



POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O PROUNI COMO POSSIBILIDADES DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

MARIALVA LINDA MOOG PINTO

Resumo

O estudo - de perspectiva quantitativa e qualitativa e cunho interpretativo - toma as políticas de acesso e democratização da Educação Superior no Brasil como temática principal, focando o Programa Educação para Todos – Prouni (MEC/Brasil). Faz uma análise, ainda em processo, dos impactos dessas políticas na qualidade do ensino, tendo como sujeitos sete professores de uma universidade privada do sul do Brasil. Tenta perceber, através de entrevistas semi-estruturadas, os fatores que na prática podem impactar a “qualidade da educação superior”, a partir da inclusão dos bolsistas do Prouni. Acompanha o interesse investigativo a análise do desempenho dos estudantes que recebem esta bolsa, as suas possibilidades de permanência, a mobilização de saberes profissionais dos professores, tendo em vista as possíveis características do novo público presente na universidade. Temas como democratização e qualidade estão em tensão e estimulam estudos em múltiplos contextos. Cotejando os achados foram feitos alguns paralelos com as políticas da Comunidade Européia que prevê a inclusão e a mobilidade dos estudantes da educação superior na Espanha, onde o governo proporciona bolsas e ajuda para toda a população que deseje e tenha condições cognitivas para realização de estudos universitários.

Palavras-chave: Prouni, Qualidade da Educação Superior, Democratização da Educação Superior.

Introdução

Este texto procura apresentar uma análise parcial da investigação denominada “Qualidade da educação superior e o Prouni: limites e possibilidades de uma política de inclusão”, desenvolvida no curso de doutorado do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – RS. Insere-se no contexto do Projeto Observatório da Educação Superior (CAPES/INEP) desenvolvido pela Rede Interinstitucional de Investigadores da Região Sul – RIES, que tem o foco da “qualidade da educação superior”, como tema preferencial, procurando analisar indicadores e os impactos ocasionados pelas atuais políticas públicas de democratização de acesso à educação superior.

A investigação visa, através de um “estudo de caso”, compreender as dinâmicas ocasionadas em uma Instituição a partir do ingresso de alunos bolsistas do Prouni. Vêm eles de escolas públicas e devem ter realizado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que faz parte das políticas de avaliação do Ministério da Educação. Procura-se perceber a visão dos professores, dos gestores e dos próprios estudantes bolsistas sobre o processo de inserção dos mesmos na cultura acadêmica. Toma-se o referente da qualidade como fundante das preocupações do estudo.

Nessa ocasião apresento os depoimentos dos professores da Universidade sobre suas experiências. Cotejo com reflexões decorrentes dos estudos sobre a realidade européia, no que se refere à qualidade da educação superior, possibilitadas pelo estágio que realizei na Universidade de Sevilha, Espanha, com financiamento do CNPq.

A Educação Superior no Brasil.

Para falar da Educação Superior no Brasil é preciso saber que na América Latina a criação das universidades se configurou de diferentes formas.

No caso do Brasil, a ES¹ é tardia e não começa na condição de universidade e sim com faculdades isoladas em cursos profissionalizantes, direcionados para as elites, com a intenção de formar profissionais para os quadros dirigentes. No caso da América espanhola o fenômeno se deu de maneira diferente. Argentina e do Peru, por exemplo, fundaram universidades em suas instituições religiosas católicas, desde o século XVI. No Brasil, a educação superior foi criada a partir do século XIX, quase três séculos mais tarde. Isso se deve ao fato do Brasil ser uma colônia de Portugal a elite colonial portuguesa, enviava seus filhos para estudarem na Universidade de Coimbra.

Somente em 1808, com a chegada da Família Real Portuguesa no Brasil, os comerciantes locais mobilizaram-se e solicitaram ao príncipe, a criação da educação superior no Brasil, dispondo-se inclusive a colaborar financeiramente para viabilizar o pedido. O pedido foi atendido e conseqüentemente, foi fundada a primeira escola de ensino superior em Salvador.

Comparando com a realidade européia, esse é um fenômeno digno de nota, já que, as universidades datam da época medieval. A Universidade de Sevilha, Por exemplo, foi criada em 1505, época em que o Brasil ainda estava em fase de descobrimento. A ES no Brasil foi se desenvolvendo lentamente, não se diversificou, nem se ampliou, pois não havia interesse da elite na sua ampliação.

Após a república, renovaram-se os interesses pela fundação de uma universidade. Em 1911, o então Ministro da Justiça, Rivadavia da Cunha Corrêa, estabeleceu um “exame admissional”² para quem quisesse ingressar no ensino superior. Assim se formalizava o processo para ingresso caracterizado pela seletividade.

Somente nos anos vinte do século XX a primeira universidade foi instalada no país. O sistema de educação superior, então, começou uma lenta trajetória de expansão, mas sempre voltado para as elites econômicas e sociais. Chegamos ao final do século XX com um déficit de ingresso e permanência de jovens entre os 18 e 24 anos na educação superior, se comparado com outros países em desenvolvimento. Essa condição vem estimulando processos de democratização do acesso e ampliação de oportunidades a uma população juvenil, até então alijada de oportunidades de ingresso nesse nível de ensino. O Programa Universidade para Todos – PROUNI, instituído pelo Governo Lula, para beneficiar uma parte da camada da população com baixo poder econômico, se insere nessa condição.

A mudança no papel da formação universitária.

O início do século XXI traz muitas reações da sociedade, entre elas, a exigência de oportunidades do exercício do direito. Discursos ligados a compromissos sociais utópicos se mesclam com as condições reais do capitalismo organizado. Procura-se produzir, então, alternativas que buscam contemplar e conviver com duas forças próprias das organizações sociais: a regulação e a emancipação (Sousa Santos, 2002).

Com a influência das políticas econômicas sobre as políticas educativas, novas regras reorganizam e centralizam os currículos, incluindo e implementando a avaliação dos sistemas

¹ Pelo grande número de vezes que utilizei o termo Educação Superior, opto por não escrevê-lo por extenso e sim abreviá-lo por ES.

² Em 1915 o exame admissional começa a ser chamado de Vestibular.

educativos em todos os seus níveis. Reorganizam-se os cursos conforme a nova retórica, que coloca o mercado como referência de gestão e qualidade educacional (CUNHA, 2006). Há, tendências, segundo a autora, de um processo de padronização, como se houvesse uma única forma de conhecimento, uma só alternativa de formação (p.14).

O ensino superior se constitui como expectativa de todos, atingindo a tradicional perspectiva da universidade meritocrática. Mesmo assim as demandas são maiores do que as iniciativas do governo para atendê-las.

Em 1990 na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtiên, o Banco Mundial recomenda aos países pobres a redução do financiamento para a educação superior, dando melhor atendimento à educação básica. Como consequência, o governo brasileiro ampliou o campo para a expansão da iniciativa privada no ensino superior. Em 1997, a média de abertura de cursos superiores no país, foi de 200 por ano. Em 1999 foram autorizados 745 novos cursos superiores e em 2000 foram 865 novos cursos. De 1996 a 2000 se instalaram 2.016 novos cursos superiores no Brasil (Fonte:MEC/Inep/Deaes.Tabela 1.1-Instituições, 2006, p.01). Das 124 IES criadas em 1999, 95% eram particulares. O ritmo acelerado de expansão, pode indicar, falta de controle ou ausência de critérios técnicos rigorosos (CATANI, 2003).

A pressão social, entretanto, provocou discursos comprometidos com a ampliação das vagas no sistema público e incentivou políticas afirmativas que garantissem o acesso das classes populares nessas instituições. Medidas como a política de cotas foram implementadas com promessa de sucesso. Aproveitando a base instalada das IES privadas no país, o governo lançou também, um programa que procurou garantir vagas a estudantes de baixa renda, em troca de isenção de impostos denominado Programa Universidade para Todos – Prouni. Esse Programa é obrigatório para as IES que possuem a característica e o benefício fiscal da filantropia.

Na expansão do ensino superior, as instituições centraram sua atividade principalmente no ensino. Cunha (2006) chama a atenção para a importância das políticas de expansão que, entretanto, “precisam ser acompanhadas de uma política educacional que aponte rumos e balize princípios. Essa é uma atribuição do Estado e precisa ser assumida pelos governos”(p.15).

No caso do Brasil, os compromissos do governo Lula (2002-2010) fizeram avançar a busca por alternativas que fossem, progressivamente, produzindo inclusões. Essa perspectiva se alinha à idéia de “Universidade para todos”, distanciando-se da concepção meritocrática anterior. O eixo do discurso a respeito da ES tem mudado também. Mesmo assumindo a distorção histórica entre os sistemas público e privado no país, políticas de expansão da esfera pública vêm sendo implantadas.

Posições favoráveis e críticas são evidentes. Entre os argumentos mais desfavoráveis está o que prevê a queda de qualidade da educação superior porque os programas de inclusão social ferem o princípio da meritocracia.

O que é fundamental reconhecer e registrar é a pluralidade presente no panorama da educação superior no Brasil e a complexidade de delinear, por esse motivo, seus rumos e possibilidades.

Esse é um dos motivos que vem impulsionando essa pesquisa.

Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI

Em outubro de 1998 (Paris), 50 anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e dois anos após a promulgação da LDBEN, acontece novo encontro das agências

internacionais para definir finalidades e estratégias para o acesso ao ensino superior nos países subdesenvolvidos. A *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI*, determinou três estratégias para melhorar a educação superior conforme o Banco Mundial. Uma das estratégias deve ser a de aumentar a qualidade do ensino e da investigação. Uma segunda iniciativa vai ao encontro da maior adaptabilidade da Educação Superior às demandas de trabalho; e por último, visa a equidade.

A primeira estratégia se refere a *uma maior qualidade no ensino e na investigação* e exige professores idôneos, competentes e motivados, bem como instalações adequadas e equipadas. A avaliação externa e interna, utilizada para elevar o padrão de desempenho institucional, é significativa, desde que entendida na sua dimensão pedagógica e emancipatória.

Cabe, porém ressaltar a importância da qualidade docente no fazer da educação superior e percebe-se que a profissão de professor universitário enfrenta cada vez mais exigências. Em geral ele não possui uma formação específica para exercer a docência e, “há um certo consenso de que a docência no ensino superior não requer formação no campo de ensinar” (PIMENTA e ANASTASIOU, 2002.p 37), o que dificulta, muitas vezes, a relação com a aprendizagem. Há uma cultura que toma como referente que para exercer a docência no ensino superior *é suficiente o domínio de conhecimentos específico*, em geral vindos da pesquisa ou da experiência profissional dos sujeitos. As autoras alertam para o fato de que “o professor é aquele que ensina, isto é, dispõe os conhecimentos aos alunos”, entretanto complementam que para a maioria dos docentes, “se estes aprendem ou não, não é problema do professor, especialmente do universitário” (PIMENTA e ANASTASIOU, 2002.p 37).

Outra força de impacto tem sido *a necessidade de uma maior adaptabilidade da Educação Superior às demandas de trabalho*. A receptividade das instituições do Ensino Superior às exigências econômicas e estratégias fundamentadas na inovação tecnológica são vistas como fundamentais. Inclui também projetos de ensino e investigação que devem corresponder as exigências de mercado. Embora essa seja uma demanda a considerar, não se pode tomá-la como principal referente, pois a educação superior abrange outros tantos objetivos.

No cenário atual, as demandas para a educação superior se ampliam, nem sempre articuladas com estratégias e qualificação das suas condições de oferta. A vida se modifica social e culturalmente e, nessa transição temporal, transformam-se os sujeitos que determinam por sua vez, novas condições de existência. Essas mudanças impactam a educação superior e é preciso compreendê-las no seu contexto, analisando, criticando e recuperando os seus compromissos históricos, percebendo que a prática pedagógica acontece nesta complexidade de relações e movimentos.

A universidade, enquanto instituição educativa tem como finalidade o *permanente exercício da crítica, que se sustenta na pesquisa, no ensino e na extensão*. O conhecimento deve ser produzido “por meio da problematização dos conhecimentos historicamente produzidos, de seus resultados na construção da sociedade humana e das novas demandas e desafios que ela apresenta” (PIMENTA E ANASTASIOU, 2002, p.162).

A terceira estratégia da *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI*, visa à equidade, incluindo políticas de integração de grupos desfavorecidos, propiciando oportunidades iguais para ascender à educação superior, com estratégias diversificadas das instituições. Torna-se necessário ampliar critérios de admissão para corrigir desigualdades e

favorecer a equidade, também nos níveis fundamental e médio, como patamar de alcance do nível superior.

Mesmo reconhecendo que a obrigatoriedade da educação não alcançou ainda, no Brasil, o nível superior, esta tem sido uma aspiração da nação e um dos anunciados pilares para o desenvolvimento. Neste contexto, foram propostas ações afirmativas, onde se inclui o PROUNI - Programa Universidade para Todos. A Medida Provisória nº 213/2004 institucionalizou a Lei nº 11.096/2005, que constituiu um Programa de bolsas de estudos para os estudantes, vindos das escolas públicas, que desejam ingressar na universidade. Como as vagas no sistema de ensino superior público são restritas, o Programa dá apoio para o preenchimento da vagas nas instituições de ensino superior privadas. O Prouni faz parte do pacote de ações que compõem a Reforma da Educação Superior, prevista pelo MEC. Estas ações tiveram início no governo o presidente Luis Inácio Lula da Silva e são tentativas do governo federal de cumprir as exigências da *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI/98*.

Programa Universidade para Todos – Prouni: o que dizem os dados

O conjunto de ações de reorganização administrativa, orçamentária e de prioridades, implantados pelo Governo Lula, vem causando polêmica no espaço educacional e em vários segmentos sociais da população brasileira. Estas ações vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação criado em janeiro de 2001, que prevê a presença, até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior, hoje restrita a 10,4%, conforme mostra a pesquisa feita pelo IBGE/2000.

A defasagem do Brasil a esse respeito é grande, podendo-se comparar com países como a Argentina, em que esse percentual é de 39% e o Chile de 27%.

Se pensarmos nos países da União Européia, por exemplo, este deixou de ser um problema há muitos anos. Todos os candidatos que desejam e tem condições, recebem uma bolsa do governo para cursar a universidade.

Para o governo, o Programa marca definitivamente um novo patamar de educação no Brasil e a população vem percebendo esse esforço de investimentos na educação superior. O Prouni concede bolsas de estudos³ integrais e parciais⁴ a estudantes de baixa renda, a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, aproveitando as vagas ociosas das instituições privadas que apresentem determinadas condições de qualidade do ensino.

Para se candidatar ao Prouni, o estudante deve participar do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e ter obtido a nota mínima de 45 pontos (média aritmética entre as provas de redação e conhecimentos gerais). Os resultados do ENEM são usados como critério para a distribuição das bolsas de estudos, conforme as notas obtidas pelos estudantes, pois as melhores notas no exame terão maiores chances de escolher o curso e a instituição em que estudarão.

³ É um benefício concedido ao estudante, na forma de desconto parcial ou integral sobre os valores cobrados pelas instituições de ensino privadas.

⁴**Bolsa integral:** para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio. **Bolsa parcial:** 50% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos. 25% - para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos, concedidas somente para cursos com mensalidade de até R\$ 200,00.

Além do ENEM é preciso que o estudante tenha renda familiar⁵ de até três salários mínimos e tenha cursado o ensino médio completo em escola pública, ou tenha cursado o ensino médio completo em escola privada com bolsa integral. Pode, também, ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição.

O candidato à bolsa do Prouni não precisa prestar vestibular. Mas muitos outros fatores envolvem a conquista da bolsa do Prouni como, por exemplo, a verificação da veracidade das informações fornecidas pelo candidato; a reserva de bolsas aos cidadãos portadores de deficiência e aos auto-declarados pretos, pardos ou índios; as vagas para professores da rede pública de ensino, em efetivo exercício, que busquem Cursos de Licenciatura, Normal Superior ou Pedagogia. Se reprovado em uma dessas etapas, o candidato aguardará a pré-seleção em segunda chamada, observando-se na listagem, rigorosamente, a ordem das notas obtidas no ENEM.

A negociação se dá nas concessões de Bolsa Integral (BI) em relação a concessão de Bolsa Parcial (BP) que reduzem até 50% e 25% o valor da anuidades, atingindo o índice de receita bruta de cada instituição. Para as instituições filantrópicas as regras são mais rigorosas e a adesão ao Programa e a concessão de BI são obrigatórias. As BP e programas de assistência social são usadas para compor 20% receita bruta das Instituições.

A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e da Contribuição para o Programa de Integração Social. A isenção recairá sobre o lucro nas hipóteses do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e sobre a receita auferida da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição para o Programa de Integração Social, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

A instituição deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. Para esse cumprimento serão contabilizadas, além das Bolsas Integrais e Bolsas Parciais, a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa. Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES⁶ as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni .

⁵ A renda familiar por pessoa é calculada somando-se a renda bruta dos componentes do grupo familiar e dividindo-se pelo número de pessoas que formam esse grupo familiar. Se o resultado for até um salário mínimo e meio, o estudante poderá concorrer a uma bolsa integral. Se o resultado for maior que um salário mínimo e meio e menor ou igual a três salários mínimos, o estudante poderá concorrer a uma bolsa parcial de 50% ou 25%. Entende-se como grupo familiar, além do próprio candidato, o conjunto de pessoas residindo na mesma moradia, que usufruam da renda bruta mensal familiar e que sejam relacionadas ao candidato pelos seguintes graus de parentesco: pai, padrasto, mãe, madrasta, cônjuge, companheiro(a), filho(a), enteado(a), irmão(ã),avô(ó).

⁶A relação entre o Prouni e o FIES diz respeito a possibilidade de todos os bolsistas parciais de 50%, contratarem junto ao FIES o financiamento de metade da parcela da mensalidade que não é coberta pela bolsa. Para que o bolsista Prouni possa contratar seu financiamento, a instituição de ensino deve aderir a processo específico do FIES para tal.

A instituição de ensino superior que aderir ao Programa apresentará ao Ministério da Educação, semestralmente, o regime curricular acadêmico que conste o controle de frequência mínima obrigatória dos bolsistas⁷; o aproveitamento dos bolsistas no curso, considerando-se, especialmente, o desempenho acadêmico; a evasão de alunos por curso e turno, bem como o total de alunos matriculados, relacionando-se os estudantes vinculados ao Prouni.

A entidade beneficente de assistência social⁸ que atue no ensino superior e aderir ao Prouni deve encaminhar ao Ministério da Educação relatório de atividades e gastos em assistência social, até sessenta dias após o encerramento do exercício fiscal. Os requisitos de desempenho acadêmico a serem cumpridos pelo estudante vinculado ao Prouni, em relação a manutenção das bolsas é estabelecido pelo MEC.

Prouni: argumentos e polêmicas.

Há indícios de mudanças no perfil da universidade brasileira, que perpassa pela avaliação do ensino e pela mudança na lógica da renúncia fiscal das IES privadas desde a nova LDB/96. Vive-se em um momento político-social em que a sociedade civil, pressionada pelos segmentos privados e pelo mercado, busca o diploma de graduação.

É nesse contexto que é proposto o Prouni, com um discurso de justiça social, cujo público alvo são estudantes carentes, com critérios ligados a renda per capita familiar, vindos de escolas públicas, entre outros critérios explicitados anteriormente.

A legitimidade social do Programa encontra ressonância na pressão das associações representativas dos interesses de segmentos particulares justificadas pelo grau de vagas ociosas. As críticas se estabelecem pelo duplo benefício adquirido pelas IES privadas e o pouco investimento nas IES públicas. O fato de as IES privadas terem um grande número de vagas ociosas, e que o Programa além de isentar impostos, preencher essas vagas pode fazer com que se constitua numa excelente oportunidade de equilíbrio financeiro para os estabelecimentos privados de educação superior. Nesse sentido o Prouni parece ter uma dupla função: deter a crise das universidades particulares e aumentar o acesso ao ensino superior, especialmente dos estudantes de baixa renda.

Todos esses interesses refletem uma tensão política no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados. Nem todas as solicitações das IES privadas foram plenamente atendidas, mas mesmo assim gerou significativo interesse em participar do Programa. É uma tensão que decorre do panorama nacional referente à expansão da educação superior pela via privada.

Alguns segmentos sociais não aceitam este mecanismo, alegando que a totalidade de impostos que o governo deixa de arrecadar junto às instituições com fins lucrativos e às filantrópicas pode chegar a R\$ 2,7 bilhões. Este valor é muito elevado e superior em relação a quantidade de bolsas recebidas.

A Associação Nacional dos Dirigentes do Ensino Superior (Andifes), que reúne reitores de universidades federais, compartilha destas críticas pois vê no Prouni um ônus aos

⁷ Correspondente a setenta e cinco por cento da carga horária do curso;

⁸ Considera-se assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa o desenvolvimento de programas de assistência social em conformidade com o disposto na [Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#), que não integrem o currículo obrigatório de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica.

cofres públicos, indicando que com os recursos não arrecadados seria possível criar cerca de 400 mil vagas no ensino noturno em universidades públicas, e vê a isenção concedida pelo Programa como muito vantajosa ao ensino privado (VALENTE, 2005).

Alguns segmentos vinculados a área da educação, vêm no Prouni um traço perverso, pois, a medida que amplia o acesso ao ensino superior, justifica a transferência de recursos para o ensino privado. A então presidente do ANDES- Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior, Marina Barbosa, afirma que o problema da ausência de grande parte da juventude do ensino superior deve ser resolvido garantindo o direito amplo e irrestrito à educação em todos os seus níveis, pela expansão da rede pública. Complementa dizendo que, “o governo trabalha com a concepção do público enquanto bem que ele não é nem mais responsável por prover, mas por regular, e não enquanto direito universal da população que deve ser garantido de forma gratuita”. Aqui Sousa Santos nos auxilia dizendo que

todas estas transformações parecem apontar para uma desregulação global da vida econômica, social e política. Na verdade, nenhum dos princípios da regulação, quer seja o mercado, quer seja o Estado, quer seja a comunidade, parece capaz de por si só, garantir a regulação social em situações de tanta volatilidade, mas o mais trágico é que a articulação de todos eles no sentido de convergirem numa nova regulação parece ainda mais remota (1996,p.89)

O Governo defende a posição que pode coincidir com as instituições privadas de ensino superior no Brasil, afirmando que as isenções fiscais já existiam, antes mesmo do Prouni, e nem todas se revertiam em bolsas à população carente. Além disso, não há como desconhecer o espaço historicamente ocupado pelo ensino superior privado no país e qualquer medida de desconsideração desse panorama só trará benefícios a longo prazo.

O MEC deverá incluir ao Prouni regras que procurem garantir a qualidade do ensino evitando as instituições com problemas de qualidade e que não sejam adequadas aos critérios propostos pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES.

Percebe-se, pois, que há conflitos teóricos e políticos de difícil conciliação. Não se trata de negar o direito de todos à educação superior, mas a tensão se dá nas esferas pública e privada e pela preocupação de manter a qualidade de oferta, para que não se reduza ao certificado formal. Essas considerações nos levam a questionar: o Prouni pode ser uma proposta que favoreça a inclusão social? Seria uma política transitória, até a rede pública poder aumentar sua capacidade de absorção da população jovem? Ajuda a manutenção da educação privada? Interfere no discurso de qualidade da educação superior? Essas são algumas das questões que estimulam esse estudo.

Acesso e Permanência a Educação Superior: a década de 90 e início dos anos 2000

A demanda e o acesso dos jovens brasileiros à educação superior, têm sido motivo de preocupação desde as décadas anteriores, estimulando a análise dos aspectos políticos que envolvem essas com forte impacto na década de 90 e início dos anos 2000.

Chegamos ao final da primeira década do século XXI e observamos no caso do Brasil, alguns países da América Latina e Caribe uma enorme defasagem no acesso e permanência da população entre 18 a 24 anos, de baixa renda, na Educação Superior.

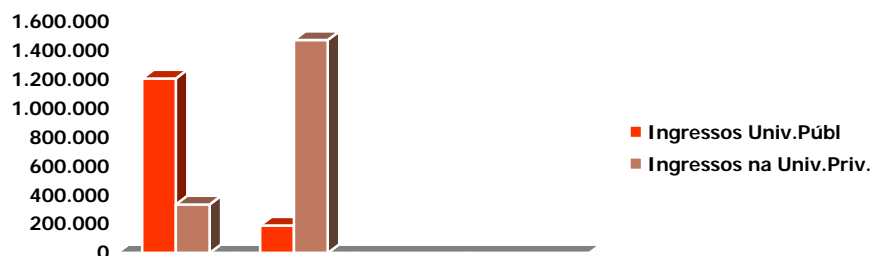
O estágio, financiado pelo CNPq, que concluí em agosto/2009, na Universidade de Sevilla – Espanha, teve como objetivo cotejar a realidade da educação superior espanhola, com um país do EEES- Espaço Europeu da Educação Superior, na realidade da educação superior brasileira.

A Espanha, é um país da União Européia, porém não está tão bem localizada no Ranking Mundial da Educação Superior, como outros países da Europa. Mesmo com algumas dificuldades, ligadas as aulas magistrais e ao processo que diminui a motivação de muitos estudantes no acesso a universidade, os jovens espanhóis em idade para ingressar na ES, estão sensivelmente melhores assistidos que os jovens brasileiros.

Há muito tempo que a Espanha tem acesso gratuito aos estudos universitários para todos os estudantes que tem interesse e condições de cursá-lo. O sistema educacional público é abrangente na Espanha, enquanto que o sistema educacional privado, contempla apenas 10% das instituições. Um exemplo disto é que as universidades públicas espanholas tiveram em 2008, 1 milhão e 206 mil estudantes matriculados na ES, enquanto que na universidade privada houve neste mesmo período 190 mil matriculas.

Ingressos na ES – 2007 / 2008

	Espanha	Brasil
Total Ingressos ES	<i>1.396.000</i>	<i>1.808.970</i>
Ingressos ES Pública	1.206.000	336.000
Ingressos ES Privada	190.000	1.473.000
Demanda	<i>3.300.000</i>	<i>24.000.000</i>



Espanha Brasil

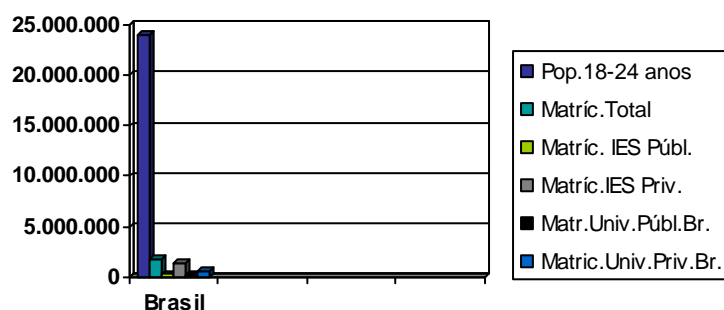
Esse gráfico mostra que os sistemas educacionais superiores da Espanha e do Brasil são inversos, quando se trata do número de instituições e das vagas disponíveis nas universidades públicas e privadas. Somos uma população de 183 milhões e 987 mil brasileiros (IBGE 2007), enquanto que a Espanha tem 45 milhões e 448 mil habitantes (INE,2008).

Os últimos dados disponíveis sobre o número de estudantes na ES brasileira mostram que contávamos com 2 milhões e 377 mil estudantes no ensino superior e nossa demanda, se tivéssemos em condições desejáveis de desenvolvimento seria 24 milhões de pessoas em idade de 18 a 24 anos (Censo,1999). Só em 1999, tivemos um crescimento de 11,8% (252 mil novos alunos na graduação), distribuídos 78% na rede particular, 12% na rede federal e 10% na rede estadual.

Demanda Educação Superior na Espanha – 2008



Demanda Educação Superior no Brasil - 2006



No Brasil, 800 mil pessoas ingressaram por ano nos 7.000 cursos de graduação, mas apenas 275 mil se formaram (INEP,1998).

Em 2006, 5 milhões e 181 mil candidatos interessados em ingressar no ensino superior, para 2 milhões e 629 mil vagas. Apenas 1 milhão e 448 mil conseguiram garantir seu ingresso (INEP,2006).

Candidatos por Vaga nas IES do Brasil – 2006

	Vagas	Candidatos	Ingressantes	Jovens 18 a 24 anos
Total das IES	2.629.598	5.181.699	1.448.509	24.000.000

Fonte: MEC/Inep/Deaes.

Tabela parcial- 4.2 Número de vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos, por Vestibular e Outros processos seletivos. 2006.

Em 2006 o Brasil contava com 2.270 IES, sendo 248 públicas envolvendo 34,9% do total de alunos e 2.022 privadas, com 65,1% dos estudantes. Dessas instituições, 178 são Universidades, 92 públicas e 86 privadas, 119 são Centros Universitários, 4 públicos e 115 privados. Há 116 Faculdades Integradas, 4 públicas e 112 privadas e 1.649 Faculdades, Escolas e Institutos, dos quais 1.567 são privadas e 82 públicas (INEP,2006). Os CET/FaT⁹ são 208, sendo 142 privados e 66 públicos.

⁹ CET - são Centro de Educação Tecnológica e FaT – são as Faculdades de Tecnologia

A situação da ES no Brasil é preocupante, pois o percentual de matrículas da população entre 18 e 24 anos, representava menos de 15%, no início da década de 2000, ficando apenas à frente da Nicarágua e Honduras entre os países Latinos americanos. Esse índice modifica pela primeira vez em 2006, atingindo 20,1% (4.883.852 milhões) de jovens entre 18 a 24 anos matriculados no ensino superior, do total de mais de 24 milhões de brasileiros nesta faixa etária. A região Sul é a que apresenta o melhor índice por localidade, atingindo 26% de seus jovens. O pior desempenho é da região Nordeste, com apenas 11%.

O esforço em ampliar esses números responde a uma política de expansão governamental, incluindo o Programa Universidade para Todos, objeto de estudo dessa pesquisa, que disponibilizou 112,2 mil novas vagas em 2005 e 138,8 mil em 2006.

Países como México e o Paraguai possuem percentuais próximos aos apresentados pelo Brasil até 2000 (15%), enquanto a Colômbia e Cuba não chegam a 20%. O Peru, o Chile, o Reino Unido e Portugal se aproximam de um percentual de 30%, enquanto a Venezuela, Uruguai e Costa Rica chegam a esse percentual e a Bélgica e a Suíça ultrapassam um pouco. Na Suécia, a Itália e a Alemanha o percentual é de 35%.

A Argentina, apresenta um percentual de 40% de alunos cursando o ensino superior, se igualando a Espanha e Holanda. Esses países europeus se aproximam da Austrália que ultrapassa 40%. Na França, 50% dos alunos em idade regular, ingressam na graduação. Já em Israel e no Japão um terço dos jovens frequenta esse nível de ensino.

Os países do terceiro mundo têm feito esforços para resolver o problema do acesso a educação superior. A China, por exemplo, tendo 2 bilhões de habitantes, precisaria ter um sistema de educação robusto, pois somente 1% da população de 18-24 anos frequenta a educação superior. Nas Filipinas esta taxa corresponde a mais de 30%. A Malásia optou por matricular seus jovens nos cursos de educação superior em outros países, sobretudo nos Estados Unidos.

Os cursos em EAD¹⁰, no Brasil, somam um total de 349 cursos. De 2003 a 2006 houve um aumento de 571% em número de cursos e de 315% no número de matrículas nessa modalidade de ensino. Em 2005, os alunos de EAD representavam 2,6% do universo dos estudantes. Em 2006, essa participação passou a ser de 4,4%. Em 2006, já havia 77 IES oferecendo EAD no Brasil. As matrículas EAD cresceram 80,7% - passando de 114.642 para 207.206, enquanto as matrículas presenciais cresceram 5% no último ano, passando de 4 milhões e 453 mil para 4 milhões e 676 mil.

As dificuldades que os jovens enfrentam para ingressar no ensino superior, revelam uma condição de seleção social. Os filhos das classes populares, competem, com os filhos da classe média e alta que, além de cursarem escolas particulares de melhor nível, frequentam caros cursos pré-vestibulares, que chegam a mensalidades de 3 a 10 salários mínimos (CATANI, 2003), mesmo com sacrifício das famílias de classe média.

A LDB 9394/96 reforça a autonomia das universidades em relação às formas de acesso dos concluintes do ensino médio. Desde a década de 1990 vem sendo implantados outras experiências de seleção, para além do vestibular. Um deles aplica provas objetivas e discursivas, ao longo do Ensino Médio. Outro usa os resultados do ENEM, o aproveitamento do histórico escolar, bem como a aplicação de testes de aptidão complementares.

¹⁰ Educação a Distância

A crescente democratização do ensino médio no Brasil provocou um aumento de egressos desse nível de ensino aspirando a continuidade de seus estudos.

Estudos de previsibilidade anunciam que em 1999, 1,5 milhão de alunos teriam condições para concluir o ensino médio, e que havia 800 mil vagas disponíveis na educação superior. Em 2006 esse contingente aumentou para 5 milhões e 181 mil, para 2 milhões e 629 mil vagas disponíveis. Os candidatos que não encontram vagas ou não podem pagar mensalidades no ensino privado se constituem em público para os cursos sequenciais (CATANI, 2003, p.117).

A implantação do Programa Universidade para Todos – Prouni veio como uma política pública que tenta minimizar o problema do acesso na ES brasileira, para os estudantes de baixa renda. No portal do MEC, encontramos o Mapa do Ensino Superior, que divulga o número de instituições credenciadas no Prouni até o 2º semestre de 2006 num total de 1.283. No início do Programa Universidade para Todos em 2005, como mencionamos anteriormente, havia 112 mil bolsas ofertadas. No 2º semestre de 2006 passou-se para 251 mil bolsas ofertadas. Nessa fase o Estado que mais teve bolsistas Prouni foi São Paulo com 47,4 mil bolsas integrais e 24,9 mil parciais, totalizando 72,4 mil bolsas Prouni. Em segundo lugar está Minas Gerais com um total de 28,8 mil bolsas, 19,3 mil bolsas integrais e 9,5 mil bolsas parciais. O Estado do Rio Grande do Sul, contexto dessa pesquisa, recebeu 19,5 mil bolsas Prouni, com 15,9 mil bolsas integrais e 3,5 mil bolsas parciais. O Estado com menos bolsas Prouni é o Estado do Acre com 499 bolsas Prouni, sendo 368 integrais e 131 parciais.

Resultados parciais

Saber o que pensam e como se posicionam os professores em relação ao novo Programa de democratização da ES, é um dos objetivos desta investigação e como metodologia, foram entrevistados sete professores de uma universidade privada do sul do Brasil. As questões para este grupo de sujeitos foram: Que percepção os professores têm sobre as políticas de ação afirmativa na educação superior, em especial o Prouni ? Como os docentes percebem esse Programa? Como avaliam o desempenho dos alunos que dele fazem parte? Que concepção de qualidade revelam ao avaliar o desempenho dos alunos PROUNI? Mobilizaram alguns saberes para atender a especificidade desses estudantes?

Em relação ao Programa

- Os professores da instituição investigada são unânimes em dizer que concordam com o Prouni, enquanto ação afirmativa. Todos concordam e valorizam o Programa.
- Uma das professoras não concorda que o governo invista na universidade privada, quando deveria investir e ampliar a universidade pública. Mesmo assim acha que o Programa é uma forma de dar oportunidade a candidatos com potencial e sem condições econômicas efetivas para isso.
- Apenas um dos professores investigados concorda com a reserva de cotas para negros, índios e pardos, como ação afirmativa. Os demais entrevistados não concordam pelas dificuldades que temos em nosso país para fazer essa classificação. Pensam que é mais justo priorizar quem tem necessidades econômicas e de baixa renda, do que classificar por cor ou por raça.

Em relação ao desempenho dos bolsistas

- Os professores desta universidade não sabem quem são os seus alunos bolsistas, porque não há nada que identifique esses alunos nos documentos fornecidos aos professores pela universidade. Esses professores souberam no momento da entrevista, que tinham alunos bolsistas na sua turma, mas não sabiam quem eram eles. No caso de um aluno bolsista se identificar como sendo do Programa, isso não modifica a prática do professor.
- Quando os professores souberam que seriam entrevistados, porque tinham em sua turma alunos bolsistas do Prouni, alguns professores tiveram a curiosidade de saber quem eram os alunos e verificaram surpresos, que entre eles estão seus alunos de melhor desempenho acadêmico. São em sua maioria, os alunos que conquistam as melhores notas.
- O desempenho favorável dos alunos se dá em parte pela motivação destes alunos. Nunca em seu imaginário estes alunos esperavam conseguir uma bolsa de estudos e por isso sua dedicação é excelente.

Concepção de qualidade ao avaliar

- Os professores demonstram que em sua concepção os alunos que vem da escola pública não tem as mesmas condições cognitivas dos alunos vindos das escolas particulares. Esta questão não é um fato real uma vez que os estudantes vindos do Prouni, já enfrentaram uma seleção (ENEM) e são os melhores alunos da escola pública, além de demonstrar isso conquistando as melhores notas no desempenho universitário.
- Ao mesmo tempo, os professores demonstram que em sua concepção os alunos vindos da escola privada, e que ingressa na universidade privada, também não tem as mesmas condições cognitivas do que os alunos que ingressam nas universidades públicas. Esta é outra concepção que não se justifica, porque muitos alunos com ótimas condições cognitivas, optam por instituições privadas pela qualidade no atendimento, proximidade, cursos bem estruturados, economia em transporte e alimentação, trabalham e não podem perder tanto tempo no deslocamento, não vêem a universidade pública como uma opção mais vantajosa e em muitos casos nem optam por tentar a seleção.

Mobilização de outros saberes

- A análise dos dados fornecidos pelos sujeitos entrevistados mostram que não, os professores da universidade pesquisada não modificam suas práticas, nem necessitam mobilizar outros saberes para ensinar os alunos do Prouni.
- Os professores não sabem quem são seus alunos bolsistas e por isso suas aulas são para todos, não havendo modificação curricular, nem movimentos compensatórios a partir da inclusão dos alunos Prouni.

Impacto dos bolsistas nos saberes docentes e as práticas de sala de aula

- Na fala de um dos entrevistados, o Prouni impacta os saberes docentes e as práticas da sala de aula positivamente, porque traz o mundo real, para dentro da sala de aula. O aluno bolsista está muito motivado para prender e concluir o curso acadêmico e isso mobiliza outros estudantes.

Conclusão

Outras pesquisas mostram que os alunos que são selecionados pelo Prouni não incluíam, em suas perspectivas, a possibilidade de cursar o ensino superior, antes da instituição do Programa. Essa condição pode indicar que o Prouni seja uma ferramenta importante para favorecer a inclusão na educação superior de estudantes oriundos das classes menos privilegiadas. Cabe, porém, indagar sobre as condições desse processo, enquanto acesso e permanência e se elas se aliam à noção da humanização como componente da qualidade educativa.

Especialistas têm alertado para o fato de que os professores podem ter de modificar seus fazeres, diminuindo, muitas vezes, o nível de exigência sobre a aprendizagem, uma vez que os alunos que ingressam pelo Programa, vindos de escolas públicas, apresentam defasagens em relação aos conteúdos aprendidos ou não na educação básica. A investigação presente, responde que está não é uma constatação efetiva. Os alunos vindos pelo Programa já vem pré-selecionados pelo ENEM e assim são os melhores alunos da escola pública com perfeitas condições cognitivas.

O fato dos professores estarem possivelmente modificando suas práticas e mobilizando outros saberes para atender alunos do Prouni, a resposta é que essa investigação verificou que não, os professores estão desempenhando normalmente suas práticas, entretanto, essa situação pode ter outro significado, favorecendo a reflexão sobre as práticas tradicionais de ensinar e aprender, que no caso do ensino superior privilegiando, em geral a preparação para o trabalho. Recai, ainda, no princípio III – *pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas* da LDB, fazendo com que os professores reflitam sobre seus saberes pedagógicos e, desta forma, garantam o padrão de qualidade instituído no princípio IX desta Lei.

Críticas apontam para a diminuição da qualidade da ES, a partir do ingresso pelo Prouni. Será que o padrão sendo mínimo, pode garantir qualidade? De que qualidade se está falando?

Estas e muitas outras perguntas continuarão em suspenso até o final desta investigação e serão respondidas na defesa desta tese doutoral.

Em relação as iniciativas do governo Lula, buscando a democratização da ES, não há dúvidas de sua importância, embora seja necessário um maior investimento, pois além de não abarcar toda a população de classe mais baixa economicamente, há a classe média, que ainda não foi beneficiada e luta com sacrifício para manter seus filhos na ES e também tem direito a ES gratuita.

Outro fator relevante é o atraso do Brasil no nível educacional superior, o que é fundamental para o desenvolvimento e participação do país no contexto sócio-político-econômico mundial.

A luta por acesso ao ensino superior está vinculada a idéia de mais empregabilidade. Pesquisa mostra que em São Paulo, do total de desocupados, 3% têm curso superior, indicando que, quanto maior a instrução, maior a capacidade de ingresso no mundo do trabalho (CATANI,2003).

O economista Marcelo Néri (apud CATANI, 2003) realizou uma pesquisa no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e observa com detalhes “o poder da instrução”. Analisa o rendimento do trabalho informal, com base na escolaridade e constatando que trabalhadores “informais”, com nível superior educacional, conseguem rendimento bem acima da média (Folha de São Paulo, 1999 b).

As estatísticas em 1996 mostravam que o desemprego vinha sendo reduzido, para quem tem diploma de curso superior. Em contrapartida, castiga a população jovem sem diploma de qualificação profissional e que não domina códigos modernos de informação (CATANI,2003,p.118). Diz que “caso o governo brasileiro não invista pesadamente na qualificação de sua população jovem, enfrentaremos problemas ainda mais sérios que os atuais, com a marginalização crescente e contínua de grandes contingentes” e complementa dizendo que “não existe nada mais nocivo que a desesperança e o desalento para aqueles que objetivamente não terão qualquer futuro” (CATANI, 2003, p,119-120).

REFEÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. LEI 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília.2005. Acess em maio/2008. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) **Estatísticas do ensino superior**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>
Acesso em: julho/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, Imprensa Nacional, 1996.

BRASIL .Portaria nº 3.717, de 21 de outubro de 2005. Dispõe sobre procedimentos para adesão ao Prouni. In: **Diário Oficial da União**. Brasília.2005. Disponível em:<<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/pdf/p3717.pdf>> Acesso em maio/2008

CATANI, Afrânio Mendes, OLIVEIRA, João Ferreira de. **Acesso e Permanência no Ensino Superior: capacidades, competição e exclusão Social**. In: SEVERINO, A. J.; FAZENDA, I. C. A. (org.) **O ensino nacional em questão**. Campinas: Papirus, 2003. p.115.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **IX Conferência Internacional Americana**. Bogotá. 1948. Acesso em 15/10/2007 Disponível em:
<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/declaracao_america_dir_homens.htm>

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO XXI:
Visão e Ação. Paris. 1998.
<http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030620161930/20030623111830/> Acesso em 18/10/2007.

CUNHA, Maria Isabel da. **Pedagogia Universitária: Energias emancipatórias em tempos neoliberais**. J.M. Editores. São paulo, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000: migração e deslocamento** : resultados das amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 145 p

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DA ESPANHA.

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft13%2Fp405&file=inebase&L=0>
Acessado em 05/06/2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Cadastro Nacional de Docentes da Educação Superior 2005**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_Tecnico_Cadastro_Docentes2005_1.pdf> Acesso em 07/11/2007.

MEC/Inep/Deaes. **Tabela 1-Instituições**. 1-1 Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização segundo a Universidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES -2006.p.01. Disponível em <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/> Acessado em 19/09/2008.

MEC/Inep/Deaes. **Tabela parcial**. 4.1 – Número Total de Ingressos nos Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica e todas as formas de ingresso, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES. 2006. p.01. Disponível em <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/> Acessado em 19/09/2008.

PIMENTA, Sema Garrido; ANASTASIOU, Lea das Graças Camargos. **Docência no Ensino Superior**. Editora Cortes. São Paulo. 2002.

RANKING UNIVERSIDADES DO MUNDO. <http://www.arwu.org/> Acessado em 04/06/2009.