão na Educação Superior, por meio do PROUNI, apreendida na base normativa e em documentos e sites oficiais, na perspectiva de identificar sua concepção, princípios orientadores, formas de operacionalização, beneficiários e abrangência.

O Programa Universidade para Todos consolida-se no governo petista e insere-se num projeto de massificação da Educação Superior, já sinalizado no PNE 2001 – 2010, que reconhecia a existência de uma demanda crescente de vagas nesse nível de ensino e a distribuição desigual destas vagas nas várias regiões do país. Nesse sentido, propõe atingir no decênio a oferta de vagas para 30% dos estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos. Esse plano foi entendido como irrealizável até 2010 em instituições públicas; portanto, o governo recorreu ao setor privado. Ou seja, o PROUNI é uma política de inclusão no Ensino Superior, operacionalizado pela via privada, cujo público são alunos de baixa renda; portanto, pretende favorecer o ingresso de segmentos sociais não representados neste nível de ensino.

3.1 A questão do público e do privado na Educação Superior: algumas reflexões

A relação estabelecida entre o público e o privado, especialmente após a década de 1990, amplia o debate acerca da interface na atuação dos dois setores, principalmente, quando se trata de Educação Superior, e as implicações na garantia do direito humano a esse bem público e na qualidade educacional, reclamada pelos movimentos históricos contemporâneos.

No entanto, a questão da interface do público e do privado é complexa, mas compreensível na relação dialética existente na sociedade capitalista, que se apropria da educação (direito social) como instrumento de discriminação e de manutenção das desigualdades de classes sociais ou como serviço gerador de lucro. Assim, é inevitável o estudo das políticas de Educação Superior no contexto de práticas implementadas pelo capitalismo e da reforma do Estado, com especial atenção aos movimentos a partir da segunda metade do século XX, que no Brasil se intensificaram a partir da década de 1990.

Uma das marcas do estado liberal, desde o seu surgimento, é a busca da liberdade para a atuação da iniciativa privada na economia. Para Hayek (1987), nesse formato de Estado, a liberdade econômica é primordial para a liberdade política, pois somente num sistema capitalista se desenvolve o sistema de concorrência, baseado no direito de dispor livremente da propriedade

privada. Essa ideia repercute de forma contundente nas políticas que defendem o Estado mínimo, que tende a tornar-se mais restrito nas interferências na economia, abrindo assim um espaço significativo para o setor privado.

Essas marcas, percebidas em escala mundial a partir de 1970, redefiniram a relação do Estado com a sociedade como um todo. No Brasil, isso ocorre de modo mais evidente nas últimas décadas do século XX. Para Mancebo (2017), a Educação Superior não escapou da reordenação imposta pelo capitalismo e pelo neoliberalismo, que estimulou sua mercantilização, sob a influência de dois movimentos de acomodação. O primeiro foi a expansão da Educação Superior para atender às mudanças contemporâneas na produção e na valorização do capital, exigidas pela reestruturação produtiva que, no Brasil, teve início sistematizado, em 1980. No segundo momento, ela foi “atravessada” pela reforma gerencialista do Estado, posta em movimento em 1995, para produzir a matriz política, ideológica e teórica para a reforma das demais instituições. Dessa forma, a dinâmica da acumulação do capital ocasionou a interdependência entre educação, política e economia.

Atualmente, as relações entre o público e o privado tendem a desfazer a ideia de que o público estaria ligado ao Estado para o atendimento de todos e o privado estaria ligado ao mercado para que se efetivasse de fato a circulação da economia. No âmbito da Educação Superior, desde o Regime Militar, como já se destacou anteriormente, são os interesses do mercado ou os interesses privados que emergem do Estado, deixando à margem a parcela da sociedade civil que não interessa ao mercado, ou seja, aqueles que não podem pagar pela educação, ou que não conseguem acessar a rede pública de ensino por intermédio dos concorridos vestibulares meritocráticos. Nesse sentido, afirma Germano (1994, p. 240): *“Na verdade, a manipulação de recursos públicos por grupos oligárquicos está escorada numa determinada forma de dominação política e ideológica – da qual a educação não está imune – em que as esferas públicas e privadas se confundem (...)”*.

Numa perspectiva marxiana, entendendo o Estado como comitê para tratar dos assuntos de interesse da burguesia, Germano (1994, p. 70) considera que ele, em formações sociais capitalistas, assume, em geral, três funções essenciais: *“funções de legitimação, que dizem respeito à direção política, à obtenção do consenso da sociedade; funções coercitivas, que correspondem ao domínio e ao exercício da força e da repressão e, finalmente, funções econômicas, que se caracterizam por servir de suporte à acumulação do capital.”*

Na sociedade capitalista, o Estado é o agente nato da privatização. Já o interesse privado corresponde ao movimento do capital, que viabiliza a geração de valor para acumular e concentrar mais capital, o que faz dentro e fora da institucionalidade estatal. Nas palavras de Minto (2006), o Estado é partícipe da lógica do capital com a função de garantir a propriedade privada. Assim, a classe dominante encontra espaço para crescer em face dos privilégios concedidos aos detentores do capital. No caso brasileiro, no âmbito da Educação Superior, o Estado ofereceu, nos períodos estudados, enormes incentivos aos empresários do ensino para que pudessem multiplicar seus capitais.

Há por parte dos estudos uma inquietação em esclarecer todo esse conflito gerado em torno da relação público/privado e até onde vão os limites de suas barreiras. Buscando compreender a complexidade do tema, numa análise problematizadora, Buffa (2005) reflete sobre as duas esferas e questiona o que significa tomar o público e o privado como categoria de análise, explicando que “*uma categoria de análise é um conceito que nos permite dar uma ‘arrumação’, um ‘arranjo’ no campo que se quer investigar*” (BUFFA, 2005, p. 42).

Levando em consideração toda a complexidade dos conflitos de interesses que envolvem a Educação Superior, os conceitos dessas categorias permitem a compreensão do todo, com seus determinantes políticos, econômicos, sociais e culturais. A questão conceitual é exigida pelo processo histórico educacional. Mesmo sendo um tema atual, ele não é recente e está diretamente ligado à questão da democratização do ensino, em cujo processo assume diversas fisionomias nos diferentes níveis.

Buffa (2005, p. 51) mostra numa perspectiva histórica, o tratamento dado a essa categoria de análise. No período de 1930 a 1960, não havia dificuldade de compreensão do que é público e privado, ou seja, “*Público era o ensino mantido com recursos governamentais e privado era o ensino mantido por particulares – Igreja, ordens religiosas ou proprietários leigos*”. Somente anos mais tarde, quando o grupo privatista deixou de ser liderado pela igreja e passou para o domínio do empresariado, a partir das mudanças na sociedade, houve a exigência de uma melhor explicitação dos conceitos.

A partir da década de 1980, com a mudança do grupo hegemônico, os argumentos mudam. Com a inclusão da expressão “comunitário” na CF de 1988 e o estabelecimento de dois

gêneros de escolas, as públicas e as privadas²¹, “*são feitas distinções conceituais entre público (o que é destinado ao conjunto da população), estatal (o que é mantido pelo Estado), o privado, regido pela lógica do lucro e o privado confessional, filantrópico, comunitário*” (BUFFA, 2005, p. 51). Para a autora, as categorias são uma boa maneira de estudar as legislações, porque é no período da formulação das leis que os conflitos são expostos, porque se materializam tanto nas discussões provocadas pelos meios de comunicação, quanto pela produção acadêmica em torno do tema.

Na primeira metade do século XX, o ensino particular girava em torno do Ensino Médio, liderado pela igreja e secundado pelos chamados “tubarões do ensino”, que eram ávidos por lucros e também por recursos públicos. A partir de 1980, a iniciativa privada concentra-se no Ensino Superior, inicialmente, com tímidas faculdades isoladas, com cursos de humanidades, que requeriam poucos investimentos e que, com o tempo, transformaram-se em faculdades agrupadas, centros universitários e universidades. Assim, muda o momento histórico, os protagonistas, mas o objetivo é o mesmo de gerar lucros para a iniciativa privada.

Na década de 1990, a relação público e privado ganhou um peso maior, a partir das políticas de governo, que seguiam a ideologia neoliberal, com o engrandecimento do setor privado. Nesse período, as políticas de governo tiveram como objetivo organizar a educação alinhada aos imperativos do mercado, que vai desde a formação de recursos humanos, até as políticas de avaliações, financiamento e tudo mais que se pautasse na tão referenciada gestão da qualidade e da eficiência. De acordo com Corbucci (2004), o discurso de modernização que pautava o projeto político do governo, era forjado a partir da almejada inserção do Brasil no chamado Primeiro Mundo.

Na visão de Gomes (2006), a partir de meados de 1990, o debate tornou-se polarizado entre o público-estatal e o privado-mercantil. Na análise das discussões acadêmicas sobre o campo da Educação Superior, ele constata que

[...] instituíram-se, objetiva e subjetivamente, no campo analítico-interpretativo da educação, e, em especial, no campo da produção acadêmica da Educação Superior contemporânea, particularmente a partir de meados dos anos 1990, as identidades discursivas *privado-mercado* e *público-estatal* [...]. (GOMES, 2006, p. 2)

Assim, Gomes considera essas categorias como polares e antinômicas, o que cria obstáculos para a interpretação da Educação Superior, por não explorarem devidamente o

²¹ As Instituições privadas foram diferenciadas entre lucrativas e não lucrativas (diferenciam-se em comunitárias, filantrópicas e confessionais), tudo isso foi mantido na LDB 9394/96.

potencial analítico-interpretativo, uma vez que elas mesmas são tomadas como categorias explicativas. Dessa forma, as categorias são dadas por conceitos prontos, que exigem aprofundamento quanto à própria construção. Portanto, segundo o autor, essas categorias deveriam ser interrogadas nos próprios elementos da identidade, porque, embora o privado se articule com o mercado, eles não são idênticos. Além disso, o público-estatal não tem não formas simétricas de sentidos, mas, sim, inferências semânticas. Ainda, afirma:

Assim, cabe-nos interrogar as origens e as razões que levaram à construção, ao uso e à reprodução, no campo da Educação Superior, daquelas identidades discursivas, primeiramente no sentido antinômico e polar (público-estatal x privado-mercado) e, posteriormente, no seu sentido identitário [...]. (GOMES, 2006, p. 2)

No Brasil, até a década de 1980, o mercado não era antítese do estatal; ele ainda não era portador de racionalidade, não havia sido *capacitado* para funcionar como instrumento de controle, de regulação e de coordenação da Educação Superior. Ainda, considera que

[...] as tensões, polaridades e antinomias entre o público e o privado não se colocavam para a grande maioria da população, assim como não constituíam o problema central tematizado no campo acadêmico da Educação Superior. A literatura demonstra que o tratamento era mais no sentido do diagnóstico dos problemas específicos dos *setores público e privado* da Educação Superior [...]. (GOMES, 2006, p. 8)

Lombardi (2005) busca o sentido do público e do privado a partir do entendimento marxista dessas categorias de análise, demarcado na concepção materialista dialética da história. Inicialmente, o autor questiona: “Seriam as palavras público e privado categorias de análise para o marxismo?” (p. 60). Com a finalidade de responder ao questionamento, o autor faz longa incursão no campo da filosofia, da política e do direito a fim de respondê-lo. O autor também utiliza o manual de introdução ao direito para fazer a distinção entre o público e o privado. Esses dois conceitos usados pelo Direito são centrais na estruturação e na organização do sistema de leis e de sua aplicação. Essas duas categorias jurídicas tornaram-se importantes e fundamentais para a sociedade burguesa no século XVIII e XIX. Assim, a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e às liberdades dos indivíduos enquanto cidadãos; e a de público diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a Constituição, sendo competência do Estado, do governo e dos serviços públicos.

Dessa forma, o sentido de público e de privado só pode ser entendido por referência à época moderna, ao advento do modo capitalista de produção, que reintroduziu esses termos para mascarar o exercício do poder de Estado por uma classe, em seu próprio benefício, jogando uma

cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo para o bem de todos. Assim, a dicotomia entre público e privado só faz sentido enquanto fundamentação burguesa, capitalista, do Estado moderno (LOMBARDI, 2005).

[...] Pode-se afirmar que os conceitos de público e privado constituem categorias filosóficas e políticas fundamentais às diversas vertentes da concepção liberal que, enquanto parte dessa concepção liberal, que enquanto parte dessa concepção de mundo, servem para fundamentar e justificar a indissociabilidade entre a liberdade e a propriedade privada, bem como, a distinção burguesa entre sociedade civil e Estado [...] (LOMBARDI, 2005, p. 86)

Na visão de Lombardi (2005, p. 87), “[...] o Estado burguês é um instrumento de dominação de uma minoria contra a maioria, dos proprietários contra os não-proprietários, de forma que a igualdade burguesa é meramente formal e a liberdade não é para todos”. Assim, numa perspectiva crítica, deve-se conceber o Estado como aparelho burguês e o público e o privado como categorias ideológicas usadas para legitimar a propriedade privada e para possibilitar as condições de funcionamento da economia capitalista.

Para Lombardi (2005), com Marx e Engels ocorreu o mais profundo e ainda não superado desvelamento crítico do modo de produção capitalista de produção. Na análise de Marx sobre a sociedade burguesa, o conceito de Estado é o que tem a importância central no pensamento. Ele recorre ao entendimento de Marx, que não trata diretamente das categorias público e privado, mas mostra como elas são entendidas como representação de relações reais e como são construídas pelos homens na relação de produção, sendo, portanto, produtos históricos e transitórios. Esse é o ponto de divergência entre economistas que viam as relações e as instituições burguesas como sendo de caráter natural e, ao contestar essa relação tratada como natural, eterna e imutável, Marx sustentou a necessidade de considerar historicamente estas relações e entender os antagonismos presentes nas relações sociais e, a partir desse ponto, entender as categorias.

Minto (2006) concorda com Lombardi, quando diz que Marx e Engels não dedicaram atenção exclusiva ao tema público e privado, mas sempre trabalharam numa perspectiva totalizante de análise das condições históricas de produção e de reprodução das relações sociais capitalistas, num movimento contínuo, contraditório e dialético. Para isso, o método legado permite ter liberdade de interpretação da realidade social, buscando a concretude da historicidade no sentido de tornar visíveis as relações que a constituem.

No pensamento marxiano, o entendimento da relação público e privado remete à apreensão das categorias fundamentais do materialismo histórico-dialético como método de análise do real, que se encarrega de trazer as complexas formas deste real para o plano da história, para entender sua gênese e historicidade, bem como, as formas históricas decorrentes, nas quais se constitui a propriedade privada, a divisão social do trabalho, o Estado, a produção de mercadorias, etc.

Com base nesse entendimento, temos elementos para compreender como foi e ainda é organizado o direcionamento dado à educação no Brasil, uma vez que ela ocupa lugar central no processo de reprodução da sociedade, como também é espaço de manifestação dos antagonismos sociais e das lutas de classe. A educação vista na ótica do público e do privado, na divisão do que é público e mercantil, não pode ser entendida sem a compreensão do papel do Estado na conformação das relações capitalistas de produção. Por isso afirma Minto:

[...] Desde os idos da economia política burguesa clássica, já estava claro o papel que este teria diante da educação, mormente as dificuldades estruturais que o capital enfrentaria caso tivesse que fazê-lo por si próprio. Por isso é que a educação pública geral não pode ficar sob a competência do setor privado, mesmo nos pressupostos da ideologia liberal, para a qual, geralmente, se trata de uma questão de Estado [...]. (MINTO, 2006, p. 56)

No campo das políticas educacionais e de seus desdobramentos na sociedade, essa relação entre público e privado traz a complexidade para educação como uma prática social contraditória, com objetivos e fins nem sempre convergentes, que é o resultado da sua caracterização como campo de disputas hegemônicas de projetos sociais, providos de historicidade e impregnados pelas condições sociais, políticas e econômicas nas quais se constituem e buscam efetivar-se.

Assim, as políticas educacionais têm sido pensadas conforme os ajustes do Estado à nova ordem internacional do capital, centrado em evidenciar o seu ajuste fiscal, com o determinante da redução orçamentária para a implantação de políticas sociais. Os efeitos na Educação Superior se manifestam por meio de cortes de verbas para implantação e custeio das despesas das IFES, que são incentivadas a buscar fontes alternativas para a captação de recursos, abrindo, dessa forma, espaço para a iniciativa privada, que recebe estímulos por parte do governo, no caso, políticas de isenção fiscal, que têm contribuído para a expansão acelerada desse setor na oferta de Ensino Superior. Essa é uma realidade vivida intensamente desde o governo de Fernando Henrique, no qual houve a crescente promoção de parcerias entre as instituições

públicas e privadas, com a justificativa da necessidade de concentração dos recursos públicos em áreas de grande relevância econômica. De acordo com Chaves (2015):

Em todo o mundo, as instituições de Educação Superior foram afetadas por mudanças ocorridas na esfera do trabalho e por um movimento reformista, orientado por organismos multilaterais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. As orientações das reformas educacionais, impostas por esses organismos, têm como fundamento as regras do mercado na gestão e financiamento das políticas públicas. Como receita para superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias, esses organismos defendem a redução dos custos, o aumento da competitividade, e a formação de recursos humanos mais produtivos. Um dos argumentos utilizados reside na má qualidade dos serviços prestados pelo Estado, ressaltando-se a eficiência dos serviços oferecidos pelo setor privado, e orientados para o lucro. (CHAVES, 2015, p. 429)

Ademais, os efeitos são sentidos através dos debates permeados pelos confrontos entre os que defendem a Educação Superior pública, financiada pelo Estado, e os defensores do ensino privado, subsidiado pela lógica do mercado. O caráter privatista tem produzido uma situação perversa da ação estatal, na medida em que não se estabelecem barreiras e diferenças entre os interesses coletivos e os interesses particulares, o que promove a urgente privatização do público e, conseqüentemente, a fusão entre o público e o privado. É o que Bobbio (1986) discute como “publicização do privado” e “privatização do público”, isto é, a sobreposição de um interesse a outro por meio de um jogo de poder. Assim, afirma:

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos [...] (BOBBIO, 1986).

O conflito público e privado interfere nos desdobramentos do Estado e, por consequência, traz implicações no âmbito das políticas educacionais. No Brasil, a exemplo de outros países, o resultado é a política de privatização do Ensino Superior, por meio da redução de recursos para as IES públicas, mas com a necessidade de ampliação do acesso à Educação Superior, pois é crescente a demanda por esse nível de ensino. A privatização desse nível passou a ser sentida com mais intensidade através das ações do governo federal, materializada por uma série de medidas, desenvolvidas nos governos FHC, Lula e Dilma, que se viram diante da necessidade de ampliação desse nível de ensino. No entanto, eles adotaram a política de ajuste fiscal do Estado, definida pelos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, que recomenda expandir, mas com diminuição dos gastos públicos.

3.2 PROUNI: concepção, regulamentação e abrangência

Diante do quadro de elitização da Educação Superior, historicamente herdado, os governos petistas enfrentam o desafio de reverter o processo de exclusão nesse nível de ensino na direção das metas do Plano Nacional de Educação de 2001, ou seja, a massificação com o discurso da democratização, num contexto de fortalecimento do processo de privatização e de ruptura de fronteiras entre o público e o privado.

O Brasil ainda apresenta uma taxa líquida de matrículas no Ensino Superior muito inferior às nações desenvolvidas e a outros países da América Latina. Isso quer dizer que apenas uma pequena parcela dos brasileiros entre 18 e 24 anos está no Ensino Superior, tão esperado por essa faixa etária. Além do baixo índice de acesso à Educação Superior, o ingresso nesse nível de escolaridade ocorre de forma desigual nas diferentes faixas de renda. Dessa forma, a Educação Superior é um desejo a ser alcançado, tanto pela classe favorecida, por servir para manter-se ou até avançar socialmente, como para a classe menos favorecida, por ser uma forma de ascensão social. Ou seja, há um discurso otimista de que a educação é condição de mobilidade social e de inserção social, tendo o Estado o papel de estimulador das políticas públicas de inclusão.

Portanto, ações do governo voltadas para a democratização da Educação Superior são esperadas para impulsionar a mudança de toda a história de exclusão vivida por grupos sociais. Assim, entende-se ser importante reverter esse histórico com a ampliação da escolarização de alunos de baixa renda, que estiveram marginalizados por longo tempo, permitindo-lhes o acesso a esse nível de ensino, que é um dos anseios da sociedade, quando se fala em justiça social.

Nessa perspectiva, o governo federal criou, em 2004, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que foi institucionalizado como política de Estado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. Desse modo, pretendia concretizar promessas governamentais de expansão da Educação Superior, responder aos anseios das camadas populares de acesso a esse nível de ensino e cumprir metas do PNE 2001, bem como, cumprir acordos internacionais.

O PROUNI tem a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Educação Superior, dirigidas a estudantes egressos do Ensino Médio da rede pública ou privada, sem diploma de curso superior (BRASIL, 2005; portal MEC). Em contrapartida, as IES privadas têm a isenção de alguns tributos. No caso das bolsas parciais, existe também a possibilidade de

interface com o FIES, na negociação do financiamento do restante do custo da Educação Superior.

No período de criação do PROUNI, havia fortes debates ideológicos, que questionavam o papel do Estado enquanto responsável pela promoção de políticas sociais, em especial, as voltadas para a escolarização. Também, havia uma grande esperança em torno do momento político, liderado pela esquerda, que tinha o discurso de trazer mais investimentos públicos para atender as pessoas com menor poder econômico. Porém, esses investimentos não se direcionaram ao setor público, uma vez que, através desse Programa, somente as IES privadas foram amplamente beneficiadas.

Ademais, o PROUNI é influenciado pelo contexto econômico, sociopolítico e cultural e responde a expectativas de acesso à Educação Superior e de inclusão social de segmentos populacionais classificados em estratos sociais com menor posse de recursos materiais e culturais. Assim, é importante entender o PROUNI, considerando o momento do país orientado por princípios neoliberais desde a década de 1990, marcado pela lógica da redução do financiamento público, que impõe sucessivos cortes de gastos nos investimentos para setores públicos. Contraditoriamente, o Estado abre mão de tributos que podiam ser cobrados das IES privadas, porque, de acordo com Carvalho (2006), na visão convencional, o indicador basilar da situação fiscal era o déficit público.

Na base legal do PROUNI, encontra-se a regulamentação referente à isenção de impostos no período de vigência da adesão das IES privadas com ou sem fins lucrativos à oferta de bolsas. De acordo com a Lei nº 11.096/2005, esses impostos, que foram regulamentados pela Instrução Normativa SRF nº 456, de 5 de outubro de 2004, referem-se a: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) (BRASIL, 2005).

Cabe destacar a relevância dessa política para as IES particulares (com fins lucrativos), porque, com a desoneração, elas ficam isentas de praticamente todos os tributos e as sem fins lucrativos deixam de recolher a Cofins e o PIS. As filantrópicas praticamente não têm impactos financeiros, uma vez que essas entidades já possuem isenção prevista em Lei. Carvalho (2006) faz um quadro comparativo desses tributos nas IES, antes e depois da adesão ao Programa.

Quadro 3 – Alíquota e base de cálculo dos tributos federais por categoria de IES

| Tributos | Com fins lucrativos | | Sem fins lucrativos | | | |
|-----------------|---------------------|-------------|--------------------------|-------------|--------------|--------|
| | Atual | PROUNI | Confessional/Comunitária | | Filantrópica | |
| | | | Atual | PROUNI | Atual | PROUNI |
| IRPJ | 25% x lucro | - | - | - | - | - |
| CSLL | 9% x lucro | - | - | - | - | - |
| COFINS | 7,6% x receita | - | 3% x receita | - | - | - |
| PIS | 1,65% x receita | - | 1% x folha | - | 1% x folha | - |
| INSS (patronal) | 20% x folha | 20% x folha | 20% x folha | 20% x folha | - | - |

Fonte: Carvalho (2006).

Desde os acordos firmados com o FMI na era FHC, tornou-se urgente o controle do déficit público e da sustentabilidade da dívida externa, com o argumento de que é preciso o mercado acreditar no cumprimento das responsabilidades com a dívida pública, sem riscos de calote, exigindo, desse modo, a existência de um superávit primário. Essa herança deixada pelo governo anterior ao governo Lula impôs a elevação do superávit primário, através do aumento da carga tributária e do corte nos gastos públicos (CARVALHO, 2006).

Sendo assim, o PROUNI foi criado de acordo com a lógica das finanças públicas e do financiamento indireto, por meio da isenção dos impostos, direcionado às instituições privadas de Ensino Superior. Esse instrumento de financiamento indireto foi essencial para o crescimento intensivo dos estabelecimentos, favorecendo a prosperidade econômica e, principalmente, garantindo a continuidade do ensino privado no período de crise, por amortecer o impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços. Assim, todo o trâmite de criação do Projeto inicial até a aprovação da Lei foi permeado pelos interesses de grupos que lucrariam muito com esse Programa.

De acordo com a Lei do PROUNI (Lei nº 11.096/2005), as IES filantrópicas são obrigadas a destinar ao menos uma bolsa integral a cada 9 (nove) alunos pagantes, matriculados no ano anterior, enquanto as privadas com ou sem fins lucrativos devem oferecer uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes pagantes ou, de forma alternativa, uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, desde que também ofereçam quantidade suficiente de bolsas parciais (de 50% ou 25%), de modo que a soma de todos os benefícios alcance 8,5% da receita anual. O termo de adesão ao programa dura dez anos e pode ser renovado por igual período.

Esses bolsistas do PROUNI são estudantes egressos do Ensino Médio da rede pública ou da rede particular, na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de

até três salários mínimos. A renda familiar por pessoa é calculada somando-se a renda bruta dos componentes do grupo familiar, dividida pelo número de pessoas que formam este grupo familiar, tornando-se assim um critério de concessão dos tipos de bolsa. O Programa oferece bolsas integrais e parciais, sendo as integrais destinadas a estudantes com renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio. Já as bolsas parciais de 50% e de 25% são destinadas a estudantes com renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos. O bolsista parcial de 50% poderá utilizar o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para custear os outros 50% da mensalidade. As figuras abaixo nos ajudam a compreender os critérios para ser bolsista do PROUNI.

Quadro 4 – Critérios para isenção de bolsas

| Bolsa Integral | Bolsa Parcial |
|---|---|
| Bolsistas integrais em escolas particulares | Bolsistas integrais em escolas particulares |
| Estudantes do ensino médio na rede pública | Estudantes do ensino médio na rede pública |
| Porcentagem de negros e indígenas mínima segundo dados do IBGE | Porcentagem de negros e indígenas mínima segundo dados do IBGE |
| Renda máxima: 1,5 salário mínimo per capita | Renda máxima: até 3 salários mínimos per capita |
| Professor da rede pública em cursos de licenciatura e pedagogia (sem limite de renda) | Professor da rede pública em cursos de licenciatura e pedagogia (sem limite de renda) |
| Deficientes | Deficientes |

Fonte: Elaborado pela autora com dados do site do PROUNI.

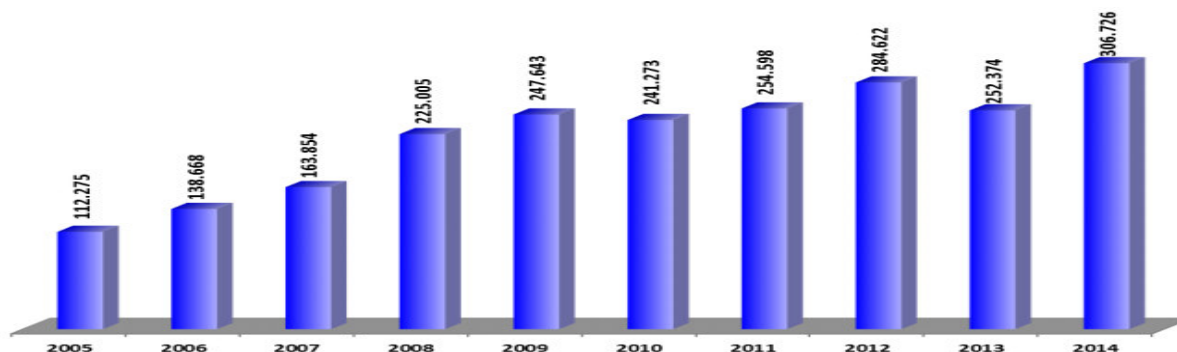
Os estudantes egressos do Ensino Médio que atendem a esses critérios podem candidatar-se ao PROUNI. São selecionados por um sistema informatizado (Sistema de Seleção Unificado – SISU), com base nas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), valorizando assim o mérito acadêmico, mas condicionado ao critério de baixa renda per capita máxima de três salários mínimos. Assim, só pode candidatar-se ao PROUNI o estudante que tenha participado do último ENEM e alcançado no mínimo 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos na média das notas das cinco provas (Redação, Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza e suas Tecnologias). Ainda, o candidato deve ter obtido nota superior a zero na redação. Não são consideradas as notas obtidas em exames anteriores. Sendo assim, os resultados do ENEM são usados como critério para a distribuição das bolsas de estudo, uma vez que são distribuídas conforme as notas obtidas pelos estudantes nesse Exame.

Ademais, os bolsistas do PROUNI recebem o auxílio da Bolsa Permanência, que é um benefício com valor máximo equivalente ao praticado pela política federal de bolsas de iniciação científica, destinada exclusivamente ao custeio de despesas educacionais. Esse auxílio

destina-se a estudantes com bolsa integral, matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, 6 (seis) semestres de duração, cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC.

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), esse Programa proporcionou o aumento do ingresso de alunos nas Instituições de Ensino Superior, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2016, atendendo mais de 1,9 milhão de estudantes, dos quais 70% com bolsas integrais. Neste mesmo período, formou mais de 430 mil profissionais. Desde que o Programa foi instituído em 2005, até 2014, que são os últimos dados disponibilizados, foi oferecido um total de 2.227.038 bolsas integrais e parciais, conforme Gráfico 1.

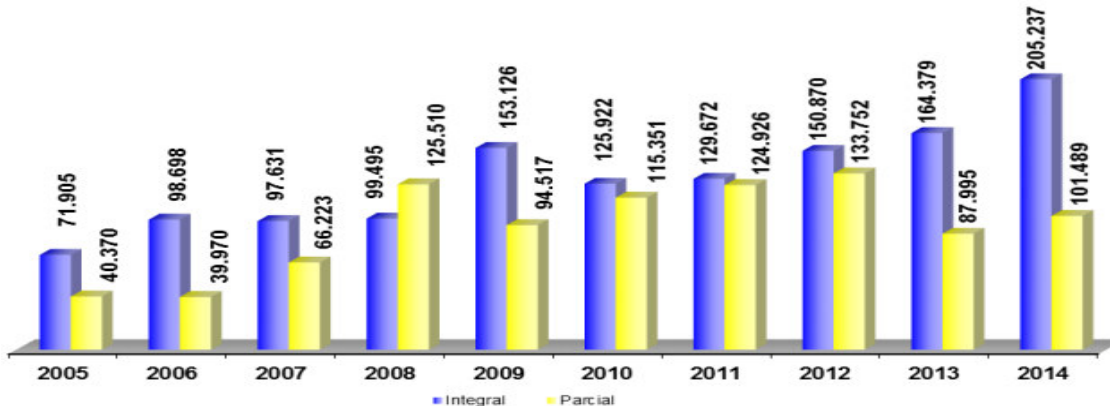
Gráfico 1 – Bolsas ofertadas pelo PROUNI, entre 2005 e 2014



Fonte: SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Desse total de bolsas ofertadas, pode-se visualizar no Gráfico 2 que o número maior de bolsas é do tipo integral. No ano de 2014, esse quantitativo foi ainda mais significativo, porque era o dobro de bolsas parciais. Entre 2005 e 2014, verifica-se que o número da oferta de bolsas cresceu quase o triplo, mas ainda não é o suficiente para o número de inscritos. Somente no primeiro semestre de 2016, foram 1.599.808 inscritos. Nos anos anteriores, a quantidade de bolsas foi bem menor que o número de inscritos. Desse total de bolsistas, o MEC não disponibilizou o número de formandos, para que se percebam os resultados relativos ao sucesso escolar do estudante ingressante na Educação Superior.

Gráfico 2 – Tipos de bolsas ofertadas pelo PROUNI, entre 2005 e 2014

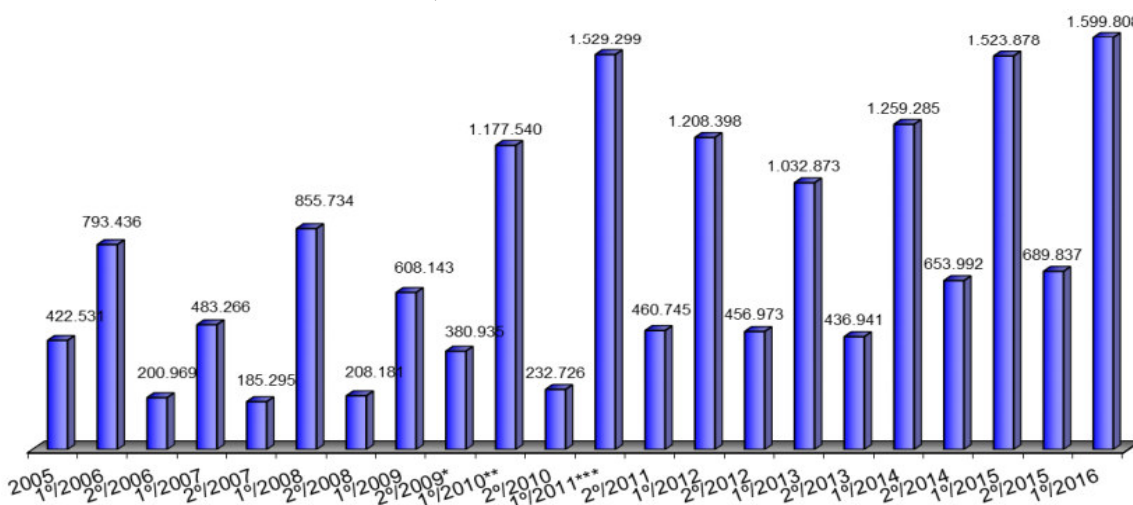


Fonte: SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Observa-se, pelo gráfico, a prevalência de bolsas integrais, com redução, em 2010 e 2011. A exceção é 2008, quando ocorreu a oferta de maior número de bolsas parciais. Dessa forma, pode-se dizer que o PROUNI é uma estratégia que criou possibilidades de ingresso em cursos superiores, mas esses números não indicam de que forma contribuiu para a permanência no período regular de duração da formação acadêmica, nem se houve sucesso acadêmico com qualidade.

O Gráfico 3 informa a quantidade de inscritos no PROUNI, no período entre 2005 e 2016, indicando que existe uma demanda para a Educação Superior nesse Programa para além da quantidade de oferta das bolsas.

Gráfico 3 – Inscritos no PROUNI, entre 2005 e 2016



Fonte: SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Especificamente, no estado do Maranhão, local onde se realizará o estudo mais detalhado, várias instituições de Educação Superior privadas aderiram ao PROUNI, reunindo um quantitativo de bolsas, conforme manifesto na Tabela 13.

Tabela 13 – Bolsas ofertadas pelo PROUNI entre 2005 e 2017, no Maranhão

| ANO | N° DE BOLSAS | | |
|--------------|---------------|---------------|---------------|
| | INTEGRAL | PARCIAL | TOTAL |
| 2005 | 507 | 346 | 853 |
| 2006.1 | 385 | 174 | 559 |
| 2006.2 | 455 | 108 | 563 |
| 2007.1 | 754 | 310 | 1.064 |
| 2007.2 | 453 | 904 | 1.357 |
| 2008.1 | 550 | 805 | 1.355 |
| 2008.2 | 556 | 741 | 1.297 |
| 2009.1 | 909 | 972 | 1.881 |
| 2009.2 | 649 | 827 | 1.476 |
| 2010.1 | 884 | 996 | 1.880 |
| 2010.2 | 733 | 1.062 | 1.795 |
| 2011.1 | 998 | 1.223 | 2.221 |
| 2011.2 | 745 | 1.394 | 2.139 |
| 2012.1 | 1.205 | 2.236 | 3.441 |
| 2012.2 | 958 | 1.403 | 2.361 |
| 2013.1 | 1.193 | 963 | 2.156 |
| 2013.2 | 837 | 1.775 | 2.612 |
| 2014.1 | 1.708 | 916 | 2.624 |
| 2014.2 | 1.105 | 899 | 2.004 |
| 2015.1 | 1.500 | 1.897 | 3.397 |
| 2015.2 | 1.005 | 3.002 | 4.007 |
| 2016.1 | 1.405 | 6.242 | 7.647 |
| 2016.2 | 903 | 4.991 | 5.894 |
| 2017.1 | 1.428 | 6.481 | 7.909 |
| 2017.2 | 1.629 | 6.123 | 7.752 |
| TOTAL | 23.454 | 46.790 | 70.244 |

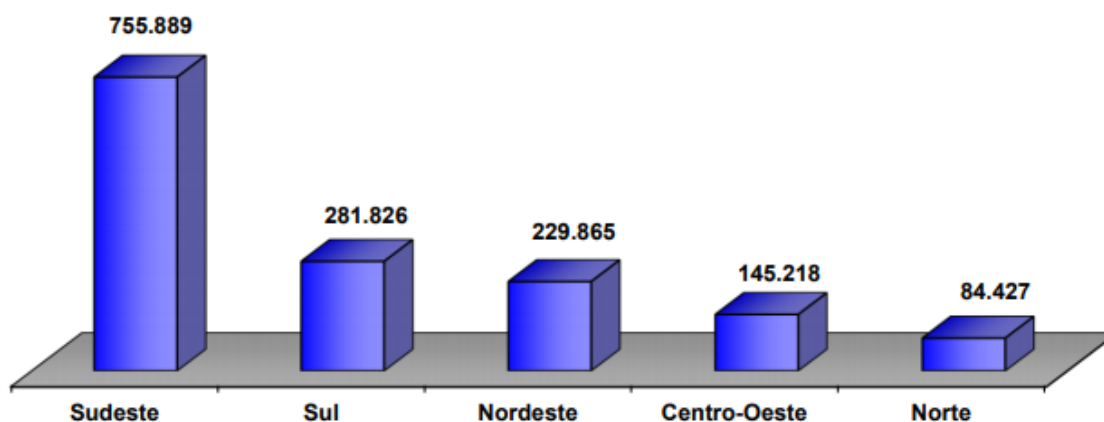
Fonte: Elaborada pela autora com base em dados SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Os dados da Tabela 13 mostram como este Programa tem visibilidade na Educação Superior ofertada por instituições privadas no estado do Maranhão e nas oportunidades de ingresso do segmento populacional beneficiado. Desde a primeira versão, em 2005, até 2017, já foram oferecidas, nesta unidade federada, 70.244 bolsas integrais e parciais, conforme dados do

MEC. Os dados revelam que, no país, predominam as bolsas do tipo integral, num percentual de 70%. Porém, no estado do Maranhão, registra-se uma oferta e procura maior por bolsas parciais. Esses bolsistas não têm direito de receber o auxílio Bolsa Permanência, mas, em algumas situações, podem recorrer ao FIES. Esse é um ponto a ser investigado, considerando que as instituições privadas podem estar priorizando esse tipo de bolsa para recrutar um maior número de estudantes, uma vez que há a complementação de mensalidades ou anuidade com recursos familiares ou outros financiamentos, acumulando assim maior lucro do capital.

No Gráfico 4, os dados mostram o quantitativo de bolsas ofertadas e a respectiva distribuição entre as regiões, conforme as evidências, até o segundo semestre de 2014, já que não existe atualização mais recente. A Região Sudeste, composta por quatro estados, considerada a região mais desenvolvida, recebe a maior quantidade de bolsas, até por conta do maior número de IES. Já a Região Nordeste, constituída de nove estados, entre eles, o estado do Maranhão, é a terceira com maior número de bolsistas, ficando atrás da região Sul.

Gráfico 4 – Bolsistas PROUNI por região, no período de 2005 a 2014



Fonte: SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Na Tabela 14, apresenta-se o quantitativo de bolsas ofertadas nas regiões Sudeste e Nordeste, como também registram-se assimetrias na distribuição e no aumento progressivo.

Tabela 14 – Bolsas PROUNI nas regiões Nordeste e Sudeste, entre 2005 e 2017

| ANO | NORDESTE | | SUDESTE | |
|------|----------|---------|----------|---------|
| | INTEGRAL | PARCIAL | INTEGRAL | PARCIAL |
| 2005 | 12.852 | 5.430 | 37.030 | 22.335 |
| 2006 | 12.467 | 6.073 | 50.739 | 18.045 |
| 2007 | 16.521 | 8.513 | 50.868 | 30.602 |
| 2008 | 15.789 | 23.067 | 51.248 | 65.591 |
| 2009 | 23.326 | 11.867 | 80.221 | 48.089 |
| 2010 | 19.293 | 14.262 | 65.796 | 60.139 |
| 2011 | 18.770 | 13.868 | 63.954 | 68.544 |
| 2012 | 24.210 | 15.700 | 77.395 | 63.832 |
| 2013 | 26.373 | 11.939 | 80.578 | 47.835 |
| 2014 | 33.970 | 10.761 | 95.854 | 54.050 |
| 2015 | 34.539 | 21.103 | 94.287 | 59.006 |
| 2016 | 33.894 | 38.835 | 82.320 | 67.681 |
| 2017 | 30.295 | 44.301 | 77.929 | 68.789 |

Fonte: SisPROUNI, Ministério da Educação, 2018.

Com base na Tabela 14, percebe-se que não há um equilíbrio de percentuais para os diferentes tipos de bolsa, considerando a oscilação dos números nas duas regiões. Na Região Nordeste, as bolsas parciais, em seis anos de vigência do Programa, aproximam-se da metade das bolsas integrais; em três anos, apresentam um número maior e, nos outros quatro anos restantes, embora com quantitativos menores, percebe-se uma frequência que se aproxima do tipo integral. Apesar de a Região Nordeste apresentar um quantitativo maior de bolsas integrais, no Maranhão, as instituições optam por mais bolsas parciais. Já o Sudeste apresenta mais bolsas do PROUNI, com um aumento expressivo desses números. Em apenas dois anos, a quantidade de bolsas integrais foi menor do que as parciais. Essa falta de critérios padronizados na distribuição dos tipos de bolsas é favorecida pelas sucessivas mudanças na base normativa do Programa, o que será analisado no próximo tópico.

3.3 Formulação e implementação do PROUNI: contradições, desafios e crítica

Complementando a apresentação do PROUNI, seus critérios e sua abrangência, neste tópico destaca-se o confronto de interesses político-econômicos no processo de formulação da base normativa, as contradições entre os interesses públicos e privados e os desafios diante do atual Plano Nacional de Educação 2014-2024.

A análise documental do PROUNI, especificamente do Projeto de Lei nº 3.582/2004, da Medida Provisória nº 213/2004 e da Lei Ordinária Federal nº 11.096/2005, é de grande

importância para o entendimento do processo de tramitação desses instrumentos normativos até a aprovação da Lei, pois compreende o jogo político e os interesses dos atores envolvidos que influenciaram as decisões dos legisladores e do governo. Nesses textos documentais, com base nas negociações político-ideológicas, foram introduzidas várias alterações no conteúdo e nos critérios, a fim de atender a exigências do setor privado, uma vez que, durante a tramitação no Congresso Nacional, houve atuação efetiva das associações representantes das IES privadas, que, com o argumento da democratização do ensino, enaltecem a importância do PROUNI.

A Educação Superior mais uma vez é um espaço de conflito entre os que a defendem como um bem público e os que a defendem como um bem privado, no sentido de ser entregue ao mercado. As duas esferas têm em comum o entendimento de que esse nível de ensino precisa ser expandido, a fim de atender uma parcela significativa da população que ainda não teve acesso à Educação Superior. Segundo Carvalho (2011), essas duas posições antagônicas eram representadas de um lado pela UNE, ANDIFES e ANDES, em defesa de um ensino público e do outro lado estavam o BIRD e a ABMES, em favor do ensino privado.

Vários autores têm discutido esse processo de institucionalização do Programa em que forças sociais privadas pressionaram alterações desde o encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso, em 13 de maio de 2004, influenciaram a Medida Provisória e mais ainda a versão definitiva da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, descaracterizando a intencionalidade e a forma de financiamento do Programa. O teor cidadão do PROUNI, manifesto no lançamento da proposta como um bem público, ficou ainda mais tolhido, porque os benefícios e sua amplitude se reduziram.

Catani, Hey e Gilioli (2006) analisam a estruturação do Programa e em que medida ele pode ser um instrumento de democratização do Ensino Superior, fazendo um levantamento da trajetória desde o projeto inicial até a aprovação da lei e seu desenvolvimento nos dois primeiros anos, enfocando as relações entre governo e mantenedoras das IES. Segundo eles, o percurso da tramitação do PL até a Lei final foi caracterizado pelo jogo de interesses das mantenedoras, que reivindicavam direitos e vantagens, que desfiguravam o projeto inicial. De acordo com a análise dos pesquisadores, o PL recebeu 292 propostas de emenda, a maioria, em benefício das mantenedoras, considerando a atuação do *lobby*, que negociou privilégios nos bastidores da política, junto aos atores governamentais responsáveis pela formulação da política pública, influenciando assim as decisões, de acordo com interesses das IES privadas.

Nesse sentido, Catani, Hey e Gilioli (2006) discutem como a pressão das associações representativas do setor privado resultaram em sucessivas mudanças no texto original, no sentido de flexibilizar as regras em favor dessas IES, em prejuízo dos anseios da grande parte da população. Inicialmente, essas bolsas atenderiam cerca de 80 mil alunos concluintes do Ensino Médio em escolas públicas e formação de professores da rede pública. Uma das primeiras alterações foi logo no início do PL. O projeto original previa apenas a concessão de bolsas integrais, sem qualquer referência à bolsa parcial, como também a renda familiar não excedia um salário mínimo *per capita*. Quando foi apresentada a Medida Provisória, além das bolsas integrais, foram acrescentadas bolsas parciais de 50%. Já na Lei nº 11.096, de 2005, também apareceram as bolsas de 25%, bem como, a renda foi ampliada para 1,5 salário mínimo para bolsistas integrais e até o máximo de três salários mínimos *per capita*, para os bolsistas parciais em cursos de licenciatura e de pedagogia.

Os bolsistas parciais podem receber o benefício do FIES para complementar o restante do valor da mensalidade. Entretanto, o bolsista integral não precisa pagar nada até o final do curso, mas quem recebe o auxílio do FIES precisa pagar o que deve após a conclusão do curso. A inclusão do FIES no PL era condição para a adesão ao Programa. Já na MP, a redação é alterada e passou a ser prioritária para as IES que aderissem ao PROUNI. Trata-se de mais uma garantia que os alunos paguem as mensalidades e a evasão seja evitada, porque, mesmo com bolsa parcial, existe a dificuldade de custear as despesas para manter-se num curso de Ensino Superior.

Além disso, no artigo 2º do PL, as bolsas eram destinadas a alunos que teriam cursado todo o Ensino Médio em escola da rede pública, bem como, a professores da rede pública de Educação Básica. Mas, na MP, foram incluídos alunos da rede privada na condição de bolsista integral. De acordo com Carvalho (2006), essa foi uma demanda da SEMESP (para incluir estudantes portadores de necessidades especiais), bem como, delimitou os cursos dirigidos aos professores da Educação Básica, tais como cursos de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior²². Essas alterações foram mantidas na Lei nº 11.096/2005.

O artigo 3º do PL define que o processo de seleção do beneficiário do Programa considere os resultados e perfis socioeconômicos do ENEM e, no parágrafo único, afirma que fica dispensado do processo seletivo específico das instituições privadas de Ensino Superior o

²² Incluído no texto final da Lei.

aluno que ingressar na instituição por intermédio do PROUNI. Na MP, no artigo 3º, além da seleção via ENEM, são estabelecidos outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, a seleção pela instituição de Ensino Superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato. Texto que foi conservado na versão final da Lei.

Além disso, o artigo 5º do PL menciona que a instituição privada concederá na proporção de uma (01) bolsa integral para nove (09) alunos regularmente matriculados. Na MP, esse item é mais específico, ao delimitar as instituições privadas entre as com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes. Ao referir-se à proporção de alunos, esse tem que ser pagante, não apenas matriculado. No parágrafo 4º, do art. 5º da MP, o termo de adesão poderá prever a conversão da metade das bolsas integrais em bolsas parciais, na razão de duas parciais para uma integral, ou, ainda, de acordo com o parágrafo 6º, as IES sem fins lucrativos não beneficentes poderão, em substituição do requisito do caput ou do parágrafo 4º, oferecer uma (01) bolsa integral para cada dezenove (19) estudantes pagantes, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Medida Provisória atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da sua receita anual.

Na Lei nº 11.096/2005, essa proporção foi ampliada, de modo que, nas IES não beneficentes, a relação passou para uma (01) bolsa integral para dez inteiros e sete décimos (10,7) de estudantes pagantes e devidamente matriculados no final do período letivo anterior, ou, alternativamente, uma (01) bolsa integral para vinte e dois (22) estudantes pagantes, desde que adicionalmente ofereçam bolsas parciais de 25% ou 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios na forma da Lei atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas.

Desse modo, percebe-se uma diminuição da quantidade de bolsas integrais e parciais, pois, se antes era na proporção de uma (01) para nove (09), agora é uma (01) para dez inteiros e sete décimos (10,7); a porcentagem da receita também diminuiu de 10% para 8,5%, sendo que as IES continuam dispondo dos mesmos benefícios de isenção de impostos. Todas essas manobras abrem as portas para que as IES privadas que têm a intenção de burlar a Lei aproveitem as oportunidades para utilizar os números em seu benefício, porque são elas que fazem o repasse das informações quanto ao número de alunos matriculados e pagantes em cada curso, bem como, o

valor da mensalidade. Desde a MP, as instituições não são obrigadas a ofertar as bolsas na mesma proporção entre todos os cursos, unidade administrativa e turno, o que era previsto no PL, afrouxando assim ainda mais as regras do Programa. Assim, as instituições podem oferecer bolsas em cursos mais baratos, além de ofertarem menos bolsas integrais e compensá-las com bolsas parciais, tendo os mesmos benefícios e mais lucros.

Desde o PL, a validade do vínculo é de dez anos, renovável por igual período. Portanto, o que mudou, de acordo com o PL, Art. 7º, § 4º, foi o termo de adesão, que não poderia ser firmado com instituições com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES), pois o MEC poderia desvincular a instituição, caso o desempenho na avaliação fosse insuficiente por dois anos consecutivos ou por três anos intercalados, no período de cinco anos. Já na MP e na Lei, esse item é mais flexível, uma vez que a IES não é desvinculada, apenas o curso que for considerado insuficiente, por três anos consecutivos na MP e por duas avaliações consecutivas de acordo com a Lei nº 11.128, de 2007. Em ambos os casos, as bolsas devem ser redistribuídas proporcionalmente nos demais cursos da instituição. Com a desvinculação apenas do curso, as instituições não se veem obrigadas a investir na qualidade do ensino, que, embora tenha aumentado em termos quantitativos, não pode se dizer o mesmo da qualidade. De acordo com Sguissardi (2006), as IES privadas têm como finalidade o lucro; por isso, seria muito mais vantajoso e menos oneroso para o governo a utilização de espaços ociosos dos câmpus das IFES. Nesse sentido, considera que

a atuação dos *lobbies* do Ensino Superior privado/comercial, quando da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional, acabou por modificar a seu favor a proposta oficial que, ao início, era mais exigente – maior percentual de vagas e de receita por idêntico montante de impostos –, o que tornava essas vagas menos onerosas que as das universidades federais, por exemplo, embora dessa operação saísse fortalecido exatamente o setor privado que mais se expandiu nos últimos anos, isto é, o com fins lucrativos. Cálculos financeiros indicam que, com as modificações atuais, o custo dessas vagas em IES privadas – que priorizam as atividades de ensino e apresentam em geral baixa qualidade – tornou-se maior do que o seria para o Tesouro Nacional nas universidades públicas, que priorizam atividades de ensino e pesquisa e são, via de regra, de melhor qualidade. (SGUISSARDI, 2006, p. 1043-1044).

As instituições de Ensino Superior beneficentes de assistência social, artigo 11 do PL, deveriam oferecer, no mínimo, uma (1) bolsa integral para alunos com renda de um salário mínimo per capita a cada quatro (04) alunos matriculados, condicionando, também, a destinação gratuita de 20% das vagas existentes na instituição de Ensino Superior para alunos de baixa renda. No artigo 10º da MP, essa proporção é de uma (01) bolsa integral para cada nove (09)

alunos pagantes. Além disso, a renda familiar per capita, limitada a três salários mínimos, não deveria exceder o valor da mensalidade do curso pretendido, além de oferecer bolsas parciais de 50%, às quais, na Lei final, foram acrescentadas as bolsas de 25%.

Em caso de descumprimento do Termo de Adesão, aplicam-se as penalidades que são previstas desde o PL²³. Inicialmente, previa-se uma multa de, no máximo, um por cento do faturamento anual do exercício anterior à data da infração, que já não aparece mais na MP, acréscimo no número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente e desvinculação do PROUNI, em caso de reincidência, na hipótese de falta grave. As penalidades foram mantidas, mas com algumas alterações. O item em que se previa o acréscimo de bolsas foi substituído por reestabelecimento do número de bolsas, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido, com a adição de um quinto sobre a diferença apurada e a desvinculação da instituição do PROUNI, o que foi mantido na aprovação da Lei.

Sendo assim, as IES privadas tiveram êxitos nas negociações que influenciaram as decisões governamentais em benefício dos seus interesses, tornando as regras bem flexíveis. O MEC também contribuiu por não exercer um controle mais rígido dessas instituições. Esse Programa, pelo que parece, foi a salvação do setor privado que estava estagnado, no que diz respeito ao número de matrículas, considerando que, na década de 1970, a expansão desse setor foi intensa, com um novo surto expansivo na década de 1990, que resultou na criação de um número excessivo de vagas, conforme dados da Tabela 15.

Tabela 15 – Número de vagas em cursos presenciais de graduação por categoria administrativa

| ANO | TOTAL | PUBLICO | PRIVADO |
|------|-----------|---------|-----------|
| 1995 | 610.355 | 178.145 | 432.210 |
| 2000 | 1.216.287 | 245.632 | 970.655 |
| 2005 | 2.435.987 | 313.368 | 2.122.619 |
| 2010 | 3.120.192 | 445.337 | 2.674.855 |
| 2016 | 3.937.129 | 529.239 | 3.407.890 |

Fonte: Inep/Sinopse Estatística.

De acordo com os dados do Inep, o quantitativo de vagas no setor privado em 20 anos passou de pouco mais de 400 mil vagas para mais de 3 milhões, evidenciando que esse mercado

²³ No PL era previsto o desligamento da Instituição caso ela tivesse um desempenho insatisfatório no SINAES.

expandiu e precisa preencher a sua capacidade ociosa para a geração de lucros, requerendo benefícios ou subsídio estatal. Já o setor público não conseguiu chegar a 1 milhão de vagas, por não ter investimento suficiente do Estado para a expansão da oferta educacional com qualidade. Essa diferença alimenta o debate acirrado sobre a responsabilidade do Estado na garantia do direito à educação e às políticas da Educação Superior, especialmente, na demarcação de fronteiras entre o público e o privado, quando se centra no financiamento e no uso do fundo público.

O PROUNI é um programa estatal voltado para a inclusão de segmentos sociais desfavorecidos, em cursos superiores mantidos por instituições privadas, por meio da concessão de bolsas, mediante renúncia fiscal. Assim, o Estado também pretende cumprir seu dever de garantia do direito à Educação Superior. Contraditoriamente, as políticas de financiamento estatal das IFES são insuficientes e não oferecem condições de amplo processo expansionista. Assim, desenvolve-se uma questionável interpenetração público/privado.

Além disso, o PROUNI, ao preencher as vagas ociosas das IES privadas, favorece o desenvolvimento do capital privado e, ao mesmo tempo, não garante uma política de acesso à Educação Superior. Não basta ingressar num curso, é necessária uma política de acompanhamento da permanência dos bolsistas na trajetória acadêmica regular e do sucesso escolar. Algumas análises têm discutido essa questão, mas não há estudos relativos a medidas preventivas da evasão, sendo a única alternativa a Bolsa Permanência, que foi criada pela Lei nº 11.180, art. 11, de 23 de setembro de 2005, mas ela não é destinada a todos, somente para bolsistas integrais, matriculados em cursos com, no mínimo, 6 (seis) semestres de duração, com carga horária média igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula. Assim, resta para a IES a responsabilidade de criar estratégias para evitar a evasão, que sempre foi uma realidade indesejada.

[...] o PROUNI promove uma política pública de acesso à Educação Superior, pouco se preocupando com a permanência do estudante, elemento fundamental para sua democratização. Orienta-se pela concepção de assistência social, oferecendo benefícios e não direitos aos bolsistas. Os cursos superiores ofertados nas IES privadas e filantrópicas são, em sua maioria, de qualidade questionável e voltados às demandas imediatas do mercado. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 126)

Em relação à forma de acompanhamento dessa política, o MEC criou a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – CONAP/PROUNI, através da Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006, que, posteriormente, foi

revogada pela Portaria n° 429, de 2 de abril de 2008. Essa Comissão tem regimento interno aprovado pela Portaria n° 713, de 09 de junho de 2008. A comissão é de natureza colegiada e consultiva, com competência para exercer o acompanhamento e o controle social dos procedimentos operacionais de concessão de bolsas do PROUNI, visando ao seu aperfeiçoamento e à sua consolidação, bem como, interagir com a sociedade civil, recebendo queixas, denúncias, críticas e sugestões a serem apresentadas à SESU, entre outras competências. Ao presidente compete comunicar ao Ministro de Estado da Educação, irregularidades nos procedimentos operacionais de concessão de bolsas do PROUNI.

De acordo com a Portaria n° 429, art. 2º, a CONAP tem a seguinte composição: a) 2 (dois) representantes do corpo discente das instituições privadas de Ensino Superior, sendo pelo menos um deles bolsista do PROUNI; b) 1 (um) representante dos estudantes do Ensino Médio público (Redação dada pela Portaria Normativa n° 11, de 23 de maio de 2012); c) 2 (dois) representantes do corpo docente das instituições privadas de Ensino Superior (Redação dada pela Portaria Normativa n° 11, de 23 de maio de 2012); d) 2 (dois) representantes dos dirigentes das instituições privadas de Ensino Superior; e) 2 (dois) representantes da sociedade civil; f) 2 (dois) representantes do Ministério da Educação; g) 1 (um) representante das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal (Redação dada pela Portaria n° 183, de 13 de março de 2013).

Além da Comissão Nacional, foi deliberada a criação de comissões locais²⁴, de acordo com a Portaria n° 1.132, de 02 de dezembro de 2009. Todas as IES participantes do PROUNI devem instituir sua comissão local, que deve articular-se com a comissão nacional e com a comunidade acadêmica. De acordo com o art. 2º, compete às Comissões Locais: a) exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação do PROUNI nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do Programa; b) interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões para apresentação, se for o caso, à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI – CONAP; c) emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do PROUNI; d) fornecer informações sobre o PROUNI à CONAP.

De acordo com o Art. 3º, as Comissões Locais terão a seguinte composição: a) 1 (um) representante do corpo discente das instituições privadas de Ensino Superior, que deve ser

²⁴ De acordo com o art. 6º, haverá uma Comissão Local em cada endereço de oferta da IES participante do PROUNI, respeitando-se os parâmetros e condições estabelecidos nesta Portaria.

bolsista PROUNI; b) 1 (um) representante do corpo docente das instituições privadas de Ensino Superior, que deve ser professor em regime de dedicação mínima de 20 (vinte) horas semanais; c) 1 (um) representante da direção das instituições privadas de Ensino Superior, que deve ser o coordenador ou um dos representantes do PROUNI na IES; d) 1 (um) representante da sociedade civil.

O PROUNI tem o princípio da inclusão de pessoas de baixa renda no Ensino Superior, promovendo-o com baixo custo para o governo, mas com grande impacto para a população, ao permitir o ingresso a esse nível de ensino, como forma de cumprimento do PNE, que, inicialmente, tinha como meta atingir a taxa líquida de 30% dos jovens de 18 a 24 anos até 2010. Como não foi possível atingir essa meta, ela passou para 33%, no PNE 2014 – 2024, bem como, deve passar de 5,5%, em 2014, para 40%, até 2024, o número de matrículas no segmento público.

Sendo assim, entende-se que o restante pode ser atendido pelo setor privado, que tem condições de expandir suas matrículas, por conta da diversificação e da diferenciação das instituições superiores, vinculando-se às orientações dos organismos internacionais, que defendem a flexibilização dos processos formativos, a fim de atender as demandas produtivas, nas modalidades de cursos, inclusive através do Ensino a Distância. Assim, concorda-se que

[...] a opção política do Estado brasileiro foi investir crescentemente na tendência privado-mercantil. Exacerba-se o discurso da universidade pública enquanto instituição que atende enquanto público-alvo os grupos economicamente dominantes na sociedade, ou seja, não possibilita a inserção das camadas populares nesse nível formativo. Com isso, justifica-se a necessidade das ações governamentais se fundamentarem em políticas “focalizadas” de acesso, via setor privado, o que envolve centralmente a ampliação do montante de recursos públicos destinadas a tal setor. (GUIMARÃES; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 152)

O PNE tem com uma de suas metas a expansão e a democratização do acesso à Educação Superior, levando em conta o cenário atual no que se refere ao número de matrículas concentradas na esfera privada, além dos desafios para alcançar o que propõe o Plano e o que almeja a sociedade brasileira na perspectiva da diminuição das desigualdades de acesso a esse nível de ensino. A expansão é um dos pontos cruciais no embate de diferentes atores e grupos sociais, que a disputam de acordo com suas concepções e se vinculam a compreensões diversas acerca do papel e da natureza da Educação Superior e seus objetivos (FERREIRA; SANTOS, 2015).

Há uma vertente que entende a expansão na perspectiva da democratização e da ampliação da oportunidade educacional, a partir do aumento da quantidade de vagas em instituições públicas, oferecendo condições efetivas de trabalho, com mais verbas e condições de acesso e permanência. Em contraponto, outra concepção compreende a expansão pelo viés da massificação, que implica a maximização da oferta de vagas e a minimização do financiamento, ou seja, prega-se a expansão sem garantir a qualidade, realizada pela privatização e pela comercialização dos serviços educacionais e o estabelecimento de parcerias entre o setor econômico e as IES.

Desse modo, a reforma da Educação Superior tem refletido as discussões internacionais, como massificação, ampliação e diversificação, bem como, os novos objetivos e funções para esse nível de ensino na chamada sociedade da economia e do conhecimento. No confronto dessas influências e das lutas pelo direito à educação, o PNE 2014 – 2024 foi aprovado com a síntese dos embates que foram travados na sociedade política e civil, que disputam por diferentes projetos educativos.

O cenário da Educação Superior é desafiador para esse Plano, considerando toda a disputa das esferas pública e privada, tanto no sentido da massificação como da democratização, tendo em vista a quantidade de jovens entre 18 e 24 que estão fora do sistema, adultos que não tiveram acesso na idade recomendada e as desigualdades regionais. Para Frigotto (1997), entender o cenário econômico, social e político é imprescindível para analisar as articulações e as ações que são desencadeadas para a expansão da Educação Superior, uma vez que a totalidade não pode ser pensada de forma isolada, mas, sim, como expressão de projetos, que, em disputa, articulam determinados interesses e desarticulam outros.

Cabe ainda refletir sobre as metas do PNE 2014 – 2024 e os desafios para o processo de expansão de vagas na Educação Superior. Especificamente, a Meta 12, relacionada a esse nível de ensino, define 21 estratégias que tratam: da ampliação das matrículas, visando as diferentes redes; da interiorização da oferta; da utilização de diferentes modalidades; do respeito às características regionais das micro e mesorregiões, bem como, à população-alvo e às modalidades de ingresso; das formas de financiamento; do incremento do atendimento; da otimização dos espaços; da melhoria da qualidade; da reforma curricular; da avaliação; e da assistência estudantil.

Essas estratégias, de acordo com Ferreira e Santos (2015), são um excelente termômetro dos embates travados entre o setor público e o setor privado, no campo da Educação Superior. Uma das estratégias é ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), os benefícios destinados à concessão de financiamento (Estratégia 12.2). Portanto, incrementa ainda mais o setor educacional voltado para o mercado. Desde o primeiro PNE, não há clareza em relação à previsão de recursos financeiros e à indicação da responsabilidade das esferas do poder público, porque, durante o governo FHC, foram vetadas justamente as metas que implicavam a ampliação dos gastos com educação (MINTO, 2017).

Carvalho e Lopreato (2005) alertam que o PROUNI representa a retomada de uma tradição de política de renúncia fiscal, que mais beneficia o setor privado do que induzir à política democratizante. Eles lembram que a renúncia fiscal já era prevista desde a Constituição Federal de 1967, que determinava a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Assim, as organizações privadas de Ensino Superior gozam, desde sua criação, de privilégios, como, por exemplo, a imunidade fiscal, deixando de contribuir para os cofres públicos, com os impostos devidos. Essa foi a contribuição, além da concessão dada pelo governo, que propiciou o crescimento intensivo dessas organizações.

Esse Programa, ainda de acordo com os autores acima citados, não possui um mecanismo de controle democrático, pelo fato de não se caracterizar como uma Parceria Público-Privada (PPP). Trata-se de uma solução encontrada pelo governo para resolver a sua falta de capacidade de investimento, decorrente da política de ajuste fiscal. Nas PPPs, há vários aspectos que o PROUNI não cobra do setor privado, como a exigência de licitação, a constituição de sociedade com propósito específico, a garantia de rentabilidade, a segurança de recebimento, entre outras.

Para Carvalho (2005), o PROUNI com a troca de bolsas por isenção fiscal traz benefícios para as IES privadas; por isso, seus representantes são legítimos defensores dessa política, uma vez que a legislação não apresenta elementos suficientes para identificar com precisão o montante da renúncia fiscal envolvida com o Programa, porém afirma que esse valor não é desprezível. Ainda, a autora questiona se esses recursos não poderiam ser destinados às IES públicas para garantir uma formação de melhor qualidade. Para ela, essa política de renúncia

fiscal tem como objetivo a recuperação financeira das instituições privadas endividadas e com alto grau de inadimplência. Mas, reconhece que o programa cumpre um duplo papel: ao mesmo tempo que promove o crescimento do setor privado, ele cumpre a promessa de democratizar o acesso das camadas populares à Educação Superior.

Em síntese, a problemática do PROUNI centra-se na relação do espaço público e do privado, na ruptura da fronteira das especificidades e no financiamento público em benefício do setor privado. Assim, o governo pretende atingir a massificação da Educação Superior, conforme PNE 2014-2024, com abertura para a realização pela via privada. Tal fato impacta significativamente no setor público, que, ao deixar de ser o principal responsável na promoção dessa responsabilidade, valida o discurso de que o Estado tem que deixar a cargo da esfera privada aquilo que ele não tem condições de oferecer, esvaziando assim o sentido do bem público, tornando-se mercadoria. A educação é vista como serviço que gera lucros, na perspectiva do aumento do capital, com grande prejuízo para o conhecimento enquanto bem coletivo.

Essa relação fica mais complexa quanto ao financiamento, a partir da destinação, direta ou indireta, dos recursos públicos para instituições privadas, em detrimento do investimento na expansão do setor público. Dessa forma, é desfeita a barreira entre o público e o privado. Para Minto (2006), a Educação Superior no Brasil, que é responsável pelo rentável mercado de serviços, não pode sequer garantir a sua própria reprodução social sem prescindir do setor público. Embora “parasitário” do público, a ideologia que legitima o setor privado é a sua tão elogiada eficiência econômica, que também é possível por conta da existência de um conjunto de universidades públicas, sobretudo, de pós-graduação, onde é diplomada, com recursos públicos, grande parte dos docentes absorvidos pelo setor privado.

Diante das múltiplas maneiras de beneficiar o setor privado com recursos públicos estatais, a exemplo do PROUNI, existe a lógica permeada pela confusão conceitual, na qual o público deixa de ser entendido como estatal. Assim, o que é privado pode ser público, quando o estatal é tido como espaço de apropriação de interesses privados e é incapaz de servir a fins públicos. Sanfelice (2005) questiona como se explica a “autonomia relativa” do Estado e as complexas relações com a sociedade, uma vez que há a problemática conceitual do estatal, do privado e do público. Nesse sentido, afirma:

O Estado – e, por consequência, a educação estatal, com sua “autonomia relativa” ou em decorrência das complexas relações que estabelece com a sociedade – pode, portanto, agir não necessariamente em função dos interesses comuns, já que estes, numa sociedade capitalista, jamais são universalmente comuns. [...]. Enquanto Estado defensor dos

interesses da propriedade privada, a educação estatal pode estar, portanto, atrelada aos mesmos objetivos. (SANFELICE, 2005, p. 179)

O autor argumenta que a educação estatal pode então estar mais atrelada aos interesses e aos propósitos próprios do Estado do que aos interesses públicos, entendendo-se interesses públicos como os diferentes interesses das distintas classes sociais das sociedades capitalistas, pois tais interesses não são universais.

Em suma, entende-se que o sentido político do PROUNI só pode ser apropriado na relação dialética entre os interesses públicos e os privilégios do setor privado que dinamizam as políticas educacionais.

4 O PROUNI NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: potencialidades e limites

Esta seção reflete sobre as contribuições ou significados do PROUNI na ótica de bolsistas e ex-bolsistas, com ênfase na análise das potencialidades e limites no acesso à Educação Superior de segmentos populacionais historicamente excluídos desse nível de ensino. Parte-se do pressuposto de que o PROUNI situa-se numa arena de confronto de interesses de classe (capital e trabalho), como produto da mediação do Estado (Governo), portanto, marcado por contradições, que, num movimento dinâmico, transformam processos e significados ou sentidos políticos.

Em seções anteriores deste estudo, já se mencionou que o PROUNI surge num contexto ambíguo de reformas do Estado e da Educação Superior no Brasil, sob a influência do neoliberalismo e das lutas pela conquista e pela implementação dos direitos educacionais. Portanto, nessa seção da pesquisa, cabe questionar a percepção de beneficiários bolsistas sobre o significado desse Programa no seu acesso à Educação Superior, as dificuldades na trajetória acadêmica, as expectativas de inclusão social, as potencialidades e os limites. Dessa forma, é possível apreender se essa ação estatal pela via do setor privado cria possibilidades de acesso à Educação Superior e traz para o estudante, perspectivas para o futuro, ampliando os horizontes no campo intelectual e transformando a realidade.

Inicialmente, a proposta era fazer a pesquisa de campo em duas IES privadas para a obtenção de dados sobre o PROUNI, mas tal intenção não se concretizou, em função da negativa das IES, que não concordaram em abrir espaço para a realização do estudo. Este fato já é revelador do interesse privado no Programa. Questiona-se tal atitude, porque os estudantes, apesar de matriculados na esfera privada, são beneficiários de uma política desenvolvida pelo governo federal, mas os dados do seu percurso nas IES não são públicos, nem no site do Programa, o que dificulta uma análise mais efetiva.

Nessa circunstância, a opção foi analisar os significados do PROUNI a partir da ótica de bolsistas e ex-bolsistas. Assim, busca-se compreender as variadas expressões desta política a partir de casos individuais, bem como, os desdobramentos de seu significado no acesso à Educação Superior. Trata-se de um estudo exploratório realizado com base em entrevistas semiestruturadas com análise qualitativa. Após cada entrevista, fazia-se a transcrição das narrativas ou respostas e, em seguida, a análise das especificidades de cada entrevistado.

O roteiro das entrevistas traz questões diretamente relacionadas ao corpus empírico e aos objetivos da pesquisa, elaboradas em linguagem acessível, a fim de obter objetividade nas respostas e facilitar a análise. No percurso da pesquisa, aparecem questões que se referem indiretamente ao Programa, a fim de enriquecer a discussão.

A pesquisa foi realizada com seis alunos beneficiados pelo Programa, sendo 02 ex-bolsistas, 02 bolsistas integrais e 02 bolsistas parciais. O nome dos entrevistados não será divulgado. Eles serão identificados por nomes de flores (Orquídea, Hibisco, Rosa, Jasmim, Lírio e Amarílis). Esses 06 beneficiados do PROUNI serão o corpus empírico desse estudo que constitui esta seção.

4.1 O corpus empírico da pesquisa, seus atributos e história

Inicialmente, faz-se uma apresentação dos sujeitos desta pesquisa, com base em dados de sexo, idade, estado civil, origem étnico-racial, natureza da escola no Ensino Médio, curso superior via PROUNI e tipo de bolsa, conforme ilustrado no Quadro 5.

No Quadro 5, a apresentação dos entrevistados é parcial, que depois é complementada com uma rápida narrativa individual acerca da história familiar e da trajetória estudantil até chegar ao curso superior.

Quadro 5 – Perfil dos estudantes entrevistados

| Identificação | Sexo | Idade | Estado Civil | Tipo de escola | Origem étnico-racial | Curso | Tipo de Bolsa |
|-----------------|------|-------|--------------|----------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Orquídea | Fem. | 22 | Solteira | Pública | Parda | Odontologia | Integral |
| Hibisco | Masc | 22 | Solteiro | Pública | Branca | Fisioterapia | Integral |
| Rosa | Fem. | 24 | Solteira | Privada | Branca | Engenharia Ambiental | Integral |
| Jasmim | Fem. | 26 | Casada | Pública | Parda | Medicina | Integral |
| Lírio | Masc | 28 | Solteiro | Pública | Branca | Medicina | Parcial |
| Amarílis | Fem. | 24 | Solteira | Pública | Branca | Medicina | Parcial |

Fonte: Elaborada pela autora.

Observa-se que o corpus empírico da pesquisa constitui-se de quatro mulheres e dois homens: cinco concluíram o Ensino Médio em escola pública e apenas uma, em escola privada; cinco são solteiros (as) e uma casada.

4.1.1 Trajetória de Orquídea

Orquídea nasceu no município de Açailândia, cidade do interior do Maranhão. Veio para São Luís aos três anos de idade, com os pais e a irmã mais velha. Atualmente, é solteira, tem 22 anos e se autodeclara de cor parda.

Seus pais, como muitos que migram do interior para a cidade, vieram em busca de oportunidade de trabalho e de uma “vida melhor”; portanto, chegaram à Capital com a bagagem cheia de sonhos, apenas com o Ensino Médio. Essa tão sonhada “vida melhor” logo deu sinais de ser uma difícil conquista. Seu pai, que já trabalhava no comércio, conseguiu oportunidades de trabalho como representante comercial. Já sua mãe, que havia trabalhado como bancária e comerciante na sua cidade de origem, ao chegar em São Luís, passou a cuidar das filhas e trabalhava fora quando aparecia alguma oportunidade. Assim, conseguiu trabalhar na Prefeitura Municipal de São Luís, na condição de contratada.

Com o decorrer do tempo, a família foi se adaptando e enfrentando as dificuldades sempre presentes, mas se unia em torno da prioridade de assistir as duas filhas. O estudo das filhas era uma preocupação constante. A mãe sempre foi muita determinada quando se tratava de incentivar o sonho das filhas. Junto com o pai, logo tiveram o primeiro grande impacto, fruto do resultado do incentivo aos estudos das filhas: a filha mais velha, aos dezenove anos, conseguiu conquistar o primeiro passo rumo ao tão sonhado diploma de Medicina, como bolsista integral do PROUNI.

Essa conquista motivou a irmã mais nova, a entrevistada desta pesquisa. Na verdade, a irmã mais velha sempre foi um exemplo a ser seguido. Ao longo da trajetória educacional, Orquídea cursou o Ensino Fundamental em escola da rede privada, no bairro onde morava. Já o Ensino Médio concluiu numa escola da rede pública, em 2014.

Assim, como estudante egressa do Ensino Médio de escola pública, Orquídea, logo no primeiro ENEM de que participou, teve a chance de conseguir uma bolsa integral para o curso de Odontologia, na cidade de São Luís. Ao contrário da irmã, não precisou mudar de cidade para realizar o sonho de infância de tornar-se odontóloga. A decisão de cursar o Ensino Superior via PROUNI, numa instituição privada, deu-se por conta da pontuação no ENEM, que não foi suficiente para ingressar na universidade pública. Quando abriu o prazo de seleção para o Programa, ela percebeu que havia chances de ingresso pela pontuação obtida no ENEM. Fez a inscrição e aguardou o resultado, concorrendo com outros candidatos.

Em 2015, no segundo semestre, iniciou o curso de Odontologia. Já nas primeiras disciplinas, sentiu que não seria fácil, tendo em vista o grau de exigência dos professores, a quantidade de textos para ler, a necessidade de participar de aulas práticas e de estágios, as condições financeiras para, em todos os semestres, comprar uma quantidade considerável de materiais e livros, exigidos para fazer o curso. Sempre se cobrando no sentido de dar uma resposta à altura das exigências, dedica-se bastante aos estudos para não perder a bolsa, porque, sem ela, não terá como arcar com a mensalidade até a conclusão do curso.

Atualmente, Orquídea está no sétimo período ou semestre letivo. Ela afirma que faz tudo para ter uma boa formação, participando de cursos e estágios para conquistar maior aprendizagem. Ela considera o curso muito bom, mas afirma que é necessário sempre mais, porque tem consciência de que o mercado de trabalho é difícil, como também é difícil e caro montar um consultório, mesmo para quem tem condições e/ou não é conhecido. Por isso, precisa pensar muito bem nos passos que precisa dar e focar no que quer, quando concluir o curso. Também pretende continuar estudando, fazer cursos complementares à sua formação.

4.1.2 Trajetória de Hibisco

Hibisco é natural de São Luís. Mora com os pais e mais dois irmãos, sendo o filho do meio. Tem uma irmã mais velha e um irmão mais novo. Atualmente, tem 22 anos, é solteiro e se autodeclara de cor branca.

Os pais trabalham como autônomos, não cursaram Ensino Superior e sempre lutaram muito para criar os três filhos. O histórico é o mesmo de muitas famílias brasileiras: os pais abrem mão de muitos desejos para investir e incentivar os filhos.

A trajetória estudantil de Hibisco na Educação Básica foi toda em escola da rede pública, assim como a de seus irmãos. Ele é o único dos irmãos que prosseguiu nos estudos após o Ensino Médio, concluído em 2015. Seus pais não interferiram na escolha do curso superior; deixaram que ele escolhesse, considerando que o mais importante era fazer um curso superior. Diante da escolha do curso de Fisioterapia, que sempre foi seu desejo, seus pais foram incentivadores dos esforços para a conquista. Antes mesmo de concluir o Ensino Médio, ele fez a prova do ENEM duas vezes para conhecer o estilo das questões e avaliar sua capacidade para enfrentar o exame quando concluísse o Ensino Médio. Na terceira vez que tentou, conseguiu a pontuação necessária para entrar no curso.

Ele recebeu muitos incentivos da família, que prioriza os estudos e considera de fundamental importância a formação acadêmica. Também recebeu apoio da namorada. Assim, sentiu-se no compromisso de não frustrar as expectativas que as outras pessoas depositavam nele. Impulsionado pelo desejo de fazer o curso, pelos incentivos e possibilidade de bolsa numa IES privada, não perdeu tempo e optou por concorrer a uma vaga.

Hibisco está no 5º período e divide o tempo entre os estudos e atividades ocupacionais no comércio dos pais, de onde sai o sustento da família. Em sua narrativa, fala com muito orgulho da carreira que deseja seguir, porque o curso é voltado à reabilitação de pessoas. Segundo ele, quando pensa em pessoas com algum tipo de deficiência, antes de sentir pena, imagina os cuidados de que estas pessoas precisam. Desta forma, percebe o curso como um campo de possibilidades, mas é preciso muita dedicação e estudo; por isso, não dispensa oportunidades de fazer cursos extras, que ampliem a sua formação.

4.1.3 Trajetória de Rosa

Rosa, natural de São Luís, tem duas irmãs e mora com a mãe e a irmã mais nova. A irmã mais velha é casada e o pai faleceu no ano passado. Atualmente, tem 24 anos, é solteira e se autodeclara branca.

Na sua família, somente o pai não cursou Ensino Superior. A mãe concluiu o curso de Pedagogia numa IES privada; a irmã mais velha é formada em Direito pela UFMA; a irmã mais nova cursa Medicina numa IES privada, com bolsa integral do PROUNI.

Rosa falou da infância com muitas dificuldades financeiras em decorrência da falência das empresas do pai, que era empresário. Antes da falência, levavam uma vida muito confortável. Ela e as irmãs estudavam numa das melhores escolas de São Luís. Com problemas financeiros, tudo começou a ficar ruim, mais difícil. Tiveram que estudar numa escola particular mais modesta. Posteriormente, tudo ficou tão difícil que, junto com a irmã mais nova, foi estudar numa escola da rede pública. A irmã mais velha já havia terminado a Educação Básica e logo entrou na universidade.

Rosa considera que as inúmeras dificuldades impactaram na trajetória estudantil dela e das duas irmãs. No entanto, quando ela e sua irmã mais nova foram estudar na escola pública, conheceram o *Handebol* e logo se destacaram na atividade esportiva. Através deste esporte, tiveram chance de, ainda no Ensino Fundamental, voltar a estudar numa escola privada, na

condição de bolsista integral. E, com a ajuda de familiares, foram driblando as muitas dificuldades para terminar os estudos.

No relato desse percurso de vida, Rosa destaca a força e a determinação dos pais na condução da educação das três filhas. Apesar das adversidades, foram grandes incentivadores, principalmente, o pai, que, mesmo não tendo nível superior, era um homem com muito conhecimento, lia muito, falava muito bem e assim era um exemplo para as filhas.

A diferença de idade entre Rosa e a irmã mais velha é de 09 anos; e da irmã mais nova é de 01 ano. Assim, a irmã mais velha exerce muita influência sobre as mais novas. Quando ela terminou o Ensino Médio, foi aprovada nos exames vestibulares realizados no CEFET, UEMA e UFMA. Atendendo a um desejo antigo, cursou Direito. As duas irmãs mais novas, vendo os resultados positivos da irmã mais velha e percebendo que ela era motivo de grande satisfação para os pais e para os demais familiares, queriam seguir os mesmos passos e também ter suas conquistas.

Ao concluir o Ensino Médio em 2009, Rosa foi aprovada no vestibular para ingresso no curso de Administração, com bolsa parcial de 50% pelo PROUNI, mas não se identificou com o curso e cursou somente dois períodos letivos. Na sequência, foi aprovada no vestibular para o curso de Ciências Sociais na Universidade Estadual do Maranhão e, mais vez, não se identificou com o curso, que abandonou já no primeiro período. Posteriormente, já decidida a cursar Engenharia, optou pela área Ambiental, com a qual tinha grande identificação. Apesar da oportunidade de fazer outros cursos, o PROUNI foi de grande importância para ingressar na área de formação desejada pela entrevistada, que pôde remodelar sua trajetória profissional. Conseguiu bolsa integral e já concluiu o curso.

A irmã mais nova da entrevistada também é beneficiária do PROUNI. Ela tem bolsa integral para cursar Medicina numa instituição em São Luís. Ela iniciou o curso em Rondônia, mas conseguiu transferência para sua cidade de origem. Caso não conseguisse, seria um complicador para chegar a concluir o curso, uma vez que, embora a mensalidade seja gratuita, as despesas para manter-se no curso são muitas e quem arca com elas é a mãe.

Na história narrada por Rosa, percebe-se a influência do capital cultural da família na valorização da Educação Superior e no favorecimento do percurso acadêmico com sucesso. Também, percebe-se um percurso acadêmico com benefícios do PROUNI, em dois cursos distintos, tendo abandono em um deles.

4.1.4 Trajetória de Jasmim

Jasmim, natural de Açailândia, veio para São Luís ainda criança, com os pais e a irmã mais nova. Atualmente, tem 26 anos, é casada e se autodeclara de cor parda. Concluiu o curso de Medicina em maio de 2017, como bolsista integral do PROUNI.

Desde muito cedo, conforme suas informações, ela já havia decidido o que queria ser quando crescesse. Os planos eram sempre no sentido de um dia seguir a carreira dos sonhos, ou seja, cursar Medicina. Essa expectativa era alimentada pela família que, mesmo com algumas dificuldades, não deixava de incentivá-la. Ela teve direcionamento para o estudo desde as séries iniciais da Educação Básica, o que foi relevante para chegar à Educação Superior.

Jasmim cursou todo o Ensino Fundamental numa escola da rede privada, no mesmo bairro onde morava. Já o Ensino Médio cursou na escola pública, no Liceu Maranhense. No percurso da etapa do Ensino Médio, ela fez cursinho direcionado para o curso de Medicina. Assim, ela foi buscar melhor preparo para enfrentar a grande concorrência na luta por uma vaga neste curso. Na primeira vez que fez a prova do Enem, ela foi aprovada no curso de Enfermagem, na UFMA e, posteriormente, foi chamada para fazer o curso de Odontologia, também na mesma instituição federal.

Ela persistiu no curso de Odontologia por dois semestres, mas o curso dos sonhos era Medicina; portanto, não desistiu da luta por uma vaga para ingressar neste curso. Paralelamente aos estudos da Universidade, ela continuava estudando para fazer novamente a prova do Enem, movida por este sonho. Assim, na segunda tentativa, ela conseguiu uma vaga para cursar Medicina numa Instituição privada na cidade de Presidente Prudente, em São Paulo. Fazer o curso em SP exigiu uma decisão muito corajosa, porque ela teria que se mudar sozinha para uma cidade distante, sem conhecer ninguém e ficar longe da família, além de não ter condições financeiras favoráveis para manter-se longe de casa. Mas, como o sonho era maior que qualquer obstáculo, ela enfrentou os desafios e buscou o que tanto queria: ser médica.

Durante o período que cursou Medicina, o apoio da família foi decisivo para o custeio das despesas, considerando que a manutenção do percurso acadêmico tem custo alto. Apesar de não arcar com a mensalidade, havia despesas com aluguel, alimentação e tudo mais que fosse preciso para os estudos. O auxílio da bolsa permanência que ela recebia não era suficiente para custear tudo. Dessa forma, a família teve que fazer sacrifício para ajudar financeiramente em tudo que fosse necessário.

Durante a entrevista, ela relatou como era difícil inserir-se num meio onde o poder aquisitivo e cultural dos demais alunos era muito diferente do seu, por serem de classe social mais privilegiada. Mesmo não pagando a mensalidade de mais de 9 mil reais, outras atividades acadêmicas requeriam investimentos, além do esforço para amenizar as diferenças sociais.

Jasmim concluiu o curso em maio de 2017 e foi morar em São José do Rio Preto (SP), porque o noivo, que também cursou Medicina como bolsista integral do PROUNI, na mesma IES que ela, foi aprovado e classificado na prova de residência. Ela é plantonista num hospital privado e, nos horários de folga, estuda para fazer a prova de residência e especializar-se mais na profissão médica.

4.1.5 Trajetória de Lírio

Lírio é natural de Cornélio Procópio, Paraná. Atualmente, mora em São Luís (MA), onde cursa Medicina numa Instituição privada. Atualmente, tem 28 anos, é solteiro e se autodeclara de cor branca.

Ele morava com os pais e uma irmã mais velha, que sempre foi sua referência nos estudos. O pai é mecânico e a mãe trabalha em casa. Os dois não têm diploma de curso superior. Ele e sua irmã cursaram toda a Educação Básica em escola pública. No Ensino Fundamental, ele estudou numa escola estadual, que, entre as públicas, era considerada a melhor, por desenvolver projetos que estimulavam o aprendizado dos estudantes.

Para cursar o Ensino Médio, ele fez um processo seletivo para estudar no que hoje se conhece como Instituto Federal de Educação Tecnológica. Lá na sua unidade federada, configura-se como Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que também oferece o Ensino Médio integrado ao Ensino Técnico. Assim, ele fez o Curso Técnico em Produção Mecânica, mas, durante o curso, descobriu que se identificava mais com a área da Informática. Tempos depois, também tinha dúvidas em relação ao seu interesse por estudar engenharia.

Após a conclusão do Ensino Médio, submeteu-se ao vestibular e também fez a prova do Enem, mas a dúvida estava entre seguir Engenharia da Computação, Ciências da Computação ou Análise de Sistemas, porque as disciplinas do seu maior interesse eram as mais próximas desses cursos, além de gostar muito de química e biologia, que seriam determinantes para a escolha do curso de Medicina. O primeiro curso que Lírio começou a fazer foi Biotecnologia, na Universidade Federal do Paraná, no Campus de Palotina. Na primeira semana, ele desistiu,

porque percebeu que não era o que queria. O segundo curso que iniciou foi Análise de Sistemas, também na Universidade Federal do Paraná, na sua cidade. Porém, já no segundo período, percebeu que não era o que buscava. O terceiro curso em que ele ingressou foi Informática Biomédica, na Universidade Federal do Paraná, Campus Curitiba. Este curso foi decisivo para a escolha do curso de Medicina, porque, além das disciplinas da área das ciências exatas, permitia um contato muito próximo com o ambiente hospitalar, o que estimulou seu interesse em ingressar no curso atual em que está matriculado como bolsista parcial do PROUNI (50%) e complementa a mensalidade com o FIES.

Lírio passou por várias experiências para descobrir sua verdadeira vocação. Quando anunciou aos pais a sua decisão, não recebeu muito apoio, porque a irmã mais velha, ainda na infância, manifestou desejo de ser médica e, durante muito tempo, tentou passar em algum curso de Medicina, em várias universidades públicas, porém, sem sucesso, devido à grande concorrência. O fato de ela não conseguir ser aprovada para ocupar uma das vagas disponibilizadas era motivo de preocupação para a família, até que ela resolveu cursar medicina na Argentina. Os pais não queriam que ele passasse pela mesma angústia que a irmã. No entanto, quando Lírio foi morar em Curitiba, na casa dos tios, eles foram os maiores incentivadores. Assim, ele experimentou o sentimento do recomeço, pois abandonaria as conquistas anteriores para construir uma nova história de formação profissional.

Lírio nunca havia pensado em fazer um curso superior numa instituição privada. Após fazer o ENEM, como sua pontuação não foi suficiente para passar numa universidade pública, ele optou por tentar uma bolsa integral pelo PROUNI. Esta seria a forma mais viável de cursar Medicina, mas a pontuação não permitia a totalidade da isenção. Os critérios atendidos pela sua pontuação e condição permitia-lhe o direito a uma bolsa parcial de 50%, mas as condições financeiras familiares não garantiriam a sustentabilidade dos outros 50%, haja vista que a mensalidade era mais de 8 mil reais. Portanto, a solução era recorrer ao FIES para complementar a outra metade do custo do curso/mensalidade. Na opinião dele, se a irmã tivesse tido a mesma oportunidade, ela não precisaria ter passado por tantas angústias, por não conseguir fazer o curso com que tanto sonhou. Desse modo, entende-se que esse bolsista avalie positivamente os significados do PROUNI e do FIES para o ingresso na Educação Superior.

4.1.6 Trajetória de Amarílis

Amarílis é natural de Anápolis, estado de Goiás. É acadêmica do curso de Medicina numa IES privada, como bolsista parcial (50%) do PROUNI e com mensalidade complementada pelo FIES. Atualmente, mora sozinha em São Luís (MA) para estudar. Tem 24 anos, é solteira e se autodeclara branca.

Ela morava com os pais e um irmão mais novo antes de vir a São Luís. O pai é auxiliar administrativo e a mãe é autônoma. Ambos não possuem diplomas de Educação Superior. A mãe cursou o Ensino Fundamental até a sétima série e o pai concluiu o Ensino Médio, com muitas dificuldades. O irmão ainda está cursando a Educação Básica.

Ela é a primeira da família a entrar na Educação Superior. Nem os pais, nem os avós, nem os tios possuem diploma de nível superior. Somente alguns primos estão matriculados em cursos superiores. Ela relatou que foram aproximadamente quarenta tentativas até conseguir uma vaga num curso de graduação. Fazia em média seis provas por semestre, algumas vezes, até mais, em IES públicas e privadas. Ela atribui o insucesso da não aprovação ou não classificação às fragilidades da Educação Básica, cursada em escola pública. Ela considera desleal e desigual a concorrência entre alunos de escola pública e alunos de escolas privadas na disputa por uma vaga em cursos de Medicina. Admite que os alunos de escolas privadas estão mais preparados para disputar uma vaga e levam vantagem.

A família teve importância fundamental na realização de seu sonho, considerando que os pais sempre a incentivavam na busca da concretização do objetivo de ser médica. Segundo ela, algumas pessoas pensavam que seu sonho era grande demais e quase impossível de ser concretizado, por conta da falta de recursos financeiros da família. Nesse percurso de lutas para conseguir ingressar na Educação Superior, em 2014, Amarílis passou numa universidade privada para cursar Medicina, na cidade de Rio Verde, no interior de Goiás, tendo a instituição prometido garantir o financiamento do FIES para os estudantes, mas, no final do primeiro período, nenhum aluno matriculado havia conseguido o empréstimo. Assim, a família adquiriu a dívida de um semestre de mensalidades atrasadas. A única solução foi vender o carro da mãe. O dinheiro foi suficiente para pagar o que já deviam. Ela teria que trancar a matrícula, porque não havia mais como pagar as mensalidades seguintes.

Após a interrupção do curso, Amarílis continuou a fazer provas seletivas. Em 2015, conseguiu uma vaga como bolsista parcial numa IES privada em São Luís. Mais uma vez se viu

diante da angustiante situação de não saber como faria para pagar o restante da mensalidade. Assim, tentou, mais uma vez, conseguir o financiamento do FIES, mas o governo havia mudado as regras, tornando o acesso um pouco mais difícil. Ficou na espera por um período inteiro, até o final de dezembro de 2015, quando, finalmente, ela assinou o contrato. Amarílis é bolsista parcial do PROUNI, cinquenta por cento da mensalidade. Dos outros cinquenta por cento restantes, o FIES só financia noventa e sete por centos e meio, cabendo-lhe pagar o restante da porcentagem de dois por centos e meio à IES.

Ela se sente realizada e privilegiada por conseguir concretizar um planejamento. Somente o fato de cursar a Educação Superior, apesar das adversidades, é uma vitória. Ela decidiu cursar Medicina ainda na adolescência, quando participava de atividades missionárias, junto com médicos que tinham toda dedicação para ajudar no que era possível. Assim, ela conduziu a vida junto com família para realizar esse sonho. Ela considera uma grande conquista ter conseguido uma vaga em Medicina. Porém, ela manifesta sua preocupação com o pagamento do empréstimo, quando finalizar o curso, pois também terá que retribuir à família os anos de incentivo e de ajuda financeira.

Na entrevista de Amarílis, percebe-se que ela se apropria de um “falso discurso” generalizador de que escola privada tem qualidade e a escola pública é frágil ou sem qualidade, para justificar insucessos em processos seletivos. Tal discurso introduz-se, comumente, na consciência social como estratégia mobilizadora e justificadora da mercantilização da Educação Superior.

Em suma, o corpus empírico desta pesquisa é constituído por jovens predominantemente do sexo feminino, solteiros e de cor branca, na faixa escolarizável da Educação Superior, com projetos definidos quanto à escolha do curso superior. A exceção é o caso de Lírio que, até a escolha do curso de Medicina, passou por outras experiências de escolhas malsucedidas, o que provocou um desnível idade/nível de ensino. Também, pode-se afirmar que eles são oriundos de famílias de baixa renda, mas alguns já experimentaram uma posição social de classe média. A maioria tem um capital cultural familiar que estimula a continuidade de estudos posteriores. Além disso, registra-se um caso de origem do Ensino Médio em escola privada com bolsa integral. Além disso, dois com bolsas parciais do PROUNI recorrem ao FIES para complementar o custo do curso.

4.2 Significados político-pedagógicos do PROUNI na ótica de bolsistas

Este tópico centrará a análise na visão de beneficiados bolsistas do PROUNI sobre o significado ou relevância do PROUNI no processo de inclusão educacional/social de segmentos sociais de baixa renda na Educação Superior e como se revela no percurso ou trajetória acadêmica. Ainda, pretende perceber os limites e potencialidades do Programa.

Apesar de o corpus empírico reunir apenas seis exemplos de beneficiados bolsistas, não caracterizando uma amostra representativa da população atendida pelo PROUNI, por meio deles e de sua trajetória acadêmica singular, é possível apreender significados, contradições, limites e possibilidades.

Inicialmente, retomam-se informações relativas à trajetória para o ingresso na Educação Superior, com ênfase nas influências culturais e econômicas exercidas pela família. Quando os entrevistados começam a falar da sua vida, eles se remetem à família, principalmente, aos pais, como os grandes responsáveis e incentivadores durante a escolarização, desde a Educação Básica. Percebe-se que vários pais tiveram dificuldades em prosseguir nos estudos superiores, mas todos eles valorizam o acesso a esse nível de ensino pelos filhos, respeitam suas escolhas profissionais e os apoiam cultural e economicamente, conforme suas possibilidades. Nesse sentido, seguem alguns depoimentos relativos ao início da escolarização e ao papel dos pais nessa jornada:

[...] na minha família sempre fui muito incentivada independente do curso que fosse fazer. Então tudo que eu vou aprendendo no curso eu passo para eles (Orquídea).

[...] a família é quem mais incentiva, até mesmo porque hoje em dia quem não estuda tudo é mais difícil, principalmente pra quem é pobre (Hibisco).

[...] na verdade papai sempre frisou (a questão dos estudos) muito e como a gente já viu Fernanda estudando muito se dedicando, acho que de alguma forma a gente já absorvia isso. E papai apesar de não ter feito curso superior, mas ele sempre gostou de assistir jornal, sempre gostou de ler muito, então eu lembro quando eu era pequena que eu entrava no quarto, papai sempre tava com um livro, então ele gostava muito de conhecer coisas novas e ter muito conhecimento (Rosa).

[...] desde criança eu e minha irmã recebemos muitos incentivos dos nossos pais. Sempre pensei no curso de medicina e a família é a base de tudo pra educação é da família que a gente recebe o incentivo é o que guia pra o que gente quer ser e faz com que a gente acredite que isso é possível (Jasmim).

[...] além do incentivo dos pais a minha grande referência foi a minha irmã mais velha, que sonhava em ser médica, ela estudava muito (Lírio).

[...] mas os meus pais sempre me apoiaram, eles encararam isso não só como um sonho meu, mas um sonho deles também pra mim e a gente sonhou junto, mesmo com tantas dificuldades (Amarílis).

Destaca-se que o suporte dado pela família não é restrito à sustentabilidade financeira, mas, principalmente, está no desenvolvimento atitudinal e afetivo por meio de incentivos e exemplos, o que representa um capital cultural relevante na trajetória acadêmica do estudante. Os relatos evidenciam que, desde muito cedo, os pais foram os que mais estimularam os filhos nos estudos, apesar da ausência de capital econômico. São, na verdade, um grande diferencial na trajetória estudantil dos entrevistados em busca do sucesso acadêmico.

As instituições de origem onde os entrevistados cursaram o Ensino Fundamental e Médio apresentam-se da seguinte forma: 03 fizeram todo o percurso em escolas da rede pública; 02 cursaram o Ensino Fundamental na rede privada e concluíram o Ensino Médio em escolas na rede pública; e 01 cursou o Ensino Fundamental em escola privada e pública. A transferência ocorreu em devido à queda da renda da família, mas concluiu os estudos em escola da rede privada, na condição de bolsista integral. Mediante as informações, percebe-se que o Programa atendeu estudantes de baixa renda, provenientes, sobretudo, de escola pública.

Portanto, as respostas abaixo evidenciam o atendimento aos critérios estabelecidos pelo PROUNI, previstos na Lei nº 11.096/2005, no artigo 2º, inciso I, que destina a bolsa para estudante que tenha cursado o Ensino Médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

Eu iniciei meus estudos em escola particular, mas no ensino médio eu fui estudar em escola pública, até mesmo porque sabia que as chances de entrar no curso superior eram maiores (Orquídea).

Eu e meus irmão sempre estudamos em escola pública, assim como os meus pais e outros parentes. Do fundamental ao médio (Hibisco).

Eu fiz só um ano em escola pública, que foi a sexta série, aí a partir da sétima série eu fiz no Upaon Açu, porque eu consegui a bolsa porque agente jogava handebol, era bolsista integral por causa do esporte. Assim, eu só estudei um ano em escola pública, os outros eu estudava em escola particular só que pagando, mas era em escolas mais baratas (Rosa).

As dificuldades financeiras na educação básica eram presentes, porque como estudávamos em escola privada, isso foi feito com sacrifício ao longo dos anos, como forma de buscar uma melhor base de ensino. E tanto eu como minha irmã fomos para a escola pública para estudar no ensino médio (Jasmim).

Eu estudei o ensino fundamental no Colégio Estadual Castro Alves, que é da minha cidade Cornélio Procópio, é um colégio que dentre os colégio estaduais da cidade ele é

um dos melhores, porque tinha bastante incentivo a atividades extra curriculares,... e o ensino médio eu terminei no antigo CEFET do Paraná (Lírio).

Estudei ensino fundamental em escola pública e o ensino médio também (Amarflis).

Pelas falas, percebe-se que a maioria dos bolsistas tinha clareza em relação ao curso a ser escolhido, ainda que a pontuação do ENEM tenha exercido alguma influência. Alguns persistiram nesse objetivo em várias tentativas de submissão a processos seletivos, com o apoio sistemático dos pais. Apesar de alguns bolsistas enfrentarem dificuldades na sustentabilidade do projeto educacional, contaram com a parceria dos pais na conquista de níveis mais elevados de escolarização, seja com apoio financeiro, seja com apoio psicológico.

Constata-se que alguns beneficiários são os primeiros da família a ingressarem no Ensino Superior, ocupando o lugar que não foi ocupado pelos avós e pais. Quando se pensa em seguidas gerações sem acesso ao Ensino Superior e ao estudar uma política de inclusão a este nível de ensino, conclui-se que, uma vez tendo acesso, a geração impactará as posteriores, ampliando assim as chances de melhores índices educacionais.

Para elucidar essa compreensão, remete-se ao pensamento de Bourdieu e de Passeron (2014)²⁵, presente na obra *Os herdeiros, os estudantes e a cultura*, que mostra a influência dos mecanismos sociais de preservação, pela educação, dos privilégios de uma classe que se apropria da cultura tida como dominante. O papel da escola é de perpetuação das desigualdades, uma vez que os estudantes das camadas populares, por não possuírem um vasto capital cultural, são colocados de lado e dificilmente ingressam no Ensino Superior.

Assim, de acordo com Bourdieu e Passeron (2014, p. 28):

Definindo chances, condições de vida ou de trabalho totalmente diferentes, a origem social é, de todos os determinantes, o único que estende sua influência a todos os domínios e a todos os níveis da experiência dos estudantes e primeiramente as condições de existência [...].

A educação em nosso país tem como marca ser um privilégio dos herdeiros, que têm acesso às melhores escolas e facilidades de ingressarem nas universidades públicas, em cursos reconhecidos como de prestígio, o que serve para manter o que é passado de geração em geração. No entanto, a educação também pode ser uma possibilidade para os não herdeiros. Nesse sentido, o PROUNI assume, sem dúvida, uma contribuição significativa no acesso à cultura científica

²⁵ Nesta obra, Bourdieu fala da reprodução através da cultura o que difere de Marx que fala da reprodução através da economia.

pelos não herdeiros, elevando assim o capital cultural familiar e favorecendo o processo de inclusão social de uma parcela significativa da população, movimentando e ressignificando o cenário educacional.

Ao distanciar-se da visão puramente econômica, percebe-se que o ingresso na Educação Superior vai além do diploma e da perspectiva de melhoria de renda, porque as mudanças também ocorrem em sentido simbólico, agregadas ao sujeito, que altera a sua forma de agir, de pensar e de relacionar-se com o mundo. A partir da inserção, por meio do PROUNI, os beneficiários passam a ter acesso a outros espaços sociais e culturais para além da classe social da qual são provenientes, alterando os seus estilos de vida e as representações sociais. Por tratar-se de política voltada para a camada desfavorecida, não tem como deixar estas questões de lado. Assim, o Programa é visto por seus beneficiários como uma forma de mobilidade social, que, historicamente, é negada a quem não tem poder econômico e cultural.

Nesse sentido, entende-se mobilidade social, a partir de Bourdieu (1996), quando trata da revolução simbólica como transformação nas categorias do pensamento de um indivíduo ou de uma sociedade, que mudam a forma de ver o mundo e a forma de representação. Para o autor, a revolução simbólica promove o desarranjo das estruturas cognitivas e, às vezes, em certa medida, das estruturas sociais; e, quando bem-sucedida, ela impõe novas estruturas cognitivas pelo fato de se generalizarem, de se difundirem, de habitarem o conjunto do universo social dos sujeitos, tornando-se imperceptíveis. Assim, as categorias de percepção e de apreciação, as que normalmente se emprega para entender as representações do mundo e o próprio mundo, nasceram de uma revolução simbólica bem-sucedida.

Desse modo, pode-se entender como se concretiza essa revolução simbólica na vida dos entrevistados, por meio do questionamento do significado de Educação Superior, para eles. As respostas vão além da oportunidade de ter uma profissão e de buscar a inserção no mundo do trabalho, ao relacionarem o acesso à Educação Superior com sonho de infância, realização pessoal e preocupação em apresentar resultados positivos aos pais como contrapartida dos incentivos. Enfim, as respostas são permeadas de sentidos subjetivos, que não têm como serem mensurados. Isso pode ser bem melhor compreendido nos recortes da entrevista a seguir:

Quando a gente começa a estudar no ensino superior tem uma mudança no pensamento, não somos mais aqueles alunos do ensino médio, pensamos diferente e o tipo de curso que escolhemos também nos ajuda a ver as coisas diferentes, por exemplo o curso de odontologia não é só trabalhar com a boca ou dente, é muito mais é entender sobre higiene, saúde pública, política de governo é tudo isso (Orquídea).

Após a gente ingressar no curso superior, a gente acaba que ganha um pouco mais de maturidade, experiência com certas coisas vividas e o curso em si já me mostra muita coisa, até o modo de pensar, pelo lado ético, pelo cuidado ao próximo (Hibisco).

O ensino superior é a porta de entrada para qualquer pessoa se estabilizar financeiramente, agregar conhecimentos, eu dou graças a Deus por ter ingressado e ter feito um curso que eu tenho acesso a muito conhecimento, para ter melhores condições de vida e até para se tornar referência para outras pessoas (Rosa).

A Educação Superior nos permite crescer muito em relação a nossa visão pessoal, a nossa visão de mundo, a nossa visão coletiva, além do próprio conhecimento técnico, que nos permite exercer aquela profissão que a gente escolheu. Eu acredito que a educação ela amplia a visão das pessoas, você sai daquela bolha em que você vive olhando só você a sua realidade e consegue enxergar a realidade do outro as várias realidades que existem, né? (Jasmim)

Na universidade que é um universo como o próprio nome diz, é o momento de você aprender a caminhar, a se tornar uma pessoa melhor em frente a tantas adversidades que acontece no mundo como um todo, aprender a se posicionar frente a sociedade, ter posicionamento, ter ponto de vista, não que antes do ensino superior você não tenha, não é isso, mas é que talvez no ensino superior você aprenda a gerir melhor na sua vida e manifestar melhor isso (Lírio).

Pra mim eu vejo como um grande privilégio, pois se eu olhar meus pais, a minha mãe só estudou até a sétima série, meu pai conseguiu com muita dificuldade concluir o ensino médio e assim dentro da nossa perspectiva da nossa realidade de eu tá cursando um curso superior é uma grande vitória. Eu vejo isso como uma oportunidade, tanto de contribuir socialmente, com a profissão, quanto contribuir dentro da minha própria casa ajudando a minha família (Amarílis).

Essas narrativas confirmam a percepção da importância da Educação Superior para as pessoas oriundas de classe menos favorecida, tornando-se o diferencial no processo de ascensão social. Esses bolsistas experimentaram uma trajetória marcada por dificuldades, tanto de natureza econômica, quanto socioeducacional, tendo que superar os desestímulos externos para a continuidade dos estudos superiores e as necessidades imediatas de inserir-se em atividades ocupacionais para sustentar-se e ajudar a família. Em muitos casos de exemplos familiares, o Ensino Médio já era suficiente para o engajamento no mundo do trabalho, em atividades com baixa remuneração, o que já representava a expectativa de possibilidades de vida futura.

Portanto, segundo eles, o ingresso na Educação Superior significa: a) um privilégio, mediante o entendimento da sua elitização na história do país, não sendo direito acessível a todos os egressos do Ensino Médio; b) possibilidades de mobilidade social por meio de uma profissão e emprego com estabilidade financeira; c) acesso à cultura humana, à ciência e à técnica, que muda a pessoa, a visão de coletividade e de mundo; d) mudança de atitudes e de valores pessoais e

éticos; e) desenvolvimento do modo de pensar, da maturidade e da autogestão. Além destes, outros significados subjacentes podem ser encontrados nas respostas.

Cabe destacar que alguns entrevistados referiram-se às dificuldades de acesso à Educação Superior, pelo fato de o número de vagas ser muito abaixo da quantidade de inscritos, o que ocasiona alta concorrência, sobretudo, nos cursos de Medicina, Direito e Engenharia, que, muitas vezes, são ocupadas por estudantes egressos de escolas da rede privada e com renda familiar mais elevada, o que gera desigualdades de acesso ao nível superior. Para as camadas populares ficam disponíveis, ainda assim nem com tanta facilidade, as vagas dos cursos de menor prestígio. No entanto, o PROUNI e a Lei das Cotas objetivam reduzir essas desigualdades sociais no acesso à Educação Superior, ainda que se desenvolvam com ambiguidades e contradições no processo de operacionalização no âmbito institucional.

Os movimentos históricos da sociedade contemporânea, cada vez mais, exigem a elevação da escolaridade para a participação com qualidade na vida coletiva e inserção no mundo do trabalho, requerendo políticas de Educação Básica e de Educação Superior. Segundo Pochmann (2013), novos desafios são lançados à juventude com a passagem para a sociedade pós-industrial, devido à elevação da expectativa média de vida da população e à emergência da economia do conhecimento. Esses novos elementos da sociedade pós-industrial exigem repensar as políticas públicas para toda a população, com atenção especial ao segmento juvenil, principalmente, em termos de educação. A evolução das sociedades²⁶ tem permitido ao homem libertar-se gradualmente do trabalho, vinculado tão somente à estrita necessidade de sobreviver. Esta nova fase abre espaço para a postergação dos jovens no mercado de trabalho, após a conclusão da Educação Superior.

Diante da importância e do significado da Educação Superior, questionou-se o motivo da opção pelo PROUNI para o ingresso no curso e na instituição. As respostas são individuais, mas com sentido aproximado, ou seja, a possibilidade de não ficar durante anos repetindo a participação em processos seletivos sem sucesso na disputa por uma vaga numa instituição

²⁶ Nas antigas sociedades agrárias o trabalho voltava-se fundamentalmente para o exclusivo objetivo de prover a sobrevivência, exigindo que o seu exercício ocorresse da fase infantil até o envelhecimento terminal. A partir do século 19, com a transição para a sociedade urbana e industrial, surgiram novas modalidades emancipatórias para a antiga condição de trabalho fundada quase que na exclusiva luta pela sobrevivência. Com a passagem para o século 21, observa-se a afirmação de mudanças importantes nas modalidades de organização do trabalho, uma delas – talvez a principal – resulta da emergência da economia do conhecimento que redefine as categorias básicas como capital, valor e trabalho.

pública, ou, ainda, sendo o curso pretendido somente oferecido por instituições privadas, especialmente, no Maranhão. Assim dizem:

Primeiramente foi a facilidade que o governo deu essa oportunidade pra quem é aluno de escola pública, eu tentei primeiro o SISU e aí como eu não passei fiquei na lista de excedente e passei logo no PROUNI e ganhei essa bolsa integral (Orquídea).

[...] sempre quis fazer fisioterapia, por conta da ajuda ao próximo de ser uma profissão que beneficia o outro. A bolsa em si já é uma ótima oportunidade e este é um curso que não tem em Instituição pública, aqui, só em Instituição privada e foi minha única opção, no momento (Hibisco).

[...] na pública não tinha o curso. E porque eu pensei que na Faculdade particular eu não teria problema com greve, essas coisas, mas na verdade a prioridade era por causa do curso mesmo e aí fazer o curso e não poder pagar e na época se não fosse o PROUNI eu havia feito outro curso, público. Na época eu tinha como pagar a mensalidade era mais de R\$ 700,00. A vontade era fazer o curso de engenharia na área ambiental (Rosa).

As razões da candidatura na Educação Superior pelo PROUNI foi que ele surgiu como uma alternativa às Universidades públicas, que tem cada vez vagas limitadas no nosso país e no nosso estado do Maranhão, então o PROUNI veio como uma alternativa desse ingresso na Educação Superior, já que as mensalidades das IES privadas são bem inacessíveis (Jasmim).

[...] a bolsa do PROUNI foi mais uma oportunidade que eu vi de poder ascender o curso superior e de uma forma que eu não precisasse fazer vestibular específico de cada universidade (Lírio)

[...] era a minha única oportunidade de acesso ao ensino superior se não fosse por uma instituição pública, seria pelo PROUNI, porque eu não teria condição de custear a mensalidade. Quando eu comecei na outra instituição eu só ingressei pela expectativa do FIES, a faculdade anunciou que teria o financiamento e quando a gente entrou não conseguiu o financiar (Amarflis).

Alguns relatos destacam que o PROUNI foi o meio para a concretização dos planos traçados anteriormente, em busca de áreas que lhes trouxessem rendimentos econômicos e que satisfizessem suas preferências pessoais. Dessa forma, o curso escolhido tem grande significância. Alguns relatam que, mesmo não conseguindo ser bolsistas do PROUNI, continuariam tentando até conseguir fazer o curso escolhido. Alguns disseram que o curso pretendido só era oferecido em Instituição privada. Outros viram o PROUNI como alternativa de ingresso por não ter conseguido vaga na instituição pública. Percebe-se que dos seis bolsistas, apenas um nunca tentou ingressar numa universidade pública; os demais tentaram, mas não conseguiram entrar.

Ainda, houve referência à incerteza da duração dos cursos por conta das greves e a falta de estrutura das instituições públicas, indicando assim uma visão negativa em relação aos movimentos de luta por políticas públicas ou corporativistas, muitas vezes, introduzidas no

imaginário social. Assim, há o discurso de enaltecimento da qualidade da instituição privada em desfavor da Instituição pública. Nesse sentido, cabe lembrar as análises de Corbucci (2004), Buffa (2005) e Chaves (2015), entre outros autores citados anteriormente neste trabalho, segundo as quais se percebe no PROUNI a incorporação de um novo sentido de público (redefinido o uso a partir de 1980), que omite o conflito de interesses contraditórios, bem como, a socialização da ideologia neoliberal, que defende a redução de políticas sociais sob a responsabilidade do Estado e a transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, considerando que as instituições públicas seriam mais ineficientes. Tal ideologia forma a consciência coletiva numa perspectiva legitimadora.

No entanto, o PROUNI torna-se, predominantemente, uma alternativa de ingresso na Educação Superior, quando não conseguem ingressar na instituição pública ou nesta não existe o curso pretendido, como se percebe nas respostas. Tal fato explica-se pela concorrência de bolsa mediante pontuação do ENEM, que é um exame nacional. Mas, a pontuação desse Exame é utilizada tanto para a seleção de bolsas do PROUNI quanto para o preenchimento de vagas dos cursos nas IFES, permitindo assim o ingresso em IES privadas e nas federais. De acordo com a pontuação no Enem e com as notas mínimas exigidas para cada curso/instituição, o candidato faz a inscrição pela internet, tendo a possibilidade de consultar a nota média do curso pretendido e ter uma prévia de suas chances de ingresso. Assim, por meio de um único processo seletivo, há várias chances de ser contemplado com uma vaga, porque, após o resultado, a inscrição pode ser feita para qualquer região do País. Um dos objetivos do exame é promover a democratização do acesso às vagas do Ensino Superior, admitindo a mobilidade acadêmica, por tratar-se de um processo seletivo unificado.

Dessa forma, o ENEM é condição necessária para ser beneficiário do PROUNI. De acordo com a Lei nº 11.096/2005, as bolsas podem ser integrais e parciais, podendo haver a conversão de bolsas integrais em bolsas parciais, como já foi mencionado na seção anterior. O tipo de bolsa parcial pode ser um complicador para a permanência no curso, conforme se apreende nas entrevistas, ao se apresentarem dois bolsistas que não conseguiram a bolsa integral e tiveram que recorrer ao FIES para complementar a outra parte da mensalidade, não coberta pelo Programa, implicando num endividamento precoce. A garantia de conclusão para quem tem bolsa integral é maior, além de evitar uma possível evasão.

Foi importante dar voz aos beneficiários integrais e, sobretudo, aos parciais, porque estes têm que pagar a outra metade da mensalidade, o que traz muita incerteza, quanto à continuidade do curso. Portanto, a oferta de bolsas parciais é um limite ou fragilidade do Programa, porque, diante da impossibilidade de pagar parte da mensalidade, os bolsistas parciais podem evadir. Cabe lembrar que as bolsas parciais não estavam previstas no Projeto de Lei, mas, na versão final, estava contemplada a possibilidade de ampliação do número de bolsas parciais, havendo atualmente inclusive bolsas de 25%, que parecem atender mais aos interesses das IES privadas, que asseguram, à priori, uma clientela. Assim, além do benefício da isenção de impostos, a instituição privada ainda se beneficia com a outra metade da mensalidade, não coberta pelo PROUNI, podendo inclusive recebê-la por meio do FIES.

O bolsista parcial que não recorre ou não consegue o financiamento via FIES complementa a outra parte da mensalidade, o que pode comprometer a renda, que é necessária para as despesas pessoais e com o curso. Quando contam com o FIES, contraem uma dívida, uma vez que é um empréstimo, tendo que iniciar o pagamento após a conclusão do curso. Este estudante já começa a vida profissional com uma dívida, ou seja, o financiamento pode tornar-se um problema futuro, de acordo com o relato do beneficiário:

[...] a bolsa do PROUNI, no meu caso é de 50% e nos outros 50% sou FIES ... a minha turma foi a última que conseguiu com mais folga, então todo mundo que se candidatava que atendia os requisitos do Programa conseguiu o financiamento. O meu fiador era um fundo próprio do governo que era o meu fiador, então o meu fiador dentro do FIES, foi o próprio fundo do governo... Quando terminar eu tenho dois anos de carência para começar a pagar e tenho o total de duas vezes e meia do tempo do meu curso pra pagar. Eu sou desse contrato. Eu não quero pensar nessa dívida futura que é R\$ 250 mil que eu vou ter que pagar depois de formado (Lírio).

Quando eu tive acesso ao FIES eu entrei bem na época que teve a transição, antes todo aluno bolsista parcial do PROUNI tinha direito automaticamente ao financiamento pra outra metade, porque já tinha provado que não tem renda suficiente pra cursar, só que no ano que eu entrei, assim que eu cheguei, que eu me matriculei o governo anunciou mudanças nas regras do FIES. O FIES passou ser um processo seletivo que usava a nota do ENEM para o aluno ser convocado e quem era aluno bolsista do PROUNI perdeu totalmente o direito de conseguir o FIES automaticamente pra outra metade. Então, quando eu entrei, eu entrei como bolsista parcial, a gente não tinha como custear a outra metade. Eu entrei pro seletivo do FIES e minhas mensalidades foram acumulando até chegar dezembro onde foi o período que eu fui convocada pelo FIES e ele cobriu todas as minhas mensalidades do período que eu tinha cursado durante o semestre que tava atrasado. Foi um passo de fé. Então eu fiquei um ano sem ter certeza se eu ia ficar estudando ou não, porque eu só tive certeza depois que eu cheguei no final do segundo período e eu consegui o FIES, pra outra metade. Eu não tenho 100% de financiamento da outra metade que não é coberta pelo PROUNI, é 97.5% o resto eu complemento com um valor de uns 130,00 reais, da mensalidade que são os por cento que o FIES não paga. Foi muito difícil conseguir o FIES, acho que foi até um milagre de Deus (Amarílis).

Ao serem interrogados se teriam condições de ingressar no curso de sua opção pagando as mensalidades, segundo as respostas, seria impossível; por isso, continuariam a disputa por uma vaga em universidade pública ou buscariam uma bolsa, pois não teriam como pagar a mensalidade numa IES privada, por ser muito cara e ainda não trabalharem. No curso de Medicina, a mensalidade seria mais de 9 mil reais.

Outro ponto destacado foi a política do governo que trata da permanência dos beneficiários do PROUNI, instituída pela Lei nº 11.180²⁷, de 23 de setembro de 2005, que implantou a bolsa permanência, destinada a bolsistas integrais matriculados em cursos em tempo integral. Posteriormente, o artigo nº 11 da Lei foi regulamentado pela Portaria nº 569, de 23 de fevereiro de 2006, que definiu os cursos nos quais os bolsistas podem ser beneficiados com este auxílio: Agronomia, Ciência da Computação, Enfermagem, Engenharias, Farmácia, Fisioterapia, Informática, Medicina, Odontologia e Veterinária, com, no mínimo, seis semestres de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula. Em 2011, esta Portaria foi revogada pela Portaria nº 19²⁸, de 14 de setembro, na qual não se faz menção a cursos com direito ao benefício.

Em relação a esse benefício da bolsa permanência, os bolsistas o criticam por não ser estendido a todos, considerando que os bolsistas parciais, além de terem que arcar com a outra parte da mensalidade que não é atendida pela bolsa, não têm direito a este auxílio, que poderia contribuir com as despesas do curso. Muitos estudantes dependem da ajuda dos pais e até mesmo de parentes para conseguirem percorrer a trajetória acadêmica. Assim, entre as sugestões, destaca-se a mudança nos critérios para receber a bolsa permanência, que deveria ser acessível a todos. Na entrevista, os bolsistas mostraram-se bastante insatisfeitos com esta política e até mesmo com a própria Instituição onde estudam, porque há favorecimento ao curso de Medicina em desfavor de outros cursos. Assim, falam:

[...] olha eu tinha direito de receber, mas a Faculdade não aderiu ao programa da bolsa permanência. A justificativa é que só Medicina que tem direito a uma bolsa. Juntou um monte de amigo meu para reivindicar e disseram que só através de projetos em parceria com a UFMA que pode ganhar bolsas (Orquídea).

²⁷ Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes.

²⁸ Regulamenta o art. 11 da Lei nº 11.180 de 23 de setembro de 2005, alterada pela Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011; revoga as Portarias MEC nº 569, de 23 de fevereiro de 2006 e nº 1.151, de 31 de agosto de 2006.

[...] na verdade não temos esta opção, só a bolsa mesmo que já temos como benefício. Acredito que a Instituição não tem nenhum programa de auxílio, nem de iniciação científica (Hibisco).

[...] eu não tive, até tentei mas não tive, acho isso errado, porque muitos alunos têm dificuldades financeiras e se pensar que a única despesa é a mensalidade é errado, temos muitas atividades que fica difícil sem dinheiro. (Rosa).

Eu tinha um auxílio de bolsa permanência no valor de R\$ 400,00 o que era o que ajudava a me manter, mesmo, no local já que eu morava longe da família (Jasmim).

[...] não tenho a bolsa de auxílio, com certeza isso ajudaria muito, R\$ 400,00 na minha renda faria diferença (Lírio).

[...] a instituição não tem nenhum programa de apoio ao bolsista, nem de incentivo, nem iniciação científica, nem bolsa permanência. O único benefício é só de acesso e nada mais... eu sou bolsista parcial de 50% e quem é bolsista 100% eles têm uma bolsa de auxílio permanência de R\$ 400,00 e quem é só bolsista parcial não tem isso é um pouco injusto e auxiliaria muito (Amarílis).

Quando questionados se participam de algum programa de apoio desenvolvido pela Instituição e de projetos de iniciação científica, as respostas foram no sentido de sinalizar que as IES privadas têm como foco principal o ensino e pouco priorizam o desenvolvimento de pesquisas. No máximo, os estudantes participam de algum projeto de extensão com o objetivo desenvolver a prática. Também, desconhecem alguma ação no sentido de promover uma política interna de apoio aos discentes. As entrevistas revelam que os bolsistas são sensíveis em relação aos seus problemas, mas também com os de outros estudantes, que nem sempre são da mesma cidade onde fazem o curso; por isso, têm maior dificuldade em adaptar-se ao universo acadêmico.

Grande parte da literatura faz críticas às IES privadas quanto à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que não estaria estruturada, nem praticada nessas instituições, que têm foco no ensino, e propiciam uma rápida iniciação dos discentes no mercado de trabalho, sem incentivo à produção científica, que demanda tempo e parece ser onerosa para as IES privadas. Assim, entende-se que

[...] o setor privado, salvo exceções, é constituído de instituições que não promovem atividades que fazem a interligação do ensino, da pesquisa e da extensão, e, para verificar isso, é só examinar estatísticas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que mostram que, em 2014, dos alunos de pós-graduação stricto sensu, 81,2% estudavam em instituições públicas (CAPES, 2016). Dessa forma, incentivar o crescimento do setor privado significa incrementar o número de jovens que terão uma formação em ambientes desprovidos da riqueza dessa articulação [...]. (CHAVES; AMARAL, 2016. p. 68)

Esses aspectos também integram a análise crítica feita por Carvalho e Lopreato (2005) ao PROUNI: “apesar do título do programa referenciar tratar-se de universidade, na prática, ele se destina a qualquer tipo de instituição do sistema de ensino privado, seja presencial ou à distância, sem que tenham a obrigatoriedade de associar ensino, pesquisa e extensão, conforme é previsto ao sistema de ensino universitário,” vindo ao encontro do processo de diversificação do ensino, cujo foco principal se reduz à formação profissional, conforme determinação do Banco Mundial, conforme já exposto nos capítulos anteriores.

Os bolsistas também manifestaram dificuldades no percurso da trajetória acadêmica, principalmente, com gastos com xerox, livros, transporte, alimentação, materiais, que são obrigatórios nas aulas práticas, no caso do curso de Odontologia, participação em eventos acadêmicos. Para os entrevistados que tiveram que sair de suas cidades, a maior despesa é o aluguel, uma vez que, diferente das universidades públicas, as IES privadas não dispõem de residência universitária. Isso tudo vem ao encontro do que foi tratado nos parágrafos anteriores, quando se comentou a falta de políticas institucionais de apoio ao estudante e de critérios de acesso à bolsa permanência.

[...] a dificuldade que eu me encontro é a locomoção, porque agente que é aluno de odontologia tem que carregar o próprio material e o gasto todo semestre pois tem uma lista de materiais, que apesar da gente ser bolsista 100 por cento, é por nossa conta, além da refeição diária, porque a gente passa o dia na Instituição, mas não tem comida acessível. Entendeu? Aí se torna caro. Valor é o preço de mercado (Orquídea).

A gente tem um gasto bem razoável, quantos aos outros cursos a gente não tem um gasto que seja de nos preocupar, a gente tem que comprar coisas básicas que não sai muito do orçamento. O acervo da biblioteca da Faculdade é muito bom, tanto o virtual como o físico, o sistema que a faculdade adere, o professor tem acesso tanto, quanto o aluno, lá eles colocam os materiais, as atividades, os artigos, sugestões de livros e nós temos acesso. Isso ajuda porque não temos que gastar muito com xerox (Hibisco).

[...] tive um pouco, a gente sempre tem né? Metade das pessoas lá eram do FIES e bolsistas, mas tinha um grupo seletivo que era do interior e tinha dinheiro, então as vezes eles queriam fazer coisas que a gente não tinha condições, apesar de já trabalhar. Mas as dificuldades eram mais emocionais na época mamãe adoeceu aí ficou mais complicado, foi mais pro final do curso. Quando eu tinha dificuldades eu recorria a mamãe (Rosa).

As dificuldades encontradas, no percurso, são basicamente financeiras. Você tá inserido no meio social onde as pessoas têm uma condição financeira, né? E cultural maior que a sua e você tem dificuldades em se inserir naquele meio. Então você se ver frente a congressos, simpósio, palestras, cursos que te exigem um valor financeiro mais alto que é fora de sua realidade. Então é difícil se inserir nesse meio justamente por essa limitação financeira (Jasmim).

[...] eu não tenho renda, mas as vezes eu pego um trabalho ou outro de um colega pra fazer. Eu tiro pelos meus amigos, eles não precisam disso, mas pra mim é uma renda

extra, é uma coisa que me ajuda, então eu faço. Então as vezes eu não tenho o apoio o suporte da família de tá aqui (Lírio).

[...] tem muitas dificuldades, a primeira que é desafiadora é eu lidar com essa questão de ser um curso integral, então não tem como eu tentar trabalhar pra tentar ajudar na renda, eu dependo totalmente dos meus pais e como eu tô sozinha aqui, eu passo o dia estudando e eu cuido da casa, lavo passo, cozinheiro, faço tudo... . A renda da minha família é praticamente toda pra mim manter aqui , em relação ao meu aluguel e minha alimentação (Amarílis).

Nesse sentido, Carvalho (2006) questiona o caráter social do Programa, uma vez que a população de baixa renda precisa de garantia, não só de ingresso, mas, também, de permanência no Ensino Superior. E, quando se pensa somente na gratuidade da mensalidade, deixando de lado outras questões referentes às reais condições que propiciam o acesso e a permanência, esta garantia deixa de existir. Para a autora, somente as instituições públicas podem oferecer apoio como moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica, bolsas de pesquisa, entre outros.

Ao serem questionados sobre as expectativas em relação ao ingresso no mercado de trabalho, os bolsistas mostram-se esperançosos, mas com expectativas de enfrentamento de muitos desafios para inserir-se na atividade profissional com condições financeiras favoráveis, considerando as adversidades do mercado de trabalho, a competitividade entre profissionais e a existência de poucas oportunidades de postos de trabalho, especialmente, no Maranhão. Assim, manifestam-se:

[...] a perspectiva primeira que eu tenho é de aprendizado, entra num PSF, serviço público, independente do salário, para aprender mais, ganhando confiança do público, do paciente. E ir me especializando mais. O que é ruim no meu curso é que já tá saturado, na cidade grande e eu tenho consciência que eu vou ter que me deslocar daqui pra ir pro interior pelo menos 3 vezes na semana. Mas o que eu quero é aprender primeiro no PSF (Orquídea).

[...] fisioterapia é muito bom curso, tem um leque de opções, são várias especialidades e a gente sempre tem que buscar as melhores possíveis e não se acomodar só com a formação buscando fazer especializações, cursos extracurriculares, ir em congressos (Hibisco).

E aí em relação ao mercado profissional, assim tá um pouco complicado, porque aqui no Maranhão é muito limitado algumas coisas, essa parte de engenharia. Mas assim é muito a realidade do país as questões ambientais ainda são muito controversas, não há muito respeito as leis... O mercado ambiental tem um pouco desse problema dessa corrupção. As pessoas falam: Olha assina esse documento pra mim, que eu te dou tanto. ... utilizam muito técnicos, para poder assinar os documentos, porque o salário é menor. Preferem contratar técnicos de que contratar um graduado (Rosa).

As expectativas quanto ao ingresso no mercado de trabalho foram alcançadas, claro, assim, que a medida que a gente se insere no mercado de trabalho a gente consegue ver com mais clareza as dificuldades, né? Que as pessoas enfrentam coisas que a gente não conseguiria pensar durante o curso superior, que a gente cria expectativas de um mundo no mercado de trabalho daquela profissão que muitas vezes não existe. Então, como toda profissão tem muitas dificuldades, mas que estão sendo superadas (Jasmim).

[...] antes eu fazia muitos planos, era até ilusionista, mas hoje com essa criação demasiada de curso de medicina, dificuldade de trabalho laboral, eu sou mais firme, mais pé no chão. Engana-se quem acha que um médico vai sair faturando milhões de reais, isso já caiu por terra, não funciona mais assim. Hoje você ganha proporcional ao que você trabalha. Eu quero ter uma condição boa, pra poder a minha família essa condição eu quero ter o pé no chão, também. Eu quero ter minha saúde mental, eu quero ter o meu bem-estar mental. Então eu sou bem tranquilo em relação a isso, não estou me precipitando (Lírio).

Bom hoje em dia, tá ficando um pouco mais difícil, como tá abrindo muitos cursos de medicina. Hoje se a gente não se preparar para se destacar fica difícil você fazer a diferença, fica difícil ter uma boa oportunidade no mercado de trabalho. A princípio eu pretendo me especializar pra eu conseguir me inserir, eu quero ser cirurgiã (Amarflis).

Os bolsistas reconhecem a importância da Educação Superior para a inserção no mercado de trabalho com possibilidades de ascensão social e vislumbram o PROUNI como uma alternativa de acesso a esse nível de formação. O curso de nível superior é, sem dúvida, um meio de preparo e crescimento profissional. É, para muitos, a oportunidade de inserção no mundo do trabalho, trazendo confiança e segurança para a atuação na área escolhida. Contudo, as expectativas são de lutas, competitividade e incertezas no campo profissional e, ao mesmo tempo, de convicção da necessidade de continuar o aprofundamento dos estudos por meio de especializações.

Em relação à visão acerca dos pontos positivos do PROUNI enquanto forma de expressão de uma política de Educação Superior, os bolsistas assim se manifestam:

[...] permitir pessoas que não poderiam cursar um curso do sonho, como o meu Odontologia, Medicina e hoje dia tem a possibilidade de cursar com esta bolsa, pobre, classe média, então isso foi muito bom (Orquídea).

[...] é a questão de dar oportunidade para que não tem. Como aconteceu comigo, como acontece com pessoas mais necessitadas, que não tem como ingressar em uma Faculdade privada e também em uma universidade pública, então o PROUNI ajuda bastante (Hibisco).

[...] é de ter dado oportunidade as pessoas que não tem condições de pagar, ou porque o curso não tinha em faculdades públicas (Rosa).

Os pontos positivos do PROUNI se resumem basicamente ao acesso na Educação Superior... Então ele veio mesmo como uma alternativa e uma oportunidade a mais para esses alunos de escola pública pudessem alcançar níveis mais altos da educação. E se

inserir no mercado de trabalho, buscando igualdade econômica, esse equilíbrio social no nosso país (Jasmim).

Flexibilizar o acesso a Universidade, isenção de pagar uma mensalidade de um curso de medicina,... Eu acho que é uma política pública positiva que tem um impacto positivo muito grande na sociedade, principalmente porque forma profissionais que vão atuar pra ela depois (Lírio).

Primeiro ponto positivo é a questão de me proporcionado o acesso a Universidade e se não fosse o PROUNI eu não conseguiria custear minhas mensalidades eu dependi 100% do financiamento e da bolsa, esse é um ponto positivo (Amarílis).

Na análise das respostas, percebe-se que, no geral, há uma apreciação positiva do PROUNI pelos bolsistas, considerado como forma de o governo reparar as desigualdades educacionais, tornando o acesso democrático e decisivo para a inserção de estudantes de baixa renda na Educação Superior.

Já os pontos negativos são identificados como falhas, que podem ter ajustamentos para promover melhorias para os beneficiários. Os bolsistas fizeram observações conforme suas experiências e assim se posicionam:

[...] é a dificuldade de se inscrever, de ter muitas pessoas ter que se deslocar de sua casa para muito longe para entregar documento, a demora da resposta do resultado que nos deixa apreensivos e de não ser as claras, assim, o resultado não é bem as claras, a gente não vai acompanhando que tá na nossa frente quem tá atrás, só sai a lista e pronto, muitas vezes só te ligam, então acho isso um ponto negativo que devia ser mais as claras, o método de seleção deles (Orquídea).

[...] acredito com a forma de seleção, a questão de cotas, porque acaba que é uma discriminação, questão de raças, porque se a gente tivesse um ensino de qualidade, tanto no ensino fundamental quanto no médio, a gente não precisaria tá utilizando esses programas (Hibisco).

[...] essa questão de não dar suporte para os alunos. As faculdades não ofertar mais bolsa integrais, ter essa limitação (Rosa).

O ponto negativo é que talvez o PROUNI não vê a realidade social do aluno. Então ele dar oportunidade de você até ir para outra cidade, outro estado. Mas muitas vezes tem gente que perde essa oportunidade de ensino superior por não ter como se manter, porque a bolsa permanência, mas essa bolsa tá longe de suplantam as necessidades básicas. Então, eu vivenciei isso vendo alunos do PROUNI tendo dificuldades, nas necessidades básicas do dia a dia, por ter a bolsa, mas não ter como se manter (Jasmim).

[...] são poucas vagas é um sistema muito criticado, eu acho também que algumas pessoas fazem jus bolsa e talvez não precisem, muitas pessoas estão ali, mas não teriam o direito de tê-la e acabam tendo (Lírio).

Desse modo, as críticas dos entrevistados ao PROUNI resumem-se nos seguintes pontos: a) excessiva burocracia no processo de inscrição e demora de resultados; b) falta de

transparência dos critérios de classificação para concessão de tipos de bolsas; c) a questão das cotas no processo seletivo; d) ausência de bolsa permanência para todos. Essas críticas sugerem a necessidade de maior controle dos critérios no processo seletivo e políticas efetivas de permanência desses estudantes no percurso regular do processo formativo.

Na perspectiva de solução dos problemas, são sugeridas melhorias, tais como: a) abertura de mais vagas com mais bolsas integrais, considerando que as IES recebem um benefício maior do que o retorno dado à sociedade; b) mais clareza no processo seletivo, que é muito impreciso, sem possibilidade de acompanhar quem está na lista, pois o resultado é recebido pela IES; c) acompanhamento mais efetivo, até mesmo pela IES, dos bolsistas, porque muitos vêm de uma realidade social muito precária e têm dificuldades financeiras, que podem motivar a evasão; d) a bolsa permanência deveria ser estendida a todos.

Por último, questionou-se se os bolsistas concordavam com a criação do PROUNI pelo governo, uma vez que se trata de um financiamento indireto com recursos públicos para as IES privadas, em troca de isenção fiscal, deixando de arrecadar tributos que poderiam ser investidos no setor público, no caso, nas universidades públicas, para criar mais vagas, fazer melhorias na infraestrutura, aumentar o quadro de docentes e de técnicos e desenvolver pesquisas, enfim, tudo que promova a Educação Superior pública para o acesso de todos. Assim, manifestam-se:

[...] é como eu já falei, abriu portas para muitas pessoas que não tinham a perspectiva de fazer um curso superior a fazer, então eu acho que foi uma boa... O governo deveria investir, porque muitas vezes as pessoas deixam de fazer um curso superior em uma Universidade pública, pelas greves, pela estrutura e pelo número reduzido de vagas e as pessoas recorrem ao PROUNI por causa disso, também, porque sabe o dia que vai entrar e vai sair da Instituição (Orquídea).

Com certeza, é um programa que dar oportunidade pra classes que não tem tanta oportunidade de ingressar no ensino superior e é um programa muito bom. Acredito que não seja certo, mas deveria ser como já te falei, se todos tivessem oportunidade não precisaria disso, mas caba sendo um erro do governo de tirar o investimento do público, que poderia ser melhor ainda para criar outros programas para que outras pessoas também tivessem oportunidade de ingressar no ensino superior (Hibisco).

Não. Porque eu acho que eles poderiam ter investido mais nas instituições públicas. Eu acho que por mais que tenha inserido muitos alunos carentes, no ensino superior, acho que quem mais lucrou foram as empresas. Lembro que o ... era pequeno, aí foi vendida pro ..., tem o PROUNI, o FIES, agora a estrutura é muito grande. Esse dinheiro vem de algum lugar, porque muita estudante não pagam mensalidade, ou é FIES ou PROUNI. E que apesar de ter sido beneficiada pelo Programa, eu acho que se tivesse trabalhado mais a questão do acesso nas universidades públicas teria sido melhor, até mesmo porque seria um retorno do que a pessoa paga pelos seus impostos (Rosa).

Eu concordo com o governo por ter criado o PROUNI, eu acho que como toda medida assistencialista é de acordo com a realidade daquele país e o nosso país, ele precisa de medidas, digamos, que emergenciais, assim, pra tentar superar essa desigualdade econômica e social que existe. Então o PROUNI tá aí pra permitir essa igualdade de acesso à Educação Superior, a uma melhor inserção no mercado de trabalho de pessoas que muitas vezes não tem a oportunidade, não tem incentivo da família, por tá inserido no meio cultural que não permite que tenha essa visão. Então ele veio pra isso, pra tentar superar essa desigualdade social que existe no nosso país (Jasmim).

[...] a contrapartida (a isenção dos impostos), eu não concordo, porque o número de bolsas é tão pequeno pra ter uma isenção de impostos, nesse sentido eu acho errado. Mas, assim, se deixasse de existir o PROUNI revertssem os privilégios pra aumentar a oferta de vagas em Universidades públicas e flexibilizar o acesso, incentivar o acesso ao público, aí eu acho positivo. Mas seria muito hipócrita da minha parte dizer que não sou de acordo, porque eu faço uso do recurso, que no caso é a bolsa e acho que estou em uma instituição qualificada. É difícil responder essa pergunta pra ser bem sincero (Lírio).

[...] na verdade eu sou muito grata a bolsa do PROUNI, porque foi o que me deu possibilidade de acesso ao ensino superior, só que a leitura que eu faço desse contexto ela é um pouco diferente, porque eu acho que o programa é como se fosse um tapa buraco dentro da educação básica,... Na minha leitura se o governo investisse mais, melhorando a educação pública, aumentando o número de vagas, preparasse mais as instituições públicas para receber esses alunos seria mais interessante que tentar conseguir vagas em instituição privada (Amarílis).

Nas apreciações dos entrevistados, percebe-se a valorização do PROUNI pela oportunidade que tiveram de ingressar num curso superior, especialmente, em cursos de maior concorrência, em função da dificuldade de conseguir vagas em instituições oficiais. No entanto, apenas dois entrevistados (Orquídea e Jasmim) consideram a implantação do Programa pelo governo uma medida correta: um dos entrevistados questionou as instituições públicas e o outro defendeu a política por ser adequada à realidade do país. Já os outros quatro entrevistados, apesar de agradecerem a oportunidade de acessarem o PROUNI, entendem que o governo deveria cobrar impostos e fazer investimentos nas instituições públicas, criando cursos e vagas em condições adequadas. Alguns afirmaram que a oferta de bolsas é menor do que os benefícios recebidos pela IES privada, sendo o PROUNI uma medida paliativa ou um tapa-buraco da fragilidade da Educação Básica.

A defesa da expansão do acesso à Educação Superior é uma marca dos movimentos que lutaram pela democratização desse direito social. Nesse sentido, o PROUNI é uma resposta a essas lutas sociais, tornando-se, de certo modo, legitimado pelos bolsistas da pesquisa, que, por meio dele, concretizaram a sua expectativa de ingresso num curso de graduação. Assim, a pesquisa permitiu apreender o significado político do Programa na perspectiva subjetiva dos

bolsistas, ou seja, uma alternativa de inclusão na Educação Superior, de obter um diploma e de ascender na hierarquia social ou, pelo menos, concorrer de forma qualificada. Ainda, com base nas respostas dos entrevistados, pode-se afirmar que o Programa tem contribuído para que os bolsistas se apropriem da cultura científica, de atitudes e de novos valores; portanto, sinaliza para um significado pedagógico na formação desses beneficiários. Portanto, este Programa, por ser uma via de acesso dos beneficiados à Educação Superior, atende uma demanda legítima de quem se percebe excluído desse nível de ensino e em condições desiguais de concorrência em cursos de instituições oficiais com vagas limitadas, considerando o insuficiente investimento de recursos públicos.

Contudo, contraditoriamente, não se pode deixar de registrar outros significados político-pedagógicos com base em análises desenvolvidas em outras seções deste texto dissertativo. Na contemporaneidade, a Educação Superior é considerada estratégia de desenvolvimento econômico, que depende também da ciência e da técnica. Desde a metade do século XX, impõe-se como tendência internacional a ampliação do acesso à Educação Superior para a formação do trabalhador (MARTINS, 2006), que, ao mesmo tempo, traz vantagens competitivas aos países na inserção na economia mundial. Tal movimento desenvolve-se num processo de reforma do Estado, fundamentado na doutrina neoliberal, com políticas de redução de estruturas e/ou órgãos públicos, controle da eficiência e privatizações.

No Brasil, com a Reforma do Estado a partir dos anos 1990, as políticas públicas são concebidas como serviços exclusivos e não exclusivos do Estado, com implicações no financiamento da educação, de modo que a meta de expansão da Educação Superior presente no PNE 2001 – 2010 não previa investimentos (SGUISSARD, 2006). O PROUNI surge no governo Lula com o discurso da democratização do acesso à Educação Superior e de inclusão social, mas, também, na perspectiva de contribuir com o cumprimento das metas de expansão deste PNE e atender recomendações de organismos internacionais. Portanto, o PROUNI inscreve-se num contexto de reformas econômicas, políticas e educacionais, que aprofundam privatizações de serviços públicos por meio de parcerias público-privadas e valorizam políticas focalizadas para os mais pobres (AMARAL; CHAVES, 2016), na perspectiva de reduzir antagonismos sociais.

Em suma, o PROUNI é uma política pública que, no confronto de interesses públicos e privados, expressa significados contraditórios. De um lado, as demandas e lutas por acesso à Educação Superior na expectativa de emancipação e ascensão social, percebidas como

parcialmente atendidas, mesmo com limites e dificuldades. De outro lado, os interesses privados (empresários da Educação Superior) que mantêm a educação como mercadoria e têm o Estado como parceiro na manutenção do seu privilégio econômico. Por sua vez o Estado, como mediador, minimiza as lutas por investimento em universidades públicas e atende compromissos com o capitalismo mundial. Não se pode esquecer que educação, antes de ser um bem de consumo, é um direito que deve ser promovido pelo poder público.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação surgiu de inquietações e questionamentos relativos ao PROUNI como política de inclusão social, cujo objetivo declarado é promover a democratização do acesso ao Ensino Superior. Assim, questionam-se os significados político-educacionais do Programa, suas contradições, limites e potencialidades.

Este estudo foi pensado para contribuir com os debates sobre política da Educação Superior, especificamente na perspectiva de apreender o objeto de pesquisa em contexto local. O interesse surgiu com as leituras de autores que defendem ou criticam o Programa. Os primeiros, pelo fato de o considerarem uma alternativa para sanar a dívida com grupos que têm uma história de exclusão nesse nível de ensino. Já os segundos, por relacionarem o Programa às formas de expressão da política de privatização.

Para tanto, o percurso analítico iniciou com o entendimento da relação entre Estado e mercado, demarcando os conflitos de interesses entre público e privado, que se estruturaram ao longo da história da oferta da Educação Superior. O recorte histórico deu-se a partir do regime militar, período de expansão do Ensino Superior pela via do setor privado. Mas, a ênfase do estudo se concentra a partir da década de 1990, em razão das heranças deixadas aos governos petistas de Luís Inácio da Silva e de Dilma Rousseff. Cada governo lançou políticas e planos de governo, tendo como referência os indicadores da Educação Superior no Brasil, promovendo a exclusão ou inclusão da diversidade dos segmentos sociais.

Este percurso foi necessário para traçar o caminho percorrido pelo Ensino Superior, pelas vias do público e do privado, até chegar ao contexto da criação do PROUNI, que veio com a justificativa de atender a demanda excessiva de jovens de classes menos favorecidas com dificuldades para acessar as universidades públicas. Para entender a materialização do Programa, se este promove a democratização do Ensino Superior ou se é uma das faces da privatização desse nível de ensino, não se pode deixar de situá-lo numa relação contraditória, que opõe o público e o privado.

Assim, o estudo bibliográfico e documental foi de extrema importância para a apropriação do conhecimento teórico e contribuiu para sustentar a análise da pesquisa empírica, cuja proposta era responder o objetivo geral de analisar significados político-educacionais do Programa Universidade para Todos no acesso ao direito à Educação Superior, identificando contradições, potencialidades e limites na base normativa e na trajetória acadêmica dos

beneficiados. Nesta análise, valorizaram-se as contradições, contextos políticos, concepções, limites e potencialidades do Programa, considerando a realidade do Ensino Superior no Brasil.

Nesse percurso histórico das políticas de Educação Superior no Brasil, percebe-se um desenvolvimento tardio, articulado às forças econômicas, políticas e culturais de cada momento histórico, predominando o setor privado na oferta de vagas. No entanto, os interesses liberais de vínculos com a economia assumem maior visibilidade a partir do Regime Militar, diminuindo a transparência no período da redemocratização, a exemplo dos governos Sarney e os dois últimos petistas. No entanto, no governo Lula, as políticas de Educação Superior avançam no sentido de uma expansão pela via pública ou com políticas focalizadas na inclusão de segmentos populacionais de baixa renda por meio de IES privadas. Apesar disso, a tendência de fortalecimento do setor privado tem continuidade.

Desse modo, com a criação do PROUNI, o setor privado beneficia-se com a isenção de impostos, em troca de bolsas para egressos do Ensino Médio, preenchendo assim as vagas ociosas, decorrentes de um processo de expansão sem planejamento, sem controle, orientado pelo lucro, mas, com sinais de estagnação ou de estrangulamento, em razão do poder econômico da população. Portanto, o setor privado requeria o auxílio do governo para a manutenção de conquistas e avanços no processo de desenvolvimento.

Apesar do discurso de justiça social e de democratização da Educação Superior, o PROUNI provoca críticas na medida em que o governo abre mão de impostos das IES privadas, deixando de arrecadar uma soma de recursos que poderiam ser investidos no setor público, assumindo o Estado, pela via direta, o seu dever educacional. Dessa forma, contraditoriamente, o PROUNI atende interesses privados de privatização da Educação Superior.

No entanto, o PROUNI aproxima o Estado de seus compromissos com acordos internacionais, regulamentados no Plano Nacional de Educação, de massificação da Educação Superior e favorece o alcance de metas de tornar o país mais competitivo no seu processo de inserção na economia mundial, além de amenizar a exclusão do direito educacional de segmentos sociais com menor poder econômico; portanto, os antagonismos sociais. Assim, apesar de operacionalizado por IES privadas, constitui alternativa de acesso à Educação Superior para muitos egressos do Ensino Médio, considerando o limite de vagas nas instituições públicas federais, estaduais e municipais.

As entrevistas ressaltaram a importância do PROUNI como meio de inserção dos beneficiados no Ensino Superior, ainda que, com algumas limitações. O Programa, desde a sua criação e implantação, tem sido objeto de questionamento pelos diversos setores da sociedade. Como já foi mencionado, uns criticam o PROUNI, já outros apontam vantagens e benefícios. Dando oportunidade de fala aos principais protagonistas da política, tem-se a dimensão do efeito positivo em sua vida e trajetória acadêmica.

Sendo assim, o Programa tem um significado político-educacional para o seu público-alvo, que demandava a expansão da Educação Superior para perceber-se incluído neste nível de ensino, mesmo sem ser pela via da instituição pública. O ingresso em cursos superiores é avaliado como positivo pelos entrevistados da pesquisa, que se tornaram pessoas mais críticas, mais preparadas para assumirem seus posicionamentos políticos, sociais e econômicos. Assim, contribui para o desenvolvimento intelectual e profissional, com a sistematização de nova forma de pensar a realidade e de agir diante dos desafios. Contudo, o Programa apresenta problemas no processo seletivo, no apoio à permanência do estudante no percurso escolar e na qualidade da formação em ambiente de pesquisa. Esse significado educacional evidencia-se na aquisição dos conhecimentos, que têm um papel relevante na evolução do indivíduo, pois favorecem a autonomia pessoal, a postura ativa na sociedade, o auto reconhecimento de sua capacidade e responsabilidade social. Assim, o estudante passa a atuar como cidadão capaz de efetivar mudanças.

Porém, o Programa, mesmo promovendo o acesso à Educação Superior, privilegia o setor privado, pois aprofunda o antagonismo de interesses entre o público e o privado, que evidencia a contradição dialética, porque o governo tenta conciliar o que é de interesse público, atendendo os interesses da população na criação de oportunidades de vagas nesse nível de ensino, mas, ao mesmo tempo, beneficia os interesses privados, ao garantir uma clientela escolar e seus lucros, preenchendo vagas ociosas e se isenta de impostos devidos ao governo para redistribuição em políticas públicas.

Além disso, admite-se que o Programa não é suficiente para anular as desigualdades de acesso aos bens culturais que se refletem no ingresso no Ensino Superior, considerando que os alunos mais privilegiados em relação ao capital cultural obtêm maior vantagem na escolha de cursos universitários mais concorridos em virtude do seu prestígio na hierarquia social. Dessa

maneira, ainda estão presentes neste nível de ensino as mesmas desigualdades do ciclo em que quem tem mais poder econômico ainda é quem tem mais acesso ao capital cultural.

Entende-se, dessa forma, que o Programa promove a inclusão social, mas com algumas fragilidades, que, talvez, sejam necessárias para manter um sistema excludente e contraditório, porque existe um confronto de interesses antagônicos, que, ideologicamente, mascaram os reais objetivos que se escondem atrás das políticas promovidas pelo governo. Este estudo destacou dados quantitativos que revelam a desigualdade na oferta de instituições e de vagas de Educação Superior no país pela esfera pública e pela esfera privada, mostrando que a última se expande com significativa rapidez em diferentes espaços territoriais, concebidos como mercado em potencial.

As fragilidades do Programa também são favorecidas pela legislação, que se tornou bastante flexível para a operacionalização do sistema de concessão de bolsas e não favorece um processo rigoroso de acompanhamento das IES privadas. Não se percebe uma avaliação mais sistemática dos resultados, pois, no site do PROUNI, as informações são dispersas e limitadas; há dificuldade em acessar as informações do governo, o que gera dúvidas em relação ao alcance da política. Ainda, quando há interesse em estudos relativos ao Programa, há uma série de obstáculos no percurso, como a negativa das instituições, que se apropriam de recursos públicos, mas privatizam as informações, não permitindo o acesso e negando o direito à sociedade de saber para onde vão os recursos públicos.

Enfim, os resultados revelam que os beneficiados do PROUNI reconhecem a importância do Programa para o seu processo formativo e que, dificilmente, sem esse incentivo, teriam outra possibilidade de acesso à Educação Superior. Os beneficiados percebem os significados políticos e educacionais subjetivos, quando avaliam seu crescimento pessoal e profissional e o impacto da formação na família e na sociedade. Mas, as contradições do Programa evidenciam-se na relação dialética entre os interesses antagônicos do público e do privado.

É importante ressaltar que o interesse pela realização desse estudo não é levantar bandeira de ataque ou defesa do PROUNI, mas perceber a sua contribuição para o acesso à Educação Superior da população-alvo. Assim, desenvolve-se a expectativa da oferta de elementos para aprofundar o debate sobre as políticas de Educação Superior no Brasil e de diálogo com outros pesquisadores da área de conhecimento para redefinir pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Gustavo Ricciardi Fábregas. **A educação nos governos Lula e FHC: transformação ou continuísmo?**, 2011. Universidade Federal de Campinas. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em: 05 maio 2018.

AMARAL, Nelson Cardoso. A reforma da educação superior do governo Lula: autonomia relativa e financiamento. **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, Goiás**, v. 30, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32 n. 4 p. 49-72, out./dez. 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso e CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015.

BARREYRO, G. Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

_____.; PASSERON, J.-C. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Presidência da República. Brasília, 1995.

_____. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Presidência da República. Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade Para Todos. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei n. 12.711 de 29/08/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 ago. 2012.

_____. Presidência da República. Plano Nacional da Educação. Brasília, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Políticas do ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. *In: ENCONTRO DA ANPED*, 28., Caxambu. **Anais [...]**. GT Política de Educação Superior. Caxambu: 2005.

_____. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979 -1000, out. 2006.

_____. Política de expansão superior nos governos democráticos brasileiros (1995-2013). *In: SOUSA, José Vieira de (Org.). Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações*. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015.

_____. **A política pública para educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura ou continuidade?**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011.

_____; LOPREATO, F.L.C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125- 140, 2006.

_____; GILIOLI, R.S. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20. p. 55-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://periodicos.unb.br>. Acesso em: 07 maio 2016.

_____; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino S[uperior? **Revista Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CHACON, José Marcelo Traina; CALDERON, Adolfo Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. 6, n. 17, 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão e privatização/mercantilização do ensino superior: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 05 maio 2018.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil: o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, dez. 2016, p. 49-72. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-

701, Especial – out. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 09 maio 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial – out. 2004.

_____. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

_____. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à Era Vargas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1985.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. *In*: LOPES, Eliana Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. 606 p.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set./2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 maio 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes *et al.* A reforma da educação superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 323-348, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br>. Acesso em: 10 maio 2018.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808-2000). *In*: SCHWARTMAN, Simon; BROCK, Colin. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005. p.197-240.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). Universidade Federal de Goiás. **Linhas Críticas**, Brasília, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FERREIRA, Suely; SANTOS, Catarina de Almeida. O Plano Nacional de Educação e os desafios da expansão da educação superior. *In*: SOUSA, José Vieira de (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015.

FREITAG, Barbara. **Escola, estado e sociedade**. 7. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: FAZENDA, I.C.A. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez. 1997.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOMES, Marco Antonio de Oliveira; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. A educação em tempos de neoliberalismo: dilemas e possibilidades. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 281-290, jul./dez., 2012.

GUIMARÃES, André Rodrigues; TEIXEIRA, Elenilda Alves; OLIVEIRA, Julia Milena da Paixão. O PROUNI e a expansão da educação superior brasileira: análise do grupo de trabalho política de educação superior da ANPED (2005-2015). In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (Org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação & Realidade**, v. 34, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2009.

LEHER, Roberto. **Educação no governo de Lula da Silva**: a ruptura que não aconteceu. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LIMA, Kátia. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007. 206 p.

LIMA, Lucinete Marques. **O processo de autoavaliação da Ufma (2004-2006) no contexto regulatório da Educação Superior**. 2011. 283 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2011.

MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira; MOROSINI, Marília (Org.). **Educação superior no Brasil**: 10 anos pós-LDB. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

MANCEBO, Deise; SCHUGURENSKY, Daniel; SILVA JR., João dos Reis Silva. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 205-225, out./dez. 2016.

MARTINS, Carlos Benedito. Uma reforma necessária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 (Especial), p. 1001-1020, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 maio 2018.

MAUÉS, Olgaíses. **Currículo e políticas públicas**. Belo horizonte: Autêntica, 2003.

MÉSZÁROS, István, **A educação para além do capital**. São Paulo, Boitempo, 2009.

MINTO, Lalo Watanebe. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. A educação superior entre o público e o privado: do PNE à PEC 241/2016. In: SILVA JR, João dos Reis *et al.* **Política de educação superior brasileira**: apontamentos e perspectivas. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15-43.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. *In*: SILVA JR., João dos Reis Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Editora Alínea, 2006. p. 247-264.

PALOCCI FILHO, Antonio (Coord.). **Uma escola do tamanho do Brasil** (Programa de Governo, Comitê Lula Presidente – Partido dos Trabalhadores para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)). 24 p.

POCHMANN, M. Desafios do desenvolvimento brasileiro. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 34, p. 1, 2013.

SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. *In*: LOMBARDI, José Claudine; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da (Org.). **O público e o privado da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**, São Paulo, Cortez, 2011.

SAVIANI, Demerval. A educação no centro do desenvolvimento econômico. *In*: BARROSO, Aluisio; SOUZA, Renildo (Org.). **Desenvolvimento: ideias para um projeto nacional**. São Paulo. Anita Garibaldi; Fundação Mauricio Grabois, 2010.

_____. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 maio 2018.

_____. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 28, n. 28, pág. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 14 maio 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Democratização ou massificação mercantil?. **Edu. e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez. 2015.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. Campinas, **Educ. & Soc.**, v. 27, n. 96 (Especial), p. 1021-1056, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 maio 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOBRINHO, José Dias. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

SOUZA, R. F. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX: ensino primário e secundário no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com estudante

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO/PPGE-UFMA
PROJETO: PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS E ACESSO AO DIREITO À Educação Superior:
base normativa e significados na visão de beneficiários de instituição particular
Mestranda: IRACEMA MELO CLAUDINO SALES

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ESTUDANTE

CURSO: _____ ANO/SEMESTRE DE INGRESSO: _____

1 PERFIL DO ESTUDANTE:

Idade: _____ - Estado civil: _____ - Autodeclaração de cor: _____

Se trabalha, qual a ocupação: _____ Renda Mensal: _____

Renda Familiar (pessoas que vivem juntas): _____ Profissão dos pais: _____

2 DADOS DE ESCOLARIZAÇÃO ANTERIOR

Natureza pública/privada da escola: Ensino Fundamental: _____ Ensino Médio: _____

Ano de término do Ensino Médio: _____ Nº de seleção para ingresso na ES: _____

Nº de pessoas da família: com formação superior: _____ sem formação superior: _____

Alguma dificuldade financeira durante a educação básica:

19 Qual a importância em fazer um curso superior (satisfação pessoal, mercado de trabalho, financeira, etc.)

20 Qual a importância da família para concretização do desejo de fazer um curso superior.

Ainda na educação básica você já pensava no que queria fazer quando concluísse o ensino médio

5 RAZÕES DA CANDIDATURA AO INGRESSO NA Educação Superior PELO PROUNI

6 AS RAZÕES DA ESCOLHA DO CURSO DE NÍVEL SUPERIOR:

7 SIGNIFICADO DO INGRESSO NESSE CURSO SUPERIOR

- a) Em relação ao seu desenvolvimento intelectual: _____
- b) Nas suas atitudes/posturas atuais diante do mundo e com as pessoas: _____
- c) Nas mudanças de condições socioeconômicas e culturais _____
- d) Na vida e relações familiares _____

8) SOBRE A BOLSA DO PROUNI

a) Tipo de bolsa _____ N° de períodos cursados com bolsa PROUNI: _____

b) Possui outro tipo de financiamento (FIES, etc)? Razões:

c) Participação em programas de apoio à permanência. Iniciação Científica? Etc. Quais?

9) DIFICULDADES ENCONTRADAS NO PERCURSO ACADÊMICO COMO ALUNO BOLSISTA

10) EXPECTATIVAS QUANTO AO INGRESSO NO MERCADO DE TRABALHO

11) PONTOS POSITIVOS DO PROUNI

12) PONTOS NEGATIVOS DO PROUNI

13) SUGESTÕES PARA MELHORAR O PROGRAMA:

14) OUTRAS INFORMAÇÕES QUE JULGAR RELEVANTE:
