

5

O ProUni na interface entre o Estado e a Sociedade Civil: a Lei de Filantropia e o processo de organização da renúncia fiscal

Como discutimos no capítulo 2, o cenário de configuração das políticas sociais envolve diferentes atores sociais e a própria complexidade de se discutir a inter-relação entre o Estado e a Sociedade. O presente capítulo se propõe a apresentar e desvelar o processo de implementação do ProUni, destacando sua concepção; os processos de negociações (entre o Ministério da Educação – MEC -, os movimentos sociais e as instituições representativas das IES); e a formulação da política propriamente dita.

De acordo com Jefferson Mainardes (2006), o campo de pesquisa e análise de Política Educacional é novo, não tendo consolidado referenciais analíticos consistentes. O autor propõe uma abordagem da política pública envolvendo três contextos principais, a saber: os contextos de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses momentos estão inter-relacionados, não tendo dimensão sequencial e temporal, e nem constituindo etapas lineares.

O contexto da influência consiste no momento em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Ou seja, o contexto em que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e, outras vezes, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência.

O denominado contexto da produção de texto é caracterizado pelo texto político, que normalmente está articulado com a linguagem do interesse público mais geral. Nesta perspectiva, os textos políticos representam a política, sendo

caracterizados como resultado de disputas e acordos, tomando a forma de textos legais oficiais, comentários formais e informais e etc.

O contexto da prática consiste no momento em que a política está sujeita à interpretação e à recriação e onde ela produz efeitos e consequências, que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. As políticas não são simplesmente implementadas dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem recriadas.

O presente capítulo tem como proposta desvelar os três contextos que constituem a abordagem de análise da implementação do ProUni como política pública, sendo relevante destacar inicialmente os diferentes paradigmas de análise de políticas públicas e identificar o referencial de análise adotado neste estudo.

A partir da década de 1950 as políticas públicas ganham a dimensão de unidade de análise, sendo objeto nas duas décadas seguintes de uma variedade de pesquisas empíricas e ensaios teórico-conceituais, evidenciando a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo – em suas várias derivações – de dar conta da diversidade e complexidade desses processos.

Nos estudos de Sociologia e Política, são recorrentes três paradigmas ou recortes epistemológicos de análise de políticas públicas: o estrutural-funcionalista-sistêmico; o conflitualista ou neo-weberiano; e o neo-marxista³⁹.

Destacamos o paradigma conflitualista como referencial de análise mais abrangente das políticas públicas, na medida em que as organizações são compreendidas como entidades políticas, ou seja, como um sistema de indivíduos e grupos, que se inter-relacionam no jogo político, mas que muitas vezes mantém diferentes interesses, demandas e ideologias. Nessa abordagem, a tomada de decisão consiste em um processo de barganha, e a implementação, em uma série complexa de decisões barganhadas, refletindo preferências e recursos diversos. De acordo com Viana (1988, p.16) o processo político: (...) *passa a ser, então, definido como o diálogo entre intenções e ações e processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora.*

³⁹ Destacamos o estudo de Aureliano & Draibe (1989) – “A especificidade do ‘Welfare States’ brasileiro”, que aborda as teorias e tipologias sobre a análise do *Welfare States*; e a obra de Morrow, R. A. & Torres, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação: Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Edições Afrontamento.

O paradigma conflitualista ou neo-weberiano considera o grupo social e suas inter-relações no processo de análise da política pública, desvelando o contexto cultural, político, econômico e social que perpassa o seu planejamento e implementação, destacando as negociações, interesses e acordos entre os diversos atores sociais e, ainda, permitindo uma análise dos rebatimentos da política pública no campo institucional e da subjetividade do indivíduo.

Ressaltamos que esse paradigma estrutura a análise do ProUni nas três dimensões propostas neste estudo: a dimensão macro-estrutural, apresentando o campo de negociações e barganhas políticas no âmbito do Estado e da Sociedade Civil, dos condicionantes e/ou determinismos dos fatores estruturais sócio-étnicos, lutas de classes sociais, etc.; a dimensão meso-institucional, analisando os rebatimentos da política pública no campo institucional; e a dimensão microsocial, que centraliza a compreensão do processo de análise da política pública de acordo com as percepções e subjetividades do beneficiário dessa ação, os alunos bolsistas do ProUni.

Esses estudos situam o campo de análise das políticas públicas no âmbito da definição das políticas como variáveis dependentes e independentes – aquelas relacionadas ao poder. Faria (2003)⁴⁰ destaca cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas: institucional; interessada em perceber as formas de atuação e impacto dos grupos e redes; ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção de políticas; teoria da escolha racional; e abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

No cenário brasileiro o campo de análise de políticas públicas ainda possui um caráter incipiente, apresentando a inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação. Em outros termos, existe uma carência teórica de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, de um lado relacionada à escassa utilização da avaliação – como instrumento de gestão – pelo setor público do país nos três níveis de governo; e ainda pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país.

Nesse cenário de escassa produção teórica, destacamos o modelo de análise de políticas públicas denominado *multiple streams* (FARIA, 2003 apud Cohen, March e Olsen, 1972 e John Kingdon, 1984), que propõe a análise do processo de

⁴⁰ Faria (2003) realiza essa classificação de acordo com Peter John (1999).

formação de políticas em condições de ambiguidades, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores. Logo, evidencia-se o questionamento de como é o processo de tomada de decisões e de estruturação de uma política pública.

Os processos de concepção, estruturação e implementação de políticas públicas envolvem frequentemente uma multiplicidade de atores sociais e uma dimensão de historicidade. Nesse sentido, a seguir apontaremos o processo de constituição do ProUni como uma política pública, destacando a dimensão de historicidade, os atores sociais envolvidos, o jogo de negociações, a estruturação e implantação do Programa.

No sentido de apontar as diretrizes que conduzem esse primeiro eixo de análise do programa (dimensão macro-política) destacamos três questões no processo de produção das políticas públicas: i) os *problemas* – informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas; ii) as *políticas (policies)* – aquelas que propõem soluções aos distintos problemas; e iii) a *política (politics)* – que agrega os três elementos: movimentação dos grupos de pressão; mudanças no legislativo e nas agências administrativas e “*national mood*”, que (a grosso modo) diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo.

Uma observação preliminar, que deverá ser comprovada via dados da pesquisa empírica, diz respeito a presença, participação e negociações dos movimentos sociais junto aos fóruns e conselhos, bem como sua interação e rebatimento no arcabouço institucional estatal.

Existe uma ideia de senso comum que o movimento social e/ou conjunto de atores sociais - que estão participando dessas novas ações e interações - estão conseguindo pouco em termos de mudança. Como discutimos anteriormente, nos anos setenta/oitenta os movimentos sociais tiveram força para impactar ou criar instrumentos jurídicos novos, de nível local ou constitucional. No passado, usualmente, as regras burocráticas e as prescrições jurídicas eram alteradas pelas ações coletivas dos movimentos, utilizando vias paralelas. Com o tempo, os

movimentos sociais ganham novas características e sua interface com o Estado passa a se efetivar dentro de uma esfera de negociações.

Em função do processo de constituição da política pública envolver esta interface entre o Estado e a Sociedade, optamos por desenhar inicialmente o cenário de concepção do ProUni, destacando os movimentos sociais e o processo de lutas e reivindicações pela democratização do Ensino Superior.

Como abordamos no segundo capítulo⁴¹, os movimentos sociais caracterizam-se a partir da década de noventa pelo processo de constituição de redes sociais e ocupam um lugar de reivindicação de políticas denominadas de ações afirmativas ou discriminação positiva. Assim, na medida em que a universalização da educação superior não foi concretizada nem colocada na pauta política, os movimentos sociais começam a reivindicar a implantação de políticas focalizadas em grupos historicamente discriminados e excluídos. Nesse sentido, as reivindicações colocam como ponto de pauta a implantação de ações emergenciais, que viabilizem a ampliação do acesso e a democratização do ensino superior.

Considerando o ProUni nesse cenário, a pesquisa destaca três representantes dos movimentos sociais que participaram desse processo de pressões sociais e negociações políticas⁴²: 1) o Movimento dos Sem Universidade (MSU); 2) os Pré-vestibulares para Negros e Carentes (PVNC); e 3) a Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes (EDUCAFRO). É relevante descrever brevemente a constituição e proposta ideológica desses movimentos.

O Movimento dos Sem Universidade (MSU), surgiu com esse nome em 2001, a partir da organização dos cursinhos populares, de experiências localizadas nas periferias do Brasil, principalmente das grandes cidades. Os cursinhos populares começaram a atuar no início dos anos sessenta, mas ganharam mais força nos anos noventa, com a retomada dos trabalhos e quando houve a expansão do ensino privado. Os cursinhos são organizados em comunidades, igrejas, paróquias, escolas públicas.

⁴¹ No subitem 2.2 - Movimentos sociais e redes sociais: novos atores sociais no processo de configuração das políticas públicas.

⁴² No sentido de resguardar a identidade dos entrevistados, utilizamos a categorização de “Representante A, B, C ou D” para caracterizar os depoimentos dos representantes dos Movimentos Sociais e instituições representativas das IES (ABRUC e CRUB). Já os depoimentos dos gestores e profissionais vinculados ao MEC é caracterizado pelas categorias de “Representante do MEC 1, 2, 3 ou 4”.

A denominação foi dada pelo bispo de São Félix do Araguaia, Dom Pedro Casaldáliga, símbolo das lutas dos excluídos no Brasil. *O movimento atua com formação, ação, organização com parcerias sociais, no sentido de abrir portas das universidades para o povo*, ressalta o coordenador do MSU, Sérgio Custódio.

O MSU na sua recente trajetória como movimento social destaca suas ações e reivindicações no sentido de denunciar a exclusão de grupos sociais ao ensino superior e de lutar pelo acesso à universidade. Dentre as várias reivindicações e participações do MSU, destacamos, na região metropolitana de São Paulo, o seu processo de luta pela transformação do Complexo Penitenciário do Carandiru em universidade e a demanda por uma universidade municipal.

Os movimentos e eventos dos quais o MSU participa são caracterizados por uma ação política e comunicação simbólica, em que seus integrantes utilizam becas e outros objetos expressivos.

O PVNC⁴³ teve sua origem na Baixada Fluminense em 1993, em função do descontentamento de educadores com as dificuldades de acesso ao ensino superior, principalmente dos estudantes de grupos populares historicamente discriminados. O PVNC também surgiu visando a articulação de setores excluídos da sociedade para uma luta mais ampla pela democratização da educação e contra a discriminação racial.

A ideia de organização de um Curso Pré-Vestibular para estudantes negros nasceu a partir das reflexões da Pastoral do Negro, em São Paulo, entre 1989 e 1992. Nesse período e com o resultado concreto dessas reflexões, a PUC-SP, através do Cardeal Arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, concedeu duzentas bolsas de estudos para estudantes participantes de Movimentos Negros e Populares.

Em 1992 surgiu na Bahia a experiência de um curso pré-vestibular, através da Cooperativa Stive Biko, que tem como objetivo apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na Universidade. No Rio de Janeiro, em 1986, foi criado o Curso Pré-Vestibular da Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ASSUFRJ, atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ - SINTUFRJ), outra importante experiência destinada a preparar trabalhadores para

⁴³Informações obtidas no site <http://pvnc.sites.uol.com.br/historicopvnc.htm>. Acesso em 14/12/2008.

o vestibular. Em 1992, surgiu o curso Mangueira Vestibulares, um curso comunitário, destinado aos estudantes da comunidade do Morro da Mangueira.

Essas experiências (a Cooperativa Stive Biko, o Curso para os trabalhadores da UFRJ e o Mangueira Vestibulares) e as duzentas bolsas de estudos concedidas pela PUC-SP contribuíram muito com as reflexões para a criação do PVNC. As discussões e articulações para a organização, então, do primeiro núcleo do Pré-Vestibular para Negros, na baixada fluminense, iniciaram-se no final de 1992, tendo como primeiro objetivo a capacitação de estudantes para o exame vestibular da PUC-SP e das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro.

Este Núcleo foi concebido e organizado por David Raimundo dos Santos, Antônio Dourado, Luciano de Santana Dias e Alexandre do Nascimento, que contataram os professores, conseguiram duas salas de aula no Colégio Fluminense e realizaram o trabalho de divulgação e reuniões com os primeiros alunos interessados. Conseqüentemente, em cinco de junho de 1993, foi fundado o Curso Pré-Vestibular para Negros e Carentes na Igreja da matriz de São João de Meriti, recebendo o nome de *Pré-Vestibular para Negros e Carentes*.

A proposta inicial baseou-se em duas constatações: em primeiro lugar, a péssima qualidade do Ensino Médio na Baixada Fluminense, que praticamente elimina as possibilidades do acesso do estudante da região ao ensino superior. E, em segundo lugar, a verificação do baixo percentual de estudantes negros nas universidades (menos de 2% dos estudantes, em 1993⁴⁴).

A partir de 1994, com o sucesso e repercussão do trabalho realizado em 1993, outros grupos (entidades populares, entidades do movimento negro, igrejas, educadores, escolas, etc.) organizaram novos núcleos de Curso Pré-Vestibular para Negros e Carentes.

O trabalho dos cursos pré-vestibulares populares é entendido pelo PVNC como Ação Afirmativa, na medida em que seus militantes trabalham para que estudantes de classes populares e grupos sociais discriminados tenham acesso ao ensino superior público. Além de enfatizar o trabalho contra o racismo, a discriminação e as desigualdades, a defesa da educação como direito e perspectiva da universalização desse direito, ele defende políticas públicas que promovam o

⁴⁴Informações obtidas no site <http://pvnc.sites.uol.com.br/historicopvnc.htm>. Acesso em 14/12/2008.

acesso e a permanência de estudantes de classes populares e de grupos étnico-raciais historicamente discriminados pela sociedade.

O PVNC defende ainda outras políticas de ação afirmativa, tais como: Programas de permanência e assistência estudantil (bolsas, cursos de nivelamento, acesso a livros, xerox, etc.); Revisão de currículos, programas e metodologias; Estudos Afro-Brasileiros, de diversidade cultural, direitos humanos, relações raciais; Investimento na formação de Professores; e Programas especiais no ensino médio.

O PVNC foi um dos movimentos que participou apenas do processo final de implantação do ProUni, em função de sua rede de reivindicações ser encaminhada no sentido da reforma do ensino superior e na expansão de vagas em universidades públicas. De acordo com o *representante B*:

O PVNC não participou do processo de concepção do ProUni. Quando tivemos acesso ao Programa sua proposta já estava consolidada. Fomos inicialmente contrários, pois considerávamos que o Programa era algo paralelo ao processo de Reforma Universitária, onde queríamos discutir a expansão de vagas nas IES públicas. Também éramos contrários à proposta do ProUni de concessão de bolsas de 50%, pois essa medida não iria atender a população em maior situação de pobreza. (...)

O PVNC caminhou no sentido de apresentar propostas que colocam no centro as classes populares e grupos sociais discriminados, especialmente os afrodescendentes, como destaca a mesma pessoa:

Outra questão (...) era o estabelecimento de cotas, que inicialmente ia beneficiar negros, indígenas, portadores de necessidades especiais, presos... era uma política de discriminação e não de ação afirmativa. Sugerimos que as bolsas fossem integrais e que atendesse a cota de etnia e sócio-econômica.

Esclarecemos que, apesar de o PVNC efetivar outras reivindicações e negociações políticas, consideramos relevante destacá-lo como um dos atores sociais do processo de implementação do ProUni, em função dos questionamentos e considerações encaminhadas pelo respectivo movimento para o MEC.

O último representante dos movimentos sociais destacado é a rede Educação e Cidadania de afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO)⁴⁵, que nasceu na Baixada Fluminense por iniciativa de Frei David Raimundo dos Santos⁴⁶.

⁴⁵ Informações obtidas no site <http://www.franciscanos.org.br/sefras/educafro/oquee.php> Acesso em 14/12/2008.

A ideia de se criar um pré-vestibular para negros nasceu na Bahia a partir das reflexões das entidades negras, como instrumento de conscientização, articulação e apoio à juventude negra da periferia de Salvador⁴⁷. A metodologia adotada na Bahia dificultava a repetição da experiência por outros setores populares, pois os professores recebiam salários, os alunos pagavam quase meio salário mínimo por mês e o espaço físico era alugado.

Na Baixada Fluminense surgiu em 1989, como idéia, nas reuniões da Pastoral do Negro, e foi sendo gestada lentamente, uma nova metodologia. Quando se conseguiu organizar um grupo de jovens associados aos trabalhos populares e eclesiais interessados na proposta, começou-se a levantar nomes de pessoas do movimento negro que pudessem assumir a função de professores, prestando este serviço gratuitamente. Foi aí que se encontrou a primeira grande dificuldade: o número de pessoas do movimento negro que tivera oportunidade de se formar em uma Universidade era insignificante. A opção foi, no início de 1993, recorrer a todos os setores da sociedade e, assim, conseguiu-se, meses depois, formar o primeiro quadro de professores voluntários.

O primeiro Núcleo começou a funcionar em maio de 1993, em São João de Meriti, sendo considerado pelos fundadores duas motivações e justificativas para este trabalho: a péssima qualidade do ensino médio da região; e a pesquisa DataFolha de 1995 divulgou que a população negra (pardo + preta) do Brasil era de 59% do total da população brasileira; no entanto, menos de 5% dos universitários brasileiros são afrodescendentes.

Atualmente a sede da Educafro localiza-se no centro de São Paulo e sua finalidade maior é assessorar os núcleos pré-vestibulares comunitários, inseridos em outros estados, como: Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. Os Universitários beneficiados pelo projeto estudam em faculdades particulares, com bolsas de até 100%, e públicas no território nacional. Também existem universitários da Educafro estudando em Cuba.

⁴⁶ A rede EDUCAFRO é uma dissidência do PVNC. Seu fundador, Frei David Raimundo dos Santos, foi também o idealizador e um dos fundadores do PVNC em 1993.

⁴⁷ A rede Educafro é uma ONG voltada ao acesso à Educação, Cidadania de Afro-descendentes e carentes que surgiu em Salvador através do Movimento Negro, em 1982. Na cidade do Rio de Janeiro existem quatro núcleos da Rede Educafro: Parque das Bandeiras, Vila Margarida, Jepom e Humaitá. Os professores desenvolvem um trabalho voluntário, tendo como o "pagamento" proporcionar socialização aos jovens.

Os núcleos se organizam em regionais, mas a Província Franciscana não é responsável juridicamente pela organização e manutenção dessas regionais, bem como dos núcleos, salvo a Regional do Rio de Janeiro e o Núcleo de Guaratinguetá, que são mantidos pelas fraternidades da Província.

A Educafro também tem como objetivos o desenvolvimento da consciência crítica de todos os alunos beneficiados, através de aulas de cultura e cidadania, buscando o resgate da cidadania e a auto-estima de jovens e adultos.

A rede EDUCAFRO, assim como o MSU, participou do processo de implementação do ProUni desde o início, destacando uma série de reivindicações realizadas no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e que também não tiveram rebatimentos políticos.

Começamos no tempo do governo do Fernando Henrique Cardoso, pedimos uma audiência ao ministro Paulo Renato e entregamos a ele uma carta onde propomos que a filantropia nas faculdades particulares fosse transformada em um forte plano de inclusão com bolsa de estudos de negros e pobres e indígenas nas universidades. (...) o ministro Paulo Renato foi embora do ministério e entrou o Cristóvão Buarque. Pedimos mais uma vez uma audiência ao novo ministro, que leu a carta, achou interessante, mas não mordeu o assunto. Saiu o Cristóvão Buarque e entrou o Tarso Genro... Então, decidimos mudar a estratégia de contato com o ministério, panfletando todas as seções do ministério... Usamos uma expressão que era uma forte política pública com gasto zero... Não satisfeitos com a possibilidade de vitória, fomos na porta da ministra Matilde e entregamos a ela também uma carta propondo que o ministério dela trabalhasse com aquela meta. Infelizmente, também, a ministra Matilde não deu atenção e aí veio um assessor do ministro Tarso Genro, Fernando Haddad⁴⁸ que teve uma bonita experiência em São Paulo, quando Marta era prefeita. Ele conhecia em São Paulo, a experiência dos pré-vestibulares comunitários EDUCAFRO... Haddad teve a capacidade de pegar a proposta inicial e dar a ela uma dimensão imensa que foi talvez o segredo do trabalho. (*Representante C*)

No depoimento acima fica evidente que a questão do acesso à universidade e a necessidade de efetivação de políticas públicas - voltadas a essa questão - era

⁴⁸ Fernando Haddad é um acadêmico brasileiro, professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e atual ministro da Educação do Brasil. Bacharel em direito, mestre em economia e doutor em filosofia. Obteve os três graus na Universidade de São Paulo. Dedicou boa parte de sua carreira à administração pública: foi consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), chefe de gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do município de São Paulo, assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e secretário-executivo do Ministério da Educação. Assumiu o Ministério da Educação do governo Lula em 29 de julho de 2005, quando o ex-ministro Tarso Genro deixou o cargo para assumir a presidência do Partido dos Trabalhadores.

pano de fundo dos debates de movimentos sociais diversos com o Estado - em suas diversas representatividades políticas partidárias.

O ProUni é caracterizado pelos entrevistados como uma política pública que é concebida a partir do problema ou necessidade de viabilizar o processo de democratização do Ensino Superior, sendo concebido, por um lado, como fruto das reivindicações e debates populares e, por outro, como resultado de estudos e experiências do então assessor do ministro Tarso Genro – Fernando Haddad.

As políticas públicas devem ser analisadas numa perspectiva de totalidade, abordando a relação entre os diversificados sujeitos protagonistas numa ótica tanto política, quanto social e econômica. De acordo com Pastorini (1997):

(...) este complexo processo tem como ponto de partida as necessidades dos sujeitos, parte das quais se transformam em *demandas* que serão reivindicadas perante os organismos e instâncias competentes, valendo-se das mobilizações e pressão dos setores interessados, constituindo, dessa forma verdadeiras *lutas* entre diferentes classes sociais e setores de classes em pugna e confrontados na defesa de interesses diversos e até antagônicos. Esse processo, perpassado pelas lutas de classes, leva a uma instância de *negociação*, momento no qual cada uma das partes envolvidas obtém ganhos e perdas. (Pastorini, 1997, p. 98)

Desta forma, ao analisar a implementação de uma política pública devemos levar em consideração esse processo de luta, negociação e outorgamento, seja ele implícito ou explícito, já que de todas as formas esses elementos estão presentes no processo de elaboração, definição e implementação das mesmas e, portanto, cada um desses momentos deve estar presente no estudo das políticas públicas.

A seguir destacaremos depoimentos dos representantes dos movimentos sociais, que caracterizam sua interface no processo de ideologização e planejamento do programa.

O PROUNI nasce da luta do MSU. A outra situação era de buscar regulamentar a filantropia porque a Lei da filantropia, 20% do faturamento tem que ser transmutado em serviços sociais. E, sabidamente, os relatórios da prestação desse serviço tinha os mais variados contorcionismos pra sermos aqui econômicos. Aí, no processo do encontro de educação da campanha do Lula presidente nós fomos convidados a falar, isso foi em 2002, aqui na Liberdade, na Casa de Portugal, e ficou patente nessa situação a grande empatia do presidente Lula, pessoalmente, de colocar a Universidade na pauta. Por que será isso? Porque ele é um sem universidade! Ele sofreu esse preconceito na pele! Quantas “tirações de sarro”, quantas piadinhas: o Lula não sabe inglês, o Lula não tem Diploma, o Lula não é Doutor! ... eu lembro que falei em nome do MSU de beca, com entusiasmo muito grande primeiro por estar ali, ter sido convidado pra falar no plenário da Educação, que estava monstruosamente cheio de imprensa. Falamos do Carandiru, de transformar em Universidade, entregamos documento, ele convidou pra tomar um

suco de laranja com ele depois, conversamos, você via no olho do Lula que era real essa questão pra ele. Eu acho que consegui sensibilizar aí essa questão do direito do trabalhador, do pobre, da escola pública, do negro, do indígena na universidade. Ali ganhamos o coração do presidente. (*Representante A*)

O Ministro da Educação passa ser o Cristóvão Buarque⁴⁹... Eu acho que 2004, nós tivemos a oportunidade de estar com Cristóvão Buarque em Cidade Tiradentes... Ele viu agente de beca, falando assim: “Cristóvão, cadê você? Eu vim aqui só pra te vê!”. Ele estava com a Marta e nós afirmamos a ideias da Universidade Municipal. Há políticas de Governo e não de Estado.

Havia uma bandeira de uma reforma universitária que... dialogando com a ideia dos anos sessenta, de uma reforma que acabasse com os latifúndios da universidade pro povo. Não uma reforma de caráter liberal, neo-liberal. E 2004 começa com o “Ministro defunto”, Cristóvão Buarque. Compreende isso? Então, veja bem, nós achávamos que o Cristóvão tinha ouvido a gente, mas não tinha, não encaminhou no contexto, tinha dificuldades políticas, a gente nunca sabe. Aí o Ministro Tarso Genro vem e acho que foi no começo, em 2004 tem Fórum Mundial de Educação, no Anhembi, e o Ministro da Educação vai falar. Não fomos convidados formalmente. O Ministro chegou, nós de beca, tal. (Fomos) direto para o Ministro. A beca era uma carga simbólica que agente usava muito pra denunciar a exclusão. Falamos “somos agentes simples”, precisamos de que o senhor coloque o direito a universidade na pauta desse ministério, de forma contundente. (*Representante A*)

A partir dos depoimentos, retomamos as considerações de Faria (2003), quando destaca a partir dos autores Cohen, March e Olsen (1972) e John Kingdon (1984) que todo processo de produção de política pública tem como origem a dimensão dos problemas existentes e de configuração da *policies* (políticas), ou seja, das interpretações e propostas encaminhadas por grupos e atores sociais diversos.

O ProUni nasce nesse cenário caracterizado pelo problema dos grupos tradicionalmente excludentes não terem acesso ao ensino superior. E do movimento de diferentes atores sociais no sentido de buscar debate, denúncia e possíveis alternativas para a efetivação do processo de universalização e democratização da educação superior.

No depoimento do Representante A fica explícito que os movimentos sociais no cenário do século XXI – na perspectiva de uma universalização de direitos, que não se efetivou desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – realizam um duplo movimento: por um lado, mantém a “bandeira” da Reforma Universitária, reafirmando a necessidade de mudanças macro-estruturais e políticas. E, por outro, começam a buscar alternativas de

⁴⁹ Cristóvam Ricardo Cavalcanti Buarque foi reitor da Universidade de Brasília (o primeiro por eleição direta, após a ditadura militar), governador do Distrito Federal, ministro da educação e atualmente é senador da república.

inclusão social, desenvolvendo reivindicações voltadas à efetivação de ações, respostas concretas e imediatas, que viabilizem o acesso aos direitos sociais.

Pedro Demo (2003) em seu texto *'Focalização' de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a agenda perdida* discute a complexidade da polêmica sobre focalização e universalização das políticas sociais, destacando que:

Políticas sociais universais sempre são preferíveis, porque fundadas em direitos iguais incondicionais. Entretanto, em sociedades muito desiguais, como a brasileira, o tratamento igual a pessoas tão desiguais tende a agravar o espectro da desigualdade. Tratando-se de redistribuir renda, não apenas distribuir, torna-se necessário atingir os mais ricos, fazendo-os relativamente mais pobres. Nestes casos, focalizar parece necessário e inevitável, porque sem privilegiar os desprivilegiados, estes não terão jamais acesso igual. Historicamente é fácil mostrar que políticas públicas universais, quando de boa qualidade, são reservadas pelos ricos (universidades federais, no Brasil, por exemplo), e quando de má qualidade, ficam para os pobres, porque em vez de universais, são coisas pobres para o pobre. Esta polêmica é ainda aprofundada pela consideração do debate multicultural que combina enfoque universal com particular. A focalização só tem condições de dar certo se for controlada pelos interessados, em particular em sociedades capitalistas periféricas. (Demo, 2003, p.93).

De acordo com este autor, não basta definir princípios universais, mas medidas e ações que viabilizem a questão do acesso concreto. Nesse sentido, deve haver uma integralidade da perspectiva de universalização e focalização no processo de desenho e operacionalização das políticas públicas, destacando que os diversos segmentos da população têm o direito de serem tratados “universalmente”, mas também “focalizadamente”. A seguir apresentaremos o depoimento do *Representante do MEC 2*, que aborda esta temática:

O discurso da inclusão quando ele esquece a discussão do mérito, ele é igualmente auto-referido, ele tende a ter uma visão meio autofágica. O equilíbrio nesse processo - me parece - é como você garante em simultâneo a implementação de princípios vinculados a uma visão de justiça social, que não é tolerante com a desigualdade. Ou seja, você constrói um acordo social que não admite o tempo que as desigualdades sejam naturais. E, ao mesmo tempo, você diz que essa sociedade que tem que reduzir a desigualdade, precisa aceleradamente caminhar em direção a desenvolver o máximo possível o mérito do ponto de vista de conteúdo. Meu ponto é que a gente tem que ser capaz de caminhar rapidamente em direção à fronteira e rapidamente ir desconstruindo desigualdades. Para fazer isso é um problema de velocidade. Então, é a velocidade que justifica você ter políticas focalizadas. É preciso universalizar esse processo, mas universalizar algo a trajetórias do passado que são trajetórias que na inércia perpetuam desigualdades. Eu só vou efetivamente universalizar depois de quem já está frente chegou e eu vou – como educação é alguma coisa que tem algum teto – eu vou acavalando, até as pessoas chegarem lá dentro. Meu ponto é que eu preciso incorporar o princípio da justiça antes, eu preciso tratar desigualmente os desiguais... eu preciso mover todo mundo. Eu não posso achar que ao fazer mais rápido, eu estou desconstituindo a noção de mérito.

Eu preciso da noção de mérito, sobretudo numa sociedade globalizada, onde a questão do valor esteja associada ao conhecimento e não mais a visão do século XIX. A gente está caminhando de encontro a um ponto que está se movendo. Então, a gente precisa caminhar mais rápido do que a fronteira, então, a gente tem dois limites de velocidade. A gente tem que caminhar mais rápido do que a fronteira e tem que caminhar para aqueles, que estão fragilizados socialmente. (*Representante MEC 2*)

No depoimento acima, o entrevistado pontua que as políticas universais não são efetivadas em função das diferenças e desigualdades historicamente existentes, sendo necessário estabelecer um patamar de equidade social. Ou seja, garantir as mesmas condições de acesso ao ensino superior.

É relevante destacar a categoria empírica “caminhar mais rápido”, em que o entrevistado pontua que a sociedade não é estática e que pensar numa equidade social linear é utópico, no sentido de que a sociedade está dividida entre grupos com privilégios historicamente conquistados e grupos que convivem com desigualdades. Logo, os grupos em desigualdade social devem “caminhar rápido”, buscando maiores condições de acesso e equidade.

Quando ele ressalta que o limite e fronteira estão constantemente se deslocando, relacionamos às exigências e mudanças no mundo do trabalho e da vida social, que apresenta cenários com novos desafios.

O cenário do século XXI é caracterizado pela racionalização e reengenharia do capital, desencadeadas a partir do desenvolvimento da reestruturação produtiva, que introduz a especialização flexível de produção (antítese do sistema de produção incorporado pelo fordismo/taylorismo), em função da volatilidade da demanda do consumidor, voltada à capacidade de responder com rapidez às mudanças na demanda do consumo.

A reestruturação produtiva caracteriza-se pela introdução no processo produtivo da automação flexível apoiada na tecnologia microeletrônica; no aumento da produção sem aumento proporcional de demanda de força de trabalho (desemprego estrutural); descentralização do processo produtivo nas empresas e no mundo globalizado; demanda de força de trabalho qualificada e multifuncional; e a flexibilização do tempo e espaço. Esse processo de mudanças,

introduzidas na organização da ordem produtiva, desencadeiam transformações no mundo do trabalho⁵⁰.

Dentre essas mudanças destacamos a exigência cada vez maior de qualificação profissional e a volatilidade com que esses padrões são mutáveis, como destaca o depoimento anterior do *Representante do MEC 2*.

Nesse processo de reestruturação produtiva, o espaço é desterritorializado (perda de suas fronteiras) e o tempo, cada vez mais flexibilizado, intensificado e presentificado, garantindo assim condições favoráveis ao capital flexível e especulativo.

Outro ponto relevante consiste na dimensão de meritocracia, que não pode ser analisada isoladamente, sem relacionar o contexto político, histórico e sócio-econômico da população. Ou seja, a meritocracia tem que ser redimensionada e relacionada à categoria de qualidade social, de trajetória histórica.

Dentro desse debate meritocracia/qualidade social e universalização/focalização, destacamos a existência de contradições e tensões sociais dentro dos próprios movimentos sociais.

Como caracterizamos no segundo capítulo, a política pública é desenhada num cenário caracterizado por relações recíprocas e contraditórias entre o Estado e os movimentos sociais, ressaltando que esses não são homogêneos, apresentando antagonismos e similaridades. Ou seja, o jogo contraditório de interesses e negociações não se restringe à relação entre Estado e Sociedade Civil, mas internamente ao próprio âmbito da sociedade civil e dos movimentos sociais existem instâncias de relações contraditórias.

O DCE da USP verbalizara críticas contundentes. Então ficou o povo da USP de um lado e nós do outro. O povo da USP vaiava o Ministro; nós aplaudimos Porque nós tínhamos uma fé muito grande no governo do Presidente Lula. Ai, o pessoal resolve – já que vai abrir pro DCE da USP falar abre também para os Movimentos Sociais. Então, eu falei pelo MSU, e um menino da EDUCAFRO; que era de Pirituba... nós ficamos juntos... Movimento Negro, Movimento Social junto – o que não é simples também. Às vezes, todo mundo é Corintiano, mas tem um que é da Gavião, outro que é pai de família ou não gosta da torcida organizada... O Movimento Social tem as suas peculiaridades, mas nos grandes momentos nós sempre estamos juntos. (*Representante A*)

⁵⁰ Com relação às transformações do mundo do trabalho e o processo de acumulação flexível, ver Antunes (1999) e Motta (1995).

O *Representante A* apresenta o cenário heterogêneo dos movimentos sociais, onde em alguns momentos se articulam em redes sociais, compartilhando das mesmas reivindicações e lutas sociais. E, em outros momentos apresentam divergências teóricas e de posicionamento político. No depoimento, o entrevistado também retrata o cenário inicial de debate político entre Estado e movimentos sociais, no que se refere ao processo de implementação das políticas públicas.

O seminário em São Paulo, descrito anteriormente, que teve a participação do ministro Tarso Genro e de seu assessor Fernando Haddad, foi palco de questionamentos e apontamentos do problema do não-acesso da população em maior situação de vulnerabilidade social ao ensino superior, sendo apontadas pelos diferentes atores sociais interpretações e sugestões de ações.

Esse cenário foi destacado pelos representantes dos movimentos sociais entrevistados como o momento de concepção da ideia e proposta de, por um lado, oferecer vaga nas universidades para uma população tradicionalmente excluída e, por outro, regulamentar o processo de filantropia nas Instituições de Ensino Superior Privadas.

Eu falei com uma contundência: falta negro na universidade, falta pobre na universidade... É uma vergonha nacional! A filantropia não tem bolsa na universidade, é preciso ter um sistema público de bolsa, com critério público dentro do privado, porque é o que existe, é imediato! As pessoas têm que trabalhar, tem que viver hoje. As pessoas se levantavam e me aplaudiam... Era em abril de 2004. Eu sei que daí nós fomos pro embate e logo em seguida pro lançamento do PROUNI em Brasília. (Representante A)

A Reforma Universitária abrange a IES pública e privada, uma vez que o MEC tem prerrogativa de organizar todo o sistema educacional, incluindo as IES privadas. E o ProUni de alguma forma faz parte disso, à medida que ele busca organizar o processo de renúncia fiscal e da Lei de Filantropia. O ProUni moralizou um pouco isso... Antes dele, as IES privadas organizavam a filantropia através de serviços prestados à comunidade, como atendimentos de odontologia e direito. (Representante B)

Através dos depoimentos dos representantes dos movimentos sociais fica claro que em nenhum momento o ProUni foi discutido dentro da perspectiva da Reforma Universitária, ou mesmo, como uma solução para o problema histórico do não acesso ao ensino superior. Mas, ao contrário, foi concebido como uma

possibilidade de utilizar as *vagas ociosas*⁵¹ existentes em Instituições de Ensino Superior privadas, buscando uma organização da Lei de Filantropia.

O ProUni como política pública de ação afirmativa desenvolvida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) tem sua lógica interna de inclusão socioeducativa associada à política de renúncia fiscal pela União, destinando bolsas de estudos em instituições de ensino superior privadas para parcela da população caracterizada pela sua situação sócio-econômica, etnia e cultura. Deste modo, o ProUni consiste numa política pública voltada à garantia do acesso, permanência e produtividade acadêmica desses estratos da população no ensino superior e, conseqüentemente, contribuindo para a sua inclusão social.

As instituições de ensino que participam do ProUni ficam isentas de uma série de impostos e incentivos fiscais, dentre eles, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social⁵². O mecanismo de renúncia fiscal foi utilizado inicialmente no Brasil na década de 60 e 70, como forma de incentivo à expansão de vagas, tornando-se um fator central no financiamento do ensino superior privado brasileiro.⁵³ De acordo com Cristina Carvalho (2005, p.3):

Este instrumento foi essencial para o crescimento intensivo dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente, garantiu a continuidade da atividade da empresa educacional no período de crise, por meio da redução do impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços.

A Lei nº. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a Constituição Federal de 1967, determinava que não haveria incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos

⁵¹ Esclarecemos que o termo “vagas ociosas” é parcialmente correto, uma vez que alguns cursos das IES privadas possuíam vagas, porém os cursos de maior tradição acadêmico-científica (como engenharia e comunicação social na PUC-Rio e medicina veterinária e educação física na UCB) não possuíam essa reserva ou sobra de vaga. Logo, na medida em que o ProUni estabelece que para cada nove vagas de alunos pagantes deve ser reservada uma vaga de bolsista, ocorre uma maior equidade no processo de distribuição de bolsas, representando o aproveitamento das “vagas ociosas” nos cursos de graduação de baixa competitividade e a perda de capital e financiamento nos cursos de alta competitividade de vagas.

⁵² O ProUni possui a participação de 1.142 instituições de ensino, sendo oferecidas 112.275 vagas em 2005; 138.668 vagas em 2006 e 163.854 vagas em 2008. Dados do MEC em 13/01/2008.

⁵³ Entre os outros mecanismos de incentivo à expansão privada está à transferência orçamentária, a institucionalização de fundos e programas, e, bastante relevante, o instrumento institucional do Conselho Federal de Educação (CFE), através do afrouxamento nos critérios de autorização para funcionamento de estabelecimentos de ensino isolados.

estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, os estabelecimentos privados gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida.

Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade tributária, na prática, a maior parte dos estabelecimentos usufruiu e vem usufruindo deste benefício. A instituição de ensino, na forma de associação civil ou fundação, considerada como entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços, porém, deveria reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais. De acordo com Cristina Carvalho (2005):

Os estabelecimentos de ensino superior considerados sem fins lucrativos passaram a ser imunes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), ambos de competência do poder municipal Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, no caso dos imóveis localizados em zonas rurais, ambos de competência da União. (Carvalho, 2005, p.3)

Algumas instituições ainda poderiam ser consideradas como entidades de Utilidade Pública Federal, sendo necessário o registro no Conselho Nacional de Serviço Social como instituição filantrópica, para usufruir a imunidade tributária e a isenção da cota patronal da Previdência Social. Entre 1977 e 1988, a Lei foi revogada e as instituições filantrópicas perderam o benefício. Segundo Cristina Carvalho (2005, p. 3):

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei da Seguridade Social (n.8212/91), a *entidade beneficente de assistência social* faz jus, novamente, a isenção das contribuições previdenciárias. Os Decretos nº 752/93 e 2.535/98, porém, exigiam a destinação de 20% da receita bruta destas instituições em gratuidade. Tal legislação provocou reação imediata dos atores sociais vinculados aos interesses destas instituições e por meio de pressões políticas foi concedida liminar pelo Supremo Tribunal Federal à Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Conferência Nacional de Saúde, Hospitais e Serviços. O resultado beneficiou todas as filantrópicas, que até o momento, não são obrigadas a conceder bolsas de estudos integrais no montante correspondente à isenção.

Nesse sentido, a renúncia fiscal representou a redução nos custos fixo e variável do estabelecimento de ensino e, por sua vez, este tipo de incentivo implicou no estreitamento da arrecadação tributária, o que poderia ser considerado

como uma forma de transferência indireta de recursos financeiros do Estado às instituições de ensino privado.

Com a queda na demanda por ensino superior, provocada pelos efeitos da recessão econômica dos anos oitenta, a renúncia fiscal amenizou os impactos da inadimplência, do desemprego e da queda dos salários reais sobre os estabelecimentos particulares, permitindo a continuidade da atividade educacional e evitando muitas falências no setor.

Até 1996, praticamente todos os estabelecimentos particulares de ensino usufruíram imunidade tributária sobre a renda, os serviços e o patrimônio. O artigo 20 da Lei nº 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) promoveu formalmente a diferenciação institucional intra-segmento privado. A partir deste momento, as instituições passaram a ser classificadas em privadas lucrativas e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). As primeiras deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, enquanto que as demais permaneceram imunes ou isentas à incidência tributária. A mudança legislativa permitiu ampliar a arrecadação da União e dos municípios e aumentou os custos operacionais dos estabelecimentos de ensino.

No final da década de noventa, as instituições de ensino privado começam a conviver com problemas de inadimplência, em função dos limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela. Ainda mais quando se considera o baixo crescimento econômico do país, o aumento dos índices de desemprego e a queda na renda real. É nesse contexto que o Governo Federal implementa o ProUni, que segundo Cristina Carvalho (2005, p.7):

(...) surge acompanhado por um discurso de *justiça social*, cujo principal indicador é a baixa escolaridade líquida. De acordo com dados do INEP/MEC, em 2003, apenas 9% da população de 18 a 24 anos frequentava o ensino superior.

Neste ponto é importante ressaltar que o público alvo do PROUNI é o de alunos carentes. O programa estabelece, obrigatoriamente, que parte das bolsas deverá ser direcionada a ações afirmativas, aos portadores de deficiência e aos autodeclarados negros e indígenas. A formação de professores de ensino básico da rede pública também consta como prioridade. A intenção é a melhoria na qualificação do magistério com possíveis impactos positivos na qualidade e no aprendizado dos alunos da educação básica.

Mas, na verdade, este discurso encobre a pressão das associações representativas dos interesses do segmento particular, justificada pelo alto grau de vagas ociosas. A expansão do ensino superior privado, principalmente, entre 1998 e 2002, resultou

na criação de um número excessivo de vagas, que, segundo informações recentes do INEP, é superior ao número de formandos no ensino médio. Embora, a demanda potencial por ensino superior não se restrinja ao número de concluintes do ensino médio, é muito difícil estimar o número de pleiteantes.

O Programa Universidade para Todos surge, assim, como excelente oportunidade das instituições privadas enfrentarem as ameaças pelo peso das vagas excessivas. Cristina Carvalho (2005) pontua que a redação final do documento refletiu este jogo político, no qual o MEC teve que ceder e acomodar os interesses privados, e, estes atores não foram plenamente atendidos:

Em 2005, as privadas lucrativas e as sem fins lucrativos não-filantrópicas devem destinar uma bolsa integral para nove alunos pagantes ou bolsas parciais até 10% da receita bruta. A partir de 2006, o documento é bastante generoso para ambas. A relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas é ampliada e o comprometimento da receita bruta é reduzido: uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternativa, conceder uma bolsa integral para 22 estudantes, com quantidades adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta.

Já algumas filantrópicas têm declarado, a partir da publicação da Medida Provisória, nos meios de comunicação, que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos. Esta atitude, apesar de parecer estranha, tem lógica e, para entendê-la, é preciso levar em conta duas questões.

Em primeiro lugar, as regras de composição de bolsas por categoria institucional são bastante diferenciadas. Em segundo lugar, o interesse em participar do programa é diverso, uma vez que a isenção dos tributos federais é a mesma para aqueles que já são isentas ou imunes a alguns deles.

No caso das instituições lucrativas e sem fins lucrativos e não-beneficentes, as regras são bem mais flexíveis. A barganha dá-se por meio da escolha de bolsas integrais e/ou parciais, por meio de duas opções de adesão. A primeira baseia-se na concessão de bolsas integrais e a segunda envolve reduzir, de forma significativa, as bolsas integrais e usar a receita bruta como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (50% e 25%). A adesão ao PROUNI é voluntária.

No caso das entidades beneficentes de assistência social, as regras são bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de *gratuidade* (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta. Este percentual é o requisito mínimo que caracteriza a natureza jurídica deste tipo de instituição. (Carvalho, 2005, p.11)

Vale ressaltar, no entanto, que as entidades de assistência social, que perderam tal status por não cumprirem o percentual mínimo de gratuidade exigido, poderão, com a adesão ao PROUNI, solicitar a revisão dos processos e

possível restabelecimento do certificado junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social o retorno da isenção das contribuições. Em outras palavras, a participação no programa permitiria retomar as condições anteriores à cassação, com cancelamento das dívidas anteriores.

(...) a chave do sucesso do PROUNI não está nas universidades filantrópicas, pelo contrário, estas criaram muitos obstáculos ao projeto... A chave do sucesso do PROUNI esteve no interesse mercantilista das universidades comerciais, tendo todas elas um grande índice de vagas ociosas em sua estrutura educacional, podendo trocar as vagas por isenção no pagamento dos impostos. (*Representante C*)

As instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que ficam isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos que recolhiam. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa, estas permanecem com o mesmo status institucional e continuam não se submetendo a fiscalização/regulação governamental. Segundo Cristina Carvalho (2005, p.10):

As instituições sem fins lucrativos deixam de recolher a COFINS e o PIS. O impacto sobre a rentabilidade deve ser importante, uma vez que a isenção da COFINS estimula o aumento de matrículas, e, conseqüentemente, o crescimento da receita operacional bruta, já que não há ônus tributário sobre o incremento na prestação de serviços. A isenção do PIS para as confessionais/comunitárias tem impacto muito reduzido sobre a folha salarial.

Já, as entidades beneficentes apenas se beneficiam da isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Este contexto permite compreender as alegações das filantrópicas em tornarem-se lucrativas. A troca de imunidade por isenção por dez anos renováveis por iguais períodos não traz prejuízos significativos. Os tributos municipais podem ser barganhados com os poderes locais e as alíquotas variam muito entre os municípios. O INSS patronal, de acordo com o explicitado na legislação do PROUNI, pode ser suavemente parcelado nos cinco primeiros anos.

Nesse sentido, o PROUNI pode ser visto como a alternativa de que o governo se valeu para preencher vagas ociosas sem ampliar diretamente o volume de gastos federais, refletindo uma lógica que atende à política de controle de gastos públicos. *O que não significa que a verba do governo foi para as IES privadas, pois utilizaram uma verba já destinada ao processo de renúncia fiscal.(...)*. Diz o *Representante B*.

O diagnóstico do aumento de vagas ociosas, combinado à procura por ensino superior da população de baixa renda, fundamentou o discurso e a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares em troca da renúncia

fiscal, constituindo uma estratégia política do governo, uma vez que era mais fácil impor-se ao setor privado do ensino superior⁵⁴.

Nesse cenário, os movimentos sociais apontam que o ProUni beneficia os diferentes atores sociais, tendo como ponto de avanço o cenário de acordos políticos e fragmentação de ações para o desenho de uma política pública: *O ProUni representa um avanço nesse aspecto, uma vez que representa uma perspectiva de “acordo entre instituições” para uma configuração de política pública. (Representante B)*. E, ainda,

(...) esse plano teve a capacidade de fazer todo mundo ganhar... Uma verdadeira parceria. Então ganhou o governo que caiu o índice de inadimplentes dos impostos das universidades... Ganhou a sociedade, uma vez que colocamos (por ano) mais de cento e cinquenta mil jovens nas universidades com bolsa de estudos. Eu vou usar uma expressão, como moeda podre porque são vagas que jamais seriam preenchidas, são vagas ociosas. Vou dar um exemplo: Uma vaga de direito custa R\$ 1.000,00 (mil reais), esta vaga vai pra mão do aluno pobre, negro ou indígena com custo zero para o aluno e esta vaga sai pro governo, por volta de R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais). Outro segredo do PROUNI que eu acho fantástico: a dificuldade dos ministros da área econômica de garantir verba para educação. O que fez o PROUNI? Antecipou-se ao recolhimento do imposto e já definiu uma fatia desse imposto para educação sem chegar ao Ministério do Planejamento, pra mim um golpe de mestre. *(Representante C)*

Como destaca o depoimento acima, o ProUni não representou para o MEC aumento ou redirecionamento de verba pública, uma vez que o Programa não utiliza o orçamento do Ministério, possibilitando ainda um maior aproveitamento da verba oriunda dos impostos.

Os entrevistados relatam ainda que, na medida em que o ProUni possibilita uma organização da Lei da Filantropia, também coloca em cena o debate sobre a dimensão extensionista das IES. Muitas universidades filantrópicas desenvolviam efetivamente a filantropia, utilizando as atividades extensionistas como ações comunitárias.

Para uma Instituição de Ensino Superior obter o título de universidade é necessário que esta desenvolva atividades de ensino, pesquisa e extensão⁵⁵. Sendo

⁵⁴ Somente em 2009 é que o MEC através do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) estabelece a expansão de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior.

⁵⁵ O ensino consiste nas diversas atividades acadêmicas que proporcionam o desenvolvimento de conhecimentos e informações indispensáveis à formação profissional; a pesquisa, na atividade direcionada à produção de conhecimentos; e a extensão interliga as atividades de ensino e pesquisa, dando ênfase à equação entre teoria e prática.

assim, estas atividades se apresentam como funções da universidade que, diferentemente do período de seu surgimento, contribui para o desenvolvimento de capacidades do indivíduo relacionadas à formação profissional e ao exercício da cidadania.

A extensão visa à socialização de conhecimentos e serviços ao qual a universidade é detentora, promovendo, assim, a integração entre a universidade e a comunidade por meio de atividades e projetos sociais. Ou seja, é através da extensão que se dá à efetiva interação da sociedade com a universidade, numa perspectiva de troca. Porém, as universidades nem sempre incorporam a extensão de tal forma, fazendo com que se desenvolva a partir de três perspectivas: como filantropia, como responsabilidade social e como função acadêmica.

Essas ações pontuais desenvolvidas pelas universidades se desconfiguram da real missão das atividades extensionistas. Além do fato de muitas universidades privadas utilizarem as atividades extensionistas como ações filantrópicas voltadas às comunidades, obtendo assim o Certificado de Filantropia.

Outro ponto destacado pelos entrevistados é que o ProUni, na medida em que utiliza as vagas ociosas das IES e o processo de renúncia fiscal, garante o financiamento de vagas sem implicar no aumento ou especificação de orçamento público. Eles ressaltam, ainda, que a verba dos impostos que é tradicionalmente destinada ao Ministério da Economia, não significa um investimento ou destinação de orçamento público para a educação. Segundo um *Representante do MEC*,

(...) tem três tipos de instituição: as que são filantrópicas, as que são sem fins lucrativos, mas não filantrópicas e as com fins lucrativos. Essa duas aqui elas tem imunidade fiscal pela Constituição Federal de 88, então a renúncia fiscal, ela era muito pequena, ela era só nesse terceiro bloco de instituições, esse primeiro bloco concentrava 50% de matrícula, o segundo sem fins lucrativos, mas não filantrópicas concentrava 35% (trinta e cinco por cento) e, o bloco que tinha menos matrícula era as IES com fins lucrativos. Tanto que a renúncia fiscal teve a primeira estimativa de R\$270.000.000,00 (duzentos e setenta milhões) feita pelo Ministério da Fazenda e a renúncia efetiva do primeiro ano foi de 105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais) aproximadamente, então foi menor do que a gente tinha estimado.

A gente tinha percepção de que o aumento ao acesso a educação superior tinha que ser feito tanto no setor público, quanto no setor privado, mas no setor público a gente tinha que... primeiro, duas medidas tinham que ser feitas para ampliar o setor público: recompor o orçamento e pensar o modelo de universidade e de expansão de vaga; a gente conseguiu fazer isso só em 2007, que é o programa que hoje chama REUNE... no setor privado era mais fácil de fazer porque dependia apenas de uma lei, ele não precisava de uma concepção, a isenção fiscal tava dada, não precisava abrir o espaço no orçamento. Você precisava basicamente de uma Lei

que disciplinasse o uso do recurso que não arrecada pro tesouro porque é filantrópico, é basicamente isso que precisava ser feito... A Legislação Brasileira dizia que as filantrópicas tinham que aplicar 20% da receita bruta em gratuidade, aí a única coisa que a lei do PROUNI fez foi dizer como se calcula os 20% de gratuidade, essa regra já existia no decreto o PROUNI levou pra lei. (*Representante MEC 1*).

No depoimento acima é explicitado que o ProUni não foi desenhado e concebido como ação implícita à reforma do ensino superior, ou mesmo com a presunção de resolver o problema do acesso e democratização da educação. Pelo contrário, o MEC definiu o programa como uma ação imediatista, sem custos para o Governo Federal e, paralelamente, encaminhou outras ações e programas relacionados à reforma.

A LDB de 1996 também estabelece que o Ensino Superior é desenvolvido em complementariedade pelo setor público e privado. Assim sendo, o MEC e os movimentos sociais não consideram o ProUni como uma ação de incentivo ao Ensino Privado, mas na otimização de vagas ociosas e do processo de renúncia fiscal.

Retomando a revisão de literatura, já destacamos duas questões no processo de produção da política pública do ProUni – a identificação do problema e a *policies* (políticas) -, sendo necessário destacar a *politics* (política), que articula os movimentos sociais e as suas reivindicações e o processo de pressão social; as mudanças, negociações e desenho da política pública no âmbito legislativo e agências administrativas; e a implementação do Programa propriamente dito.

Após a concepção inicial do ProUni, o MEC teve um longo caminho de negociações, debates e ajustes no desenho do Programa, envolvendo não só como atores sociais desse processo os movimentos sociais, mas as instituições representativas das universidades. Como afirmam estes representantes:

Então essa discussão evoluiu e teve dois movimentos fortes: para dentro, a discussão e posição do Fernando, endossada pelo ministro Tarso Genro e uma discussão que envolveu muito a SECAD e a SESU. E para fora três tipos de movimentos: um movimento próximo com a Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR)⁵⁶, para tentar afinar o desenho do ProUni as diretrizes de coordenação que a CEPIR tinha à época... isso vinha junto com a agenda da SECAD. E a discussão que se dá ao longo, mais na fase final do processo com professores ligados ao movimento negro e algumas instituições, passa por dentro da Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos

⁵⁶ A Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Cepir), ligada à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social.

relacionados aos Afro-descendentes (CADARA), que era uma institucionalidade que estava ligada a SECAD. A CADARA eram pesquisadores negros, pesquisadores sobre a questão negra...tanto universitários como movimentos sociais. Tinha assento lá, por exemplo, a EDUCAFRO e o PVNC... não teve discussões muito intensas diretamente com o movimento social, foi sempre intermediada...não teve plenária, digamos assim, com o movimento social. Teve discussões com os representantes desses movimentos. (*Representante MEC 2*)

O setor é bem “organizadinho”, ele tem o CRUB, que é o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; ele tem a CONFENEN, que é a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, tem a NUPE, Associação Nacional das Universidades Privadas; os Centros Universitários...Uma série de instituições e atores que representam o setor, com os quais o Ministério negociou... Tanto que o PROUNI foi criado por medida provisória ele foi editado como medida provisória.

A moldura social também participou bastante, principalmente o MSU que eu lembro agora de cabeça. O pessoal teve bastante interlocução, eles indicavam muito uma medida de inclusão no setor privado também. Então eles foram muito importantes, principalmente depois pra pressionar o Congresso na votação da Lei; Interlocução do Parlamento, Comissões de Educação da Câmara e do Senado... Nós fizemos pelo rito parlamentar ordinário. Não adianta negociar com eles antes porque quando vai pra lá tem que por tudo em negociação e votação mesmo. Então isso foi feito lá... capitaneado pessoalmente pelo próprio (naquela época Secretário Executivo) Fernando Haddad. (*Representante do MEC 1*)

Nos depoimentos dos representantes do MEC fica evidente que no processo de elaboração de uma política pública existe uma rede de relações internas, construída pelos próprios setores do governo, e externas, quando se estabelece diálogo com representantes da sociedade civil.

Um ponto de destaque no processo de implementação do ProUni foi justamente o diálogo do MEC com as instituições representativas e, principalmente, com os movimentos sociais, reconhecendo o papel dos mesmos no processo de construção da agenda pública.

Além do processo de negociação com as Instituições de Ensino Superior privadas - que representaram bloco de pressão e interlocução nesse processo - é importante ressaltar que os entrevistados consideram a interlocução entre o MEC e os movimentos sociais como um avanço, em função de desde a década de noventa tentarem diálogos com o Governo Federal e não serem valorizados como atores sociais e históricos, como destaca a fala abaixo:

(...) uma coisa que nos chamou atenção no Presidente e do Ministro: o reconhecimento do papel do Movimento Social. E isso é novo na história do Brasil. E a Academia muitas vezes não tem dimensão disso. Quer dizer, nós... Simples... Estamos falando com o Ministro do Estado, o nosso povo da periferia está falando com o Presidente da República! (*Representante A*)

Apesar desse cenário de interlocução com o Estado, os movimentos sociais reconhecem a tensão presente dentro das esferas do próprio governo e na interlocução com as IES privadas. Os entrevistados pontuam que as tensões e pressões no processo de negociação e desenho da política pública se desenvolveram com maior intensidade no Congresso Nacional, sendo uma estratégia do Governo Federal lançar o programa como medida provisória para desviar desse cenário de embates políticos e agilizar a implantação do ProUni. Como revela esta fala de um representante:

Sei que veio uma ligação assim: A Casa Civil “vetou”. O ensino privado se movimentou contra, não é? Então, acho que essa situação é complexa pra falar pra você... Tem capítulos incríveis do ano de 2004... no processo de parto do PROUNI, você vê que a coisa volta pro Congresso Nacional. O que ia ser um Decreto, que estava acordado, que tinha apoio popular (a gente tava ali), volta como Projeto de Lei, atendendo um reclame de um setor muito forte no Congresso Nacional, ligado ao ensino de base. O que aconteceu agente sabe: quem tem base congressual sobe o seu preço. O ensino privado subiu seu preço! A gente conhecia um pouquinho de ouvir dizer, mas nunca tinha entrado no jogo. Então escolhe o Relator do Projeto, fica o deputado do Paraná como Relator, monta comissão... Aquela disputa miúda, não é? Então ali no Congresso Nacional a gente percebe que são vários interesses, sem necessariamente se debater o mérito da questão. Na verdade quando um Projeto de Lei chega ao Congresso é porque ele tem mérito... mas muitas vezes são questões paralelas que vão desde a nomeação, o financiamento de campanha, mudanças de partido... Ou mesmo, quem vai ficar famoso com isso, quem vai ficar na “rabeira”, quem vai ganhar ou quem vai perder? (*Representante A*)

Esse jogo de disputas e negociações não é explícito ou desvelado, pelo contrário, são processos que acontecem e atravessam o momento das assembleias e plenárias no Congresso Nacional.

Porque esse processo é muito “às escondidas”, você acredita que é um ritual apenas ali nas comissões, numa dimensão de teatro. As negociações muitas vezes são feitas em ambientes fechados, em hotéis, em “Brasília”, a imprensa tem um grande papel nisso, uma vez que exerce influência na opinião pública... O ACM Neto⁵⁷ pede vistas, obviamente que ele orienta a bancada do PSDB, PFL e reproduz uma fala do setor do ensino privado. Então, significa que tem que negociar. Então é um lugar de negociação! Nós dissemos pro ministério que não acreditávamos numa saída via Congresso Nacional. Achávamos que, a força popular corria um sério risco de entrar pro ralo da história se ficassemos numa situação de dependência exclusiva do comportamento do Congresso Nacional. Nós achávamos que o setor das filantrópicas reagia mal, o setor das lucrativas reagia mal, e que eles queriam impor ao governo uma série de condicionantes pra fazer uma boa negociação. Bom, como não se está num processo revolucionário... Nós achávamos que tinha que negociar, mas a força popular tinha que ser contundente nessa situação. Não podia ficar numa situação onde a gente perderia. (*Representante A*)

⁵⁷ Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, conhecido como ACM Neto é deputado federal.

O Representante A ressalta a questão que o cenário de construção de uma política pública não é caracterizado como um contexto revolucionário, ou mesmo fruto de uma conquista dos movimentos sociais ou concessão do Estado, mas como caracterizado por barganhas políticas, pressões sociais e um jogo de interesses. De acordo com Silva & Melo (2000):

A análise de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis:

- Em **primeiro lugar**, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos – enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- Em **segundo lugar**, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro;
- Em **terceiro lugar**, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;
- Em **quarto lugar**, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. (Silva & Melo, 2000, p. 9)

Nesta perspectiva, na medida em que reconhecemos o jogo político como algo essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, torna-se relevante considerar os *stakeholders* – grupos envolvidos e interessados pelas políticas – ao processo de implementação de políticas.

Ressaltamos que o presente estudo só conseguiu desvelar a dimensão macro-estrutural do ProUni como política pública, ao passo que inseriu no processo de coleta de dados os agentes não-governamentais, ou seja, os representantes de movimentos sociais e instituições diversas, que tinham interesse e estavam envolvidos no processo de desenho da política pública.

Nesse sentido, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentabilidade à política e os mecanismos de negociação entre os atores governamentais e não-governamentais. De acordo com Silva & Melo (2000, p.13):

O *policy cycle* nessa perspectiva, não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é mais bem representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política (...).

O ProUni é adotado pelo presidente da República como uma medida provisória, mediante ato unipessoal - sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la em momento posterior -, tendo como pressuposto central o caráter de urgência e relevância⁵⁸. A medida provisória, embora tenha força de lei, não é verdadeiramente uma lei, no sentido técnico estrito deste termo, visto que não existiu processo legislativo prévio à sua formação.

Assim, o ProUni foi implementado e instituído pela *Medida Provisória 176 de 13/09/04* e regulamentado pelo *decreto nº 5.245 de 15/10/04*, se caracterizando como um programa destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Assim viu um representante:

O marcante foi o dia da assinatura da adesão das universidades. Eu acho que foi um processo republicano, foi público com isso... não houve (co-padrinho), compra e venda, etc. Acho que foi um ato político dentro do Ministério da Educação, na Sala de Eventos do Ministério da Educação; onde deu embasamento final pra assinatura do Presidente. O Congresso tem que trabalhar em outro ritmo. Porque é medida provisória. E é real. E aconteceu o que agente já sabia: que o povo viria junto. Então os primeiros sem universidades e obviamente que nesse processo todo, desde a questão do respeito à presença dos negros, dos indígenas, dos deficientes, eu acho que foi natural. Foi natural porque foi esse o clamor do Fórum Mundial de Educação... Que respeitasse a proporção de negros, indígenas na sociedade brasileira. (*Representante A*)

O entrevistado destaca que cada detalhe do Programa foi discutido e acompanhado pelos representantes dos movimentos sociais e IES privadas, ressaltando novamente o desenho do ProUni estrategicamente como uma medida provisória, garantindo assim uma “saída” para sua efetivação imediata.

⁵⁸ Somente em casos de relevância e urgência é que o chefe do Poder Executivo poderá adotar medidas provisórias, devendo submetê-las, posteriormente, ao Congresso Nacional. As medidas provisórias vigorarão por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta. Após este prazo, se o Congresso Nacional não aprová-la, convertendo-a em lei, a medida provisória perderá sua eficácia.

Os critérios de elegibilidade e público alvo do programa foram discutidos não apenas nos encontros e plenárias, como os movimentos sociais PVNC, EDUCAFRO e MSU encaminharam cartas e documentos, no sentido de apontar as concordâncias e pontos de contradição em relação à proposta do MEC.

Eu lembro, acho que dezembro, ainda, 14 de dezembro, a gente saiu da última votação no Senado... De aprovação do PROUNI, Senador Tourinho foi relator... Tivemos lá com o Mercadante que era o líder do governo e com a Ideli Salvatti que era líder do PT tentando ainda negociar ali nos últimos momentos pra ver se ampliava, mas ali a gente já colocou a necessidade de um Conselho. O Senador (Painha) ainda deixou a nossa carta do MSU, pediu que fosse registrado. Mas ali a gente viu que na negociação do Senado e na negociação da Câmara, onde o governo não tem maioria... Uma maioria construída, negociada... Acho que é o quadro das forças sociais, onde quem manda mais chora menos; no caso nós choramos mais, é... Por que diminuiu o número de bolsas, ficou na casa de 107 mil bolsas por ano. (*Representante A*).

Quanto às instituições de ensino superior, de um lado destacamos as instituições filantrópicas, que tinham como questão central o processo de reorganização do programa de bolsas sociais e, por outro lado, as IES com fins lucrativos que apresentavam certa resistência ao programa.

Para as instituições filantrópicas que aderiram ao ProUni a questão central era como reorganizar o seu programa de distribuição de bolsas de acordo com as normas do MEC. Outra questão central para essas IES era não perder o certificado de assistência social... O processo foi muito difícil, pois as coisas não estavam muito claras... O ProUni ia acontecendo... Primeiro o decreto, depois a lei e a regulamentação da lei. A ABRUC sempre intermediou a relação entre o MEC e as filantrópicas. As instituições filantrópicas já tinham programa de bolsas sociais organizado, profissionais determinados, ou seja, já havia um costume de trabalhar com a concessão de bolsas e até mesmo uma equipe de pessoas para verificar a veracidade dos dados fornecidos pelos alunos na auto-declaração. Mas, e as IES lucrativas? Como verificar os dados fornecidos pelos alunos? Como organizar a distribuição e concessão de bolsas? (*Representante D*)

Esse processo de implementação do ProUni e o jogo de negociações entre o Estado e as IES é perpassado por um discurso teórico crítico, que aponta o Programa como uma política pública que contribui para o processo de privatização e mercantilização da educação.

A educação é concebida pelo Governo Federal como um elemento constituinte do novo modelo de desenvolvimento do Brasil, sendo considerada vital para romper com a histórica dependência científica, tecnológica e cultural de

nosso país e consolidar o projeto de nação democrática, autônoma, soberana e solidária.

O processo de globalização colocou o país e a universidade diante de uma “encruzilhada”. De um lado, o caminho da desregulamentação e da mercantilização do ensino, que retira do Estado o protagonismo na definição das políticas educacionais. E, de outro, um projeto que percebe a educação superior como um direito público a ser ofertado pelo Estado gratuitamente, com qualidade, com democracia e comprometido com as expressões multiculturais que emergem do interior da sociedade, com a sustentabilidade ambiental e com o próprio desenvolvimento tecnológico.

A Educação Superior adquire uma enorme importância como instância produtora das fontes de riqueza, geradora e disseminadora dos conhecimentos, da capacidade de utilizar os saberes adquiridos e de aprender ao longo de toda vida. Nesse sentido, o conhecimento passa a desempenhar um papel importante frente ao novo paradigma econômico-produtivo e social-político, relacionado ao processo de reestruturação produtiva.

O Ensino Superior brasileiro, na década de noventa, suscita debates e discussões variadas, destacando-se as *questões políticas e filosóficas*, apontando o debate sobre a primazia do Estado, as pressões e influências dos organismos internacionais e, principalmente, a discussão do que deve ser considerado como público em educação; as *questões relativas à hierarquia do campo segundo o valor simbólico e acadêmico das instituições*, apontando o antagonismo entre o setor público e privado; e, por fim, as *questões sociológicas*, que envolvem os debates em torno das condições socioeconômicas dos alunos, o financiamento da educação, a implementação de políticas assistencialistas e compensatórias e a própria dificuldade de expansão, no sentido das instituições de ensino superior absorverem as novas parcelas da população (Vargas, 2007).

Nesse contexto de questões sociológicas, os entrevistados pontuam que o ProUni não se caracteriza como um programa assistencialista e nem como uma política pública que contribui para o processo de privatização ou mercantilização da educação, mas como uma ação imediata de intervenção no problema do acesso ao Ensino Superior, estando articulado a outras ações.

O ProUni era um programa de regulamentação da filantropia do setor privado, criando racionalidade para isso e capacidade de resultados imediatos. Se ele se embolasse com a discussão da reforma universitária – que até hoje não entrou na pauta – a gente ia perder essa possibilidade de impactar... É óbvio que elas têm vinculações, mas são discussões autônomas. Você estava discutindo a reforma universitária do ensino superior e discutindo o ProUni... Era compreensível que as pessoas achassem que tinha uma via de mão dupla orçamentária, que o desenho era de tirar dinheiro do setor público para colocar no setor privado. Além do mais existia certo desconhecimento da lei de filantropia... Efetivamente não havia nenhum recurso público indo para as universidades privadas, pelo contrário, havia uma otimização daquilo que era público, mas que não era recurso orçamentário, que era a lei de renúncia fiscal. (Entrevistado MEC 2)

O PROUNI, naquele contexto ele foi pensado junto com duas ações fundamentais: a reforma universitária; que era uma forma de reorganizar não só o setor privado, mas o setor público de educação também; e o FUNDEB que era uma forma de dar reforço na educação básica. Porque existia uma crítica que dizia que não devia fazer o PROUNI, devia por recurso pra cuidar das Universidades Federais Públicas. Então agente tava pensando na reforma universitária. O FUNDEB você precisava de uma emenda constitucional, de uma Lei e um decreto pra funcional. Na reforma universitária você precisava de uma Lei muito difícil de ser aprovada; tanto que ainda hoje está no Congresso. E o PROUNI era mais simples, era mais simples porque agente ta falando de isenção fiscal de tributos federais, então dizia respeito só a União, não precisava ser pactuado nem com Estado e nem com Municípios... O arcabouço jurídico do PROUNI é muito mais leve do que o da reforma. (*Representante MEC 1*)

A Medida Provisória nº 213 determinou, no art. 3º, que o estudante a ser beneficiado pelo ProUni será pré-selecionado, em uma primeira etapa, pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou outro tipo de exame que o MEC venha a criar⁵⁹. Na etapa final, o candidato à bolsa poderá ser submetido a critérios estabelecidos, particularmente, por cada uma das instituições de Ensino Superior, participantes do ProUni.

O ENEM é um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos concluintes e egressos do Ensino Médio, com o objetivo de possibilitar a todos uma referência de auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que estruturam o exame. A associação do ProUni ao ENEM vem desencadeando discussões a respeito das prováveis consequências da mudança de critérios seletivos no acesso à universidade, destacando a questão polêmica da meritocracia presente no processo seletivo dos vestibulares.

⁵⁹ Em dados do MEC (12/01/2005) a média das notas alcançadas pelos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para o ingresso no ProUni atingiu a marca dos 61,30 pontos, superando a nota mínima estipulada em 45 pontos.

De acordo com o Relatório Pedagógico 2007 do ENEM, mais de 700 IES utilizam o ENEM como processo seletivo para o ingresso no Ensino Superior, destacando o fato dos participantes responderem a um questionário socioeconômico, que *permite contextualizar o desempenho em situações pessoais, familiares, de trajetória escolar, de condição econômica, de experiência de trabalho, nas percepções sobre a escola, nas crenças, nos valores e nas expectativas de futuro.* (p. 6)

Desta maneira, o ENEM além de proporcionar uma avaliação das competências e habilidades dos participantes, oferece um mapeamento do perfil socioeconômico, dando a possibilidade de correlacionar os dados de escolaridade, rendimento com o contexto social, cultural e econômico do participante.

O modelo de avaliação do ENEM foi desenvolvido com ênfase na aferição das estruturas mentais com as quais se constrói continuamente o conhecimento e não apenas a memória que, importantíssima na constituição dessas estruturas, sozinha não consegue ser capaz de compreender o mundo em que se vive, tal é a velocidade das mudanças sociais, econômicas, tecnológicas e do próprio acervo de novos conhecimentos, com os quais se convive e que invadem todas as estruturas da escola. (BRASIL⁶⁰, 2007, p. 37)

O ENEM está estruturado em eixos conceituais, que pontuam a ênfase na resolução de problemas – conhecer e ser –, construção de ferramentas adequadas para a leitura compreensiva da realidade; e a ênfase na avaliação das estruturas de inteligência – inspiração construtivista – há um processo dinâmico de desenvolvimento cognitivo mediado pela interação do sujeito com o mundo que o cerca – aferição de competências e habilidades.

O Enem é estruturado a partir de uma matriz que indica a associação entre conteúdos, competências e habilidades básicas próprias ao jovem e jovem adulto, na fase de desenvolvimento cognitivo e social correspondente ao término da escolaridade básica. Considera como referências norteadoras: a (Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), os Parâmetros Curriculares Nacionais, as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação sobre Educação Básica e os textos da Reforma do Ensino Médio. (BRASIL⁶¹, 2007: 41)

Tanto na concepção dos representantes dos movimentos sociais como dos representantes do MEC, a opção pelo ENEM como processo seletivo é positiva, uma vez que o exame consiste numa avaliação processual das habilidades e

⁶⁰ Relatório Pedagógico 2007 do ENEM.

⁶¹ Relatório Pedagógico 2007 do ENEM.

competências do aluno, pontuando sua superioridade em relação ao exame do vestibular.

Eu acho que um processo de seleção que tente medir trajetórias é melhor do que um processo único num momento do tempo. Eu acho que o ENEM tem potencialmente mais riqueza, porque não é uma prova estritamente conteudista, não é uma prova de conhecimentos e de capacidade de análise. Ela tende a ser mais adequada às necessidades desse mundo contemporâneo. *(Representante MEC 2)*

É o instrumento quinhentas vezes melhor que o vestibular tradicional. Nós entendemos que o vestibular tradicional é uma mentira. Porque da UNIFESP, por exemplo, o aluno cotista entra com nota 30% abaixo do aluno do vestibular tradicional e um ano após, é, na mesma sala de aula com os demais professores e os demais alunos, o aluno cotista tem desempenho igual ou superior ao não cotista. *(Representante C)*

Logo, o programa associa uma proposta de aproveitamento de vagas, mas com critério de mérito, uma vez que o ingresso do aluno ocorre através do ENEM. O programa também adota um sistema de cotas para alunos negros, índios, portadores de deficiências e ainda professores, que desejam ingressar em cursos de licenciatura – como uma proposta de incentivar e contribuir com a qualificação da Educação Básica. Essa é a proposta do MEC... interligar as políticas públicas e operacionalizá-la de maneira sistêmica. Os professores que se inscrevem no ProUni para cursarem cursos de licenciatura, ficam isentos de comprovação de renda ou mesmo do critério de ter frequentado o Ensino Médio em escolas públicas.

Com relação ao ENEM... ele é um exame que tem como base avaliar o Ensino Médio e a cada dia é mais utilizado, numa perspectiva de ser o exame que oferece melhor critério de avaliação dos conhecimentos dos alunos e da qualidade da instituição de ensino médio. *(Representante MEC 3)*

Os depoimentos acima destacam a relevância do ENEM como instrumento de avaliação que dimensiona o mérito em relação às competências e habilidades, pontuando ainda a importância das cotas implícitas no Programa.

O ProUni prevê cotas para negros e indígenas, sendo que o percentual terá que corresponder, no mínimo, ao percentual de cidadãos autodeclarados pretos, pardos e indígenas no último censo demográfico do IBGE proporcionalmente em cada Estado.

Com relação ao aproveitamento acadêmico, o estudante vinculado ao ProUni, beneficiário de bolsa parcial ou integral, deve apresentar aproveitamento de no mínimo 75% das disciplinas cursadas em cada período⁶².

Hoje a meritocracia está associada à questão de talento, intelecto, composta de acadêmicos, produtores de conhecimento e informação, sendo legitimada pelos

⁶² Em caso de aproveitamento acadêmico insuficiente, pode o coordenador do ProUni, numa interlocução com os responsáveis pelas disciplinas nas quais houve reprovação, autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa.

diplomas universitários, porém nem sempre foi assim. De acordo com Barbosa (2003):

Por exemplo, no Século XVIII e XIX, nos Estados Unidos, o sistema de valores meritocráticos legitimava outros tipos de trabalhadores e de ofícios, e a noção de criatividade, hoje identificada a operações mentais abstratas, continha elementos de engenhosidade do ponto de vista da habilidade prática manual e mecânica.

Da mesma forma, a íntima ligação hoje estabelecida entre oportunidade e mobilidade social também não pode ser considerada verdadeira para épocas anteriores. A primeira era mais associada a enriquecimento pessoal e participação cívica do que apenas a ganho material e *status* social. O conceito de enriquecimento pessoal implicava autodisciplina, aprimoramento dos talentos concedidos por Deus e, sobretudo, cultivo da razão. O ideal de prosperidade do século XVIII incluía não só conforto material, mas também boa saúde, bom temperamento, sabedoria, senso de utilidade social e principalmente o sentimento, por parte do indivíduo, de haver conquistado o respeito dos outros, de que os membros da comunidade a que ele pertencia tinham uma boa opinião a seu respeito (Lasch, 1978). Desde o século XIX, contudo, a ideia de enriquecimento pessoal foi perdendo o significado anterior e adquirindo a tonalidade que hoje possui. Mobilidade vertical ascendente passou a estar predominantemente relacionada a resultados objetivos, capital intelectual, rotatividade de emprego e sucesso. Aliás, nunca o sucesso esteve tão ligado à mobilidade: geográfica, de emprego, de carreira e de instituições. Nunca uma categoria mudou tanto, pois é fácil verificar que no século XIX ela se caracterizava pela pouca ênfase na ideia de competição. Mediam-se as relações individuais não pelas realizações das outras pessoas, mas por um ideal abstrato de autodisciplina e comedimento. No fim do século passado e início do atual, começa-se a enfatizar o desejo de ganhar. (Barbosa, 2003, p. 25)

Devemos lembrar que os princípios meritocráticos começam a aparecer na sociedade brasileira, pela ação do Estado, a partir do século XIX, a partir dos textos constitucionais, em específico na primeira Constituição Brasileira, de pensadores liberais. Portanto, para construir as redes de significado da meritocracia e compreender sua lógica, é necessário acompanhar a ação do Estado, através de suas diferentes administrações, considerando-se que um setor privado robusto só se faria presente a partir da segunda metade do século XX e, mesmo assim, mais como consequência de um capitalismo de Estado. Segundo Barbosa (2003, p.63):

Assim, o que se constata é, primeiro, uma rede de significados em que sistemas meritocráticos possuem forte ligação com sistemas de seleção, mas não com sistemas de avaliação (Meritocracia do critério de limite mínimo). Há grande resistência cultural à avaliação enquanto conceito – principalmente quando se trata de estabelecer hierarquias dentro de grupos já formados -, ou seja, à meritocracia baseada em critérios discriminatórios.

A avaliação de desempenho deve levar em consideração três aspectos: a posição social de cada um; as deficiências estruturais do sistema brasileiro; e as idiosincrasias subjetivas (estado de espírito, ritmo pessoal, condições familiares e psicológicas). Devido a essa concepção de desempenho, esperamos sempre que nossas produções individuais sejam avaliadas no contexto em que produzimos e atuamos. Nesse sentido, as produções e desempenhos são resultados de condições históricas e subjetivas particulares e únicas, sem paralelo com quaisquer outras, logo dificilmente o peso de cada variável no desempenho de um indivíduo pode ser comparado com o de outro nas mesmas condições.

Entretanto, cabe ressaltar que as diferenças devem assumir um lugar e dimensão na sociedade, não atribuindo valor apenas à questão do mérito. Ou seja, na medida em que redimensionamos e consideramos as diferenças, o mérito deve estar associado à relevância social e a dimensão de qualidade. Não existe qualidade no mérito se ele estiver dissociado da trajetória de vida das pessoas, a qualidade de vida da população. Segundo Henriques (2005):

(...) a igualdade, enquanto valor, passa a estar relacionada a um outro: o de justiça social, e a diferença de resultados entre os indivíduos, à injustiça social. Almejamos não o desenvolvimento e o reconhecimento dos aspectos idiosincráticos de cada um, pois isso não seria justo, mas um Estado igualitário onde o que é concedido a um deve ser estendido a todos, independentemente do desempenho individual e das desigualdades naturais. (Henriques, 2005, p. 70)

O significado de meritocracia é uma variável subordinada ao significado de igualdade. Logo, saber em que consiste a ideia de igualdade – se igualdade de oportunidades ou igualdade substantiva – e a origem das diferenças individuais – se inatas ou adquiridas – é fundamental para conhecer a lógica das “localizações” a que a meritocracia – enquanto ideologia globalizada e globalizante das sociedades modernas e complexas – está submetida nesses universos sociais. De acordo com Henriques (2005, p.99):

No Brasil, a dupla noção de igualdade não só como direito mas também necessidade gera um cenário que se caracteriza pela existência de sistemas meritocráticos formalmente estabelecidos, fruto da igualdade como direito, e pela ausência de uma ideologia meritocrática na prática da vida social. Entre nós, a igualdade substantiva parte do pressuposto de que as diferenças de habilidade e talento entre os indivíduos são resultado de suas diferentes posições sociais. Isto é, as desigualdades naturais são interpretadas como fruto de variáveis históricas e sociais sobre as quais os indivíduos têm pouca ou nenhuma ingerência. Ou, caso elas sejam consideradas intrínsecas ao indivíduo, não são suficientemente fortes para superar as diferenças sociais. Logicamente, os resultados positivos e

negativos oriundos dos diferentes desempenhos ‘não pertencem’, metaforicamente falando, aos indivíduos, e sim à sociedade como um todo. Daí a lógica distributiva que subjaz à concepção de igualdade substantiva expressa na síndrome da isonomia. Por conseguinte, as hierarquias construídas com base nas diferenças de desempenho e as ‘recompensas’ distribuídas aos melhores têm pouca ou nenhuma legitimidade. Torna-se difícil avaliar objetivamente o desempenho porque nunca se considera a existência de igualdade de oportunidades, devido às desigualdades iniciais de posição social.

Do ponto de vista teórico, toda essa discussão nos leva a uma cuidadosa reflexão sobre diferença e desigualdade. De modo geral, todas as sociedades reconhecem que os indivíduos são diferentes entre si, mas nem todas as diferenças são elaboradas como desigualdades e nem todas as desigualdades se equivalem em todas as sociedades ao longo do tempo. Se por um lado podemos entender porque, nas sociedades individualistas modernas, as diferenças individuais de desempenho se tornaram as principais fontes de desigualdades, por outro lado é importante conhecer as razões pelas quais a meritocracia assumiu certas formas entre nós, sobretudo quando verificamos que ela vai gradualmente se transformando numa aristocracia de diplomas e de certos tipos de conhecimentos.

Em contraponto à questão da meritocracia, também destacamos no depoimento dos entrevistados o debate sobre a democratização do acesso ao ensino superior. É preciso entender que democratizar o acesso significa também garantir a permanência. Ampliar o acesso por meio de cotas ou ações afirmativas não é apenas colocar negros e pobres dentro da universidade. É preciso dar-lhes condições para nela permanecer com sucesso e concluir seus cursos. O ProUni enquanto programa de garantia de acesso ao Ensino Superior estabelece ações e medidas voltadas à permanência acadêmica.

Os beneficiários do Programa que conseguiram bolsas no valor de 50% da mensalidade poderão financiar parte do que estão pagando à instituição onde estudam. A Portaria nº 1.861/2005, publicada no "Diário Oficial" da União, abre a estes alunos a possibilidade de obter o Financiamento Estudantil (FIES) para custear a metade da mensalidade.

Criado em 1999, o FIES é um programa que se destina a financiar cursos superiores para estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. A gestão do programa é realizada pelo MEC – agente supervisor – e pela Caixa Econômica Federal – agente operador e financeiro. De acordo com dados da Revista ProUni: Educação e Inclusão: 4 anos de história

(2008) - integrando as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - foi sancionada, em novembro de 2007, a Lei nº 11552 que estabeleceu medidas de aprimoramento do FIES, criando melhores condições e facilidades aos estudantes:

Entre as facilidades, está a criação da carência de seis meses para início do pagamento, o aumento do prazo de amortização do contrato para duas vezes o prazo de utilização do financiamento, a possibilidade de utilização da fiança solidária como garantia, dispensando a figura do fiador tradicional, o desconto das prestações em folha de pagamento e a ampliação do percentual de financiamento que pode chegar a 100% da mensalidade paga. (BRASIL⁶³, 2008, p. 19)

Apesar de programas como o FIES, os entrevistados ressaltam a existência concreta de problemas e dificuldades sócio-econômicas dos alunos bolsistas parciais e ainda dos bolsistas integrais, no que se refere ao transporte, alimentação, material didático e manutenção da infra-estrutura necessária à vida acadêmica.

Outra questão relevante com relação à implementação do ProUni – destacada pelos entrevistados – é o sistema de certificação digital⁶⁴ – o SISPROUNI. A tecnologia de certificação digital é um conjunto de técnicas e processos que propiciam maior segurança às comunicações e transações eletrônicas, garantindo a autenticidade de documentos. O SISPROUNI foi elaborado sob gestão da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação da Educação Superior da Secretaria de Educação Superior e desenvolvido pela CEINF. Através desse sistema, o MEC é capaz de identificar, em tempo real, a situação dos bolsistas e de cada uma das instituições participantes do Programa. O acesso ao SISPROUNI é realizado com a utilização de certificados digitais, emitidos no âmbito da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICPBrasil⁶⁵, sendo todos os documentos emitidos pelo sistema assinados digitalmente.

⁶³ In: Revista ProUni: Educação e Inclusão: quatro anos de história.

⁶⁴ Os certificados digitais são documentos de identificação eletrônicos, emitidos por uma Autoridade Certificadora.

⁶⁵ ICP, ou Infra-estrutura de Chaves Públicas, é a sigla no Brasil para PKI - Public Key Infrastructure -, um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos elaborado para suportar um sistema criptográfico com base em certificados digitais.

A Internet segura torna possível estabelecer transações e comunicações sem risco para as partes envolvidas, o que só é possível com a utilização de certificados digitais, ou seja, documentos eletrônicos que assinam, protegem e geram recibos digitais dessas transações e comunicações.

Quando se utiliza um certificado digital, as partes envolvidas tornam-se responsáveis (e sofrem consequências) por todas as comunicações ou transações de que participaram.

A ICP-Brasil - Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - foi instituída pela Medida Provisória 2.200 e, em julho de 2001, as atividades do Comitê Gestor ICP-Brasil foram regulamentadas e redefinidas pelo decreto 3.872.

Fonte: <https://www.certisign.com.br/companhia/icp-brasil> Acesso em: 04/02/2009.

Quando o aluno se inscreve no Programa, o SISPROUNI busca, automaticamente, no banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a nota obtida no ENEM. Destacamos essas questões nas falas dos entrevistados abaixo:

(...) toda a operacionalização do PROUNI se dá de uma forma muito transparente, no sentido que ela é toda feita por meio eletrônico. (Entrevistado MEC 4)

A definição das cotas e percentuais de alunos bolsistas ProUni é realizada de acordo com uma tabela do Censo do IBGE de 2000, que apresenta por estado brasileiro a distribuição de etnia. O programa SISPROUNI de certificação digital é que realiza todos esses dados e processamento de informações. (Entrevistado MEC 3)

Além do SISPROUNI, os entrevistados também pontuam a concepção e implantação da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni – CONAP – como algo que não só favorece a transparência da execução da política pública como garante o processo de gestão democrática e participativa previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A CONAP – instituída nos termos da Portaria nº 301 (de 30 de janeiro de 2006), Portaria nº 941 (de 27 de abril de 2006) e Portaria nº 874 (de 10 de setembro de 2007) tem como competências:

I – Exercer o acompanhamento e o controle social dos procedimentos operacionais de concessão de bolsas do ProUni, visando ao seu aperfeiçoamento e à sua consolidação;

II – Interagir com a sociedade civil, recebendo queixas, denúncias, críticas e sugestões para apresentação à SESu;

III – Propor diretrizes para a organização de comissões de acompanhamento local;

IV – Elaborar seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado de Educação; e

V – Realizar reuniões ordinárias e extraordinárias. (Parágrafo Único da Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006)

De acordo com o art. 2º da Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006, a CONAP terá a seguinte composição:

- I – 2 (dois) representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles bolsista do ProUni;
- II – 2 (dois) representantes dos estudantes de ensino médio público;
- III – 2 (dois) representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior, sendo ambos professores em regime de tempo integral;
- IV – 2 (dois) representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior;
- V – 2 (dois) representantes da sociedade civil;
- VI – 2 (dois) representantes do Ministério da Educação.

Os membros da CONAP possuem mandato de dois anos – vedada a recondução – e exercem função não remunerada, sendo considerada atividade de relevante interesse social, não fazendo jus a transporte ou diárias.

Com referência no parágrafo 1º do Art. 3º da Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006, as deliberações da CONAP têm caráter consultivo, tendo reuniões ordinárias – conforme cronograma aprovado pelo colegiado na primeira reunião do ano – e extraordinária – sempre que convocadas pelo Ministro de Estado de Educação ou por metade de seus membros.

A CONAP é uma comissão com 12 membros, que tem a participação da sociedade civil (MSU e EDUCAFRO), da UNE, da UBES, da CNTE, da CONTEE⁶⁶, da ABMES e do CRUB, além dos representantes do MEC, ou seja, do diretor e coordenador do programa.

A comissão não tem o papel apenas de fiscalização, ela é consultiva... Ela faz uma ponte entre a sociedade e os Ministérios. É importante porque é o olhar da sociedade civil no ProUni e a participação no processo de gestão do Programa. (*Representante MEC 3*).

Acho que não é um mero grupo de fiscalização. E isso vai do estado brasileiro, mas vai particularmente dos movimentos sociais; de serem mais unidos, de saberem conquistar posições. Ninguém deu o PROUNI de graça. A gente é que tem os movimentos. (*Representante A*).

A CONAP é apontada como uma representação e comissão responsável pelo processo de controle social da política pública, garantindo a presença e representatividade da sociedade civil. Como destacam os entrevistados acima, a CONAP representa “o olhar e a voz” dos diferentes atores sociais no processo de

⁶⁶ A CONTEE representa os sindicatos dos professores e técnico-administrativos da educação privada de todo o País, do ensino infantil ao superior.

acompanhamento da política pública, representando mais uma conquista para os movimentos sociais.

A introdução dos conselhos no cenário político, de acordo com Ferraz (2006) estabeleceu o reconhecimento dos atores sociais coletivos representados por movimentos e organizações da sociedade civil, dando um caráter mais transparente à “máquina estatal” e contribuindo para a efetivação do processo de controle social das políticas públicas.

Os entrevistados também destacam que dentro dos próprios conselhos e espaços representativos da sociedade civil existem contradições e tensões sociais, como destacamos no depoimento abaixo:

Eu sou representante do CRUB na CONAP. O CRUB tem interesses diversos, uma vez que concentra as instituições de ensino superior filantrópicas, lucrativas e ainda públicas. Eu sou representante da CRUB, mas como componente do ABRUC, que tem posições muito claras, sendo mediadora de instituições sérias, que são filantrópicas e tem um papel social de contribuir com a educação brasileira.

Com relação às IES lucrativas existe uma relação complicada do ponto de vista político (arrecadações fiscais e todas as isenções)... Isso deixa as relações um pouco estremeçadas.

(...) o primeiro ano em que a CONAP foi instituída, tivemos um movimento de constituir estatuto, portaria e outras questões indispensáveis a fase de implantação da comissão. Este ano era um período de mudança da equipe do CONAP, mas o Ministro da Educação permitiu que os membros fossem reeleitos, a fim de que tivessem tempo efetivamente de acompanhar e avaliar o programa.

Todas as questões, dados e reclamações sobre o ProUni são repassados para a CONAP – antes de qualquer publicação oficial – que as analisa e encaminha para os órgãos competentes. (*Representante D*)

Fica evidenciado o jogo de tensões e contradições dentro das próprias instâncias representativas, no sentido da ABRUC questionar e posicionar a importância de ser a representação da CRUB na CONAP, em função da característica confessional e comunitária das instituições que a compõe, além da própria trajetória de filantropia no Ensino Superior.

Outra questão apontada tanto pelos representantes das IES quanto dos movimentos sociais, que participam da CONAP, referem-se aos limites e fragilidades do programa e da própria comissão no processo de fiscalização e acompanhamento.

(...) CONAP dizia o seguinte: que cada membro tinha que se virar com a passagem de seu estado até Brasília pra participar. Gente, é querer demais de um militante. Agora o decreto que recompôs já definiu que os gastos de passagem, os gastos pra ir pro CONAP passou a ser assumido pelo governo, com isso então, tornou-se mais viável... outro aspecto nós gostaríamos de um CONAP com mais instrumentação em mãos. Por exemplo, nós gostaríamos de uma semana antes da reunião ter acesso a todos os dados da última etapa; só que não tem sido assim. É um órgão que tem cobrado posições, hoje pra nós a grande missão do CONAP é exigir que a fiscalização seja mais radical... É grande o número de universidades e de faculdades, de instituições superiores, que não estão nem aí pra averiguar com seriedade se o aluno que diz que é afro-descendente se é ou não. Eu estive em uma cidade pequena no interior se Santa Catarina e o diretor falou... ele não sabia que eu era militante do movimento negro e ele falou pra mim, abertamente assim: vem uns jovens pobres, brancos e que... mostrando as dificuldades deles de entrar na faculdade. Eu não tinha bolsas pra dar pra eles, mas falei: olha só, o PROUNI tem uma vaga pra negro e não tá preenchida, eu vou fechar depois de amanhã o processo aqui de matrícula e com quatro vagas para negros. Se você quiser declarar negra entra. E a pessoa foi lá, botou negra e entrou. Portanto, a falta de averiguação por parte do MEC pode levar o PROUNI ao descrédito. Se qualquer pessoa for fazer averiguação mais séria, vai encontrar alguns problemas graves. Também houve uma denúncia grave em Campinas... pessoas que entraram pelo PROUNI falsificando documentos de renda... uma instituição superior na Bahia que faz o seguinte: Ela ampliou muito o número de bolsas do ProUni e pegou o 'ProUnista' no primeiro ano e colocou em sala separada dos alunos pagantes. No segundo ano, não satisfeita com a maldade referida no principio do projeto, ela alugou um prédio de qualidade inferior distante do prédio principal e passou pra lá todos os alunos 'ProUnistas'. (*Representante C*)

Por exemplo, as IES têm um prazo para o envio de relatórios e, muitas vezes, ultrapassam essa data limite. O que o MEC faz nessas situações? Qual a medida corretiva adotada? A princípio o MEC orienta as IES, mas questionamos que se não houver uma medida corretiva de fato, ou seja, ficar apenas numa orientação verbal outras IES começam – em descrédito – a atrasar os prazos também. Na última reunião da CONAP fizemos essa cobrança e o MEC solicitou que a assessoria jurídica do programa verificasse legalmente o que pode ser feito com essas IES. Em 2007 o número de IES que não obedeceu ao prazo foi de 76 e em 2008 – até a presente data – 181 IES não enviaram os relatórios. Ou seja, a ausência de medida corretiva faz com que um maior número de IES flexibilize os prazos e limites de entrega de documentação. Na próxima reunião da CONAP, o MEC pronunciará a avaliação da assessoria jurídica. (*Representante D*)

Nos depoimentos acima fica evidente a importância da CONAP no processo de acompanhamento, por parte da sociedade civil, das ações do Programa, sendo sinalizados problemas como a falta de infra-estrutura, a ausência de mecanismos mais eficazes de monitoramento, a falta de efetivação de uma política de avaliação da qualidade do ensino nas IES privadas e a presença ainda de caráter discriminatório na relação entre os bolsistas ProUni nas diversas IES. Dificuldades que sinalizam as fragilidades do processo de avaliação e monitoramento do ProUni pelo MEC, além dos próprios problemas de financiamento e participação nas reuniões da comissão por parte dos movimentos sociais.

O potencial de transformação existente nas arenas dos conselhos e controle social possui limites no processo de correlação de forças existentes nesses espaços, que, tomados isoladamente, não viabilizam mudanças e expansão da democracia brasileira. *Os movimentos sociais brasileiros são extremamente pacíficos! Já fizeram a opção não pela luta armada há muito tempo. Quem tenta colocar armas é quem tenta dissolver os movimentos sociais*, diz o *Representante A*.

A participação política e o controle social possuem ainda entraves para sua efetivação, caracterizados pela trajetória histórica de passividade do exercício da cidadania no cenário brasileiro, a falta de tempo ou mesmo a sobrecarga de trabalho dos membros dos conselhos, assim como as limitações financeiras e de infra-estrutura dos movimentos sociais.

Em contrapartida, movimentos sociais e organizações da sociedade civil têm usado a constituição de plenárias populares, audiências públicas para que gestores e prestadores de serviços prestem contas de suas ações (principalmente após denúncias de irregularidades), a publicidade das reuniões e a capacitação de seus conselheiros e membros para o enfrentamento dos embates realizados no espaço dos conselhos.

Além da CONAP, o programa possui outros mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da política pública, como a elaboração e envio ao MEC de relatórios periódicos – elaborados pelos coordenadores locais do programa nas IES - apontando não apenas a frequência e rendimento acadêmico do aluno, mas os procedimentos diversos de operacionalização do programa.

O MEC também considera outro mecanismo eficaz de avaliação o próprio SISPROUNI, como destacam os entrevistados abaixo, que recebeu em 2006 o Prêmio Padrão de Qualidade em B2B, pelo Padrão Editorial e a E-Consulting.

Existem dois tipos de avaliação: a avaliação operacional e a avaliação acadêmica. A avaliação operacional consiste em verificar e acompanhar o que deve ou não ser feito no processo de operacionalização do programa já a avaliação acadêmica consiste em monitorar os egressos do programa, verificar os resultados e impactos... Essa é nossa fase seguinte, não podíamos fazer isso antes. Não tínhamos como avaliar um programa em sua fase inicial... Agora que o programa está se estabilizando, podemos começar a pensar nos instrumentos de avaliação acadêmica. (*Representante MEC 3*)

Quanto ao processo de avaliação operacional, o mesmo é realizado internamente pelo sistema informatizado do programa (SISPROUNI), que evita gasto, burocracia e representa uma economia de tempo... Para mim o sucesso do Programa é esse sistema informatizado e o acesso através do ENEM. (*Representante MEC 3*)

Quanto à avaliação referente à renúncia fiscal, o MEC deixa claro que é o Ministério da Fazenda que se responsabiliza por esse processo.

Outro instrumento de avaliação operacional, destacado durante as entrevistas, são os encontros regionais realizados com os coordenadores do ProUni pelo MEC, onde ocorre a troca de experiências e, principalmente, a oportunidade de se ter contato com o campo empírico de operacionalização do Programa.

Um processo de avaliação e questão importante a ser destacada são os encontros com coordenadores do ProUni realizados pelo MEC. Já foi realizado um em Brasília, Rio Grande do Sul e um terceiro com os representantes dos estados de Goiás e Tocantins. Outro instrumento de avaliação relevante foram os encontros com alunos bolsistas do ProUni – realizados na cidade de São Paulo e no Rio de Janeiro – onde foram realizados debates e entregue ao ministro uma carta de reivindicações. Após esses encontros foi confeccionado o Manual do aluno ProUni, disponibilizado *online*, que contém as orientações básicas para inclusão no programa. (*Representante D*)

A Coordenação de Programas de Ensino Superior tem realizado visita aos estados e organizado encontro com os coordenadores⁶⁷, no sentido de obter dados sobre a operacionalização do programa e verificar possíveis problemas. Já foram realizados encontros nos estados de Goiás, Tocantins, Distrito Federal e em todos os estados da Região Nordeste. (*Representante MEC 3*)

No depoimento acima, o entrevistado cita os dois encontros regionais de alunos bolsistas ProUni, realizados respectivamente na cidade de São Paulo e no Rio de Janeiro. O Primeiro Encontro dos Estudantes do ProUni da cidade de São Paulo aconteceu em 2007, caracterizando uma parceria entre a União Estadual dos Estudantes de São Paulo (UEE-SP), o Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ) e a União Nacional de Estudantes (UNE), onde os alunos confeccionaram uma carta pontuando diversas reivindicações sobre o programa. O Primeiro Encontro dos Estudantes do ProUni da cidade do Rio de Janeiro foi realizado no dia 29 de março de 2008 em meio ao Fórum Mundial de Educação - que foi realizado no período de 27 à 30 de março – no município de Nova Iguaçu. O encontro da Baixada teve em sua terceira edição o tema "Educação Cidadã para uma Cidade Educadora". O encontro contou com as presenças do ministro da Educação, Fernando Haddad, do prefeito de Nova Iguaçu e ex-presidente da UNE (1992/93), Lindenberg Farias e do diretor do Instituto Paulo Freire, Moacir Gadotti, além da participação de aproximadamente dois mil estudantes. Representantes da UNE entregaram ao ministro Fernando Haddad a Carta de

⁶⁷ Cada Instituição de Ensino Superior possui um coordenador do programa.

Nova Iguaçu, um documento que aponta sugestões dos estudantes beneficiados do ProUni, no Rio de Janeiro, para a melhoria do Programa.

A carta se assemelha à que foi entregue ao ministro em 2007, no encontro de estudantes do ProUni no estado de São Paulo. Entre as principais reivindicações estavam as seguintes: mais clareza de critérios e informações sobre o Programa, regulamentação única para as instituições de ensino participantes, incentivo de ingresso em cursos de pós-graduação e fim da exigência de comprovação de renda anual. Outras questões apontadas na Carta consistem na falta de informação, a impossibilidade de transferência de curso⁶⁸, a exigência de comprovação de renda anual, a desigualdade de concorrência nos espaços acadêmicos e a falta de assistência estudantil.

Durante o encontro no Rio de Janeiro, o ministro assinou uma portaria que estabelece, para os bolsistas integrantes do ProUni, a possibilidade de financiamento dos 50% que não são cobertos pelo Programa no momento. O ministro destacou, ainda, a possibilidade de que os alunos beneficiados optem pelo fiador solidário, o que facilitaria a adesão ao Programa e o aumento no prazo de quitação da dívida pelos beneficiados.

O ministro informou que o documento prevê, ainda, o alongamento do prazo para quitar o empréstimo com a Caixa Econômica Federal, passando a ser o dobro da duração do curso; a redução na taxa anual de juros para as carreiras prioritárias como as licenciaturas, pedagogia, normal superior e as de tecnologia, que passam de 6,5% para 3,5%; e ainda a possibilidade de que os alunos beneficiados optem pelo fiador solidário, que representa um compromisso entre um grupo de até cinco estudantes que se responsabilizando pelo pagamento das dívidas uns dos outros.

A UNE reforça ser de suma importância a conquista destas vagas nas universidades pelos jovens, mas lembra que não se pode deixar de pensar em políticas de assistência estudantil para que se tenha a manutenção deste benefício, ou seja, a permanência dos bolsistas na universidade.

Nesse encontro também foi divulgado que os estudantes do ProUni terão oportunidade de fazer estágio na Caixa Econômica Federal. Ou seja, podem concorrer às vagas do Programa de Estágio da Caixa todos os bolsistas do ProUni,

⁶⁸ A atual portaria deixa a critério das instituições a decisão de aceitar ou não a transferência do aluno. A maioria delas tem proibido qualquer tipo de transferência, inclusive entre seus campi e até no caso de mudança de turno. Este é um problema que acreditamos que deva ser atacado, pois, com certeza, impactará em dados de evasão do Programa.

que estiverem com a matrícula ativa e que estejam cursando a partir do 3º semestre para os cursos com duração de 3 anos e o 5º semestre para os cursos com duração de quatro ou cinco anos.

Devemos esclarecer que, na qualidade de pesquisadora, participei do Primeiro Encontro dos Estudantes do ProUni da cidade do Rio de Janeiro, quando pude observar que um dos pontos de fragilidade do Programa consiste na carência de avaliações científicas e acadêmicas, no sentido de levantar indicadores quantitativos e qualitativos. As discussões realizadas nesse encontro foram mais direcionadas numa perspectiva política do que teórico-científica.

A seguir apresentaremos as percepções dos representantes do MEC e dos movimentos sociais – entrevistados durante a pesquisa - sobre os pontos de avanços e fragilidades do ProUni no campo da macro-análise e macro-estrutura.

Eu acho que não pode ser reduzida a política de governo! O sistema público de bolsas tem que avançar particularmente nos indicadores de qualidade, na questão das bolsas integrais... Na emancipação cidadã dos participantes, dos municípios, dos estados; quer dizer o quadro local e regional envolvido. Da relação com a academia, da produção acadêmica...

Eu acho que o ProUni desencadeia a perda de algumas ilusões... A ilusão de que o ensino privado é um bicho de sete cabeças, que cospe fogo pelas ventas... Eu acho que há diferenças no ensino privado. O ensino privado entra num outro ciclo, que é o ciclo da financeirização. (...) Essa experiência do PROUNI também contribui no sentido de colocar um quadro regulativo do Estado em relação ao ensino privado. Não regulando no sentido draconiano⁶⁹, mas na medida em que há uma concessão do Estado passa a ter uma dimensão de política pública dentro disso. (*Representante A*)

No depoimento acima é pontuado como um avanço do Programa a proposta de regulação das IES particulares e da própria Lei de Filantropia, sendo enfatizada a importância da fiscalização e avaliação da qualidade dos cursos de graduação.

O entrevistado ainda destaca que o ProUni contribui para desmistificar o preconceito existente na sociedade brasileira que associa o ensino superior privado a uma baixa qualidade de acadêmico-científica.

⁶⁹ Drácon ou Draconte (em grego: Δράκων, transl. *Drák?n*) foi um legislador ateniense (século VII a.C.). Arconte, de origem aristocrática. Drácon recebeu em 621 a.C. poderes extraordinários para por fim ao conflito social provocado pelo golpe de estado de Cílón e o exílio de Megacles. Incumbido pelos atenienses de preparar um código de leis escritas (até então eram orais), Drácon elaborou um rígido código de leis baseado nas normas tradicionais arbitradas pelos juizes. In: <http://pt.wiktionary.org/wiki/Draconiano> Acesso em 08/02/2009.

Outro ponto ressaltado pelo MEC como indicador positivo de avaliação do Programa consiste nas cotas oferecidas nos cursos de licenciatura aos professores, considerando essa ação como um processo de investimento na melhoria da qualidade da educação e uma própria valorização do magistério, uma vez que é uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 10172/2001 a melhoria da qualidade do ensino.

Dados apresentados pela coordenação do programa em dezembro de 2007 registram que nesses quase 4 anos de existência, o ProUni já beneficiou com bolsas cerca de 310 mil estudantes bolsistas, dos quais 67,729 realiza cursos de licenciatura. Essas bolsas podem ser integrais ou parciais nas modalidades – presencial ou educação a distância (EAD), nos diversos turnos: integral, matutino, vespertino ou noturno. Estatisticamente, esse quadro está assim distribuído: a) tipos de bolsa: integral, 49.793; parcial, 17.936; b) modalidades: presencial, 56.302; EAD, 11.427; c) turnos: integral, 601; matutino, 9.258; vespertino, 2.577; noturno, 43.866. (BRASIL, 2008, p. 33)

Os entrevistados também destacam que inicialmente as IES apresentavam um preconceito, no sentido de considerar o aluno bolsista ProUni com déficit ou dificuldade de aprendizagem, questionando muitas vezes o critério de excelência acadêmica e o receio de redução do coeficiente de rendimento acadêmico discente, como revela a seguinte fala:

(...) desmistificado também a ideia de que era o pior aluno que entrava no PROUNI, entram alunos ruins no PROUNI, como entram em outras instituições, isso ninguém pode fazer uma regra geral... a realidade tem mostrando o contrário, porque essas pessoas têm tanta ansia e expectativa de entrar numa universidade, que vivenciam uma redenção dos seus problemas pessoais, agarrando a oportunidade de estudar com tanta força, se dedicando muito... As primeiras turmas estão saindo, estão se formando os primeiros alunos do PROUNI penso que seria interessantíssimo o estudo que apontasse esse desempenho dos estudantes que saíram do PROUNI, em relação a média nacional, o resultado dos estudantes, ou até mesmo em relação àquela instituição de onde ele saiu, pra consolidar isso aí, e também pra que os alunos do PROUNI saiam de um programa de cabeça erguida. Sabendo; olha eu entrei no PROUNI, mas eu tenho mérito e fui capaz, eu só entrei; até porque o acesso ao PROUNI é por mérito, é o resultado de um Exame Nacional de Ensino Médio que é o ENEM. *(Representante MEC 4)*

Os entrevistados destacam, contraditoriamente, a expansão do número de vagas e ingresso na universidade de alunos de baixa condição sócio-econômica e afro-descendentes como um avanço do ProUni, mas reconhecem que o Brasil ainda tem um longo caminho para a efetivação da democratização da educação.

Mas as estatísticas são poucas ainda... O número de gente nas universidades está na faixa dos 11%... Nós ainda temos que avançar as nossas estaquinhas de mais universidades públicas, gratuitas. Tem vitórias contundentes! Inequívocas! Agora não pode parar por aí, né?! Acho que quando pára, quando dá uma sensação meramente de um gozo individual, ou gozo de vaidade; eu acho que aí se lascou tudo. Eu acho que o caminho que eu vejo pra isso são as conferências de educação. Ficamos muito contentes em participar da Conferência de Educação. *(Representante A)*

Um outro ponto destacado pelos entrevistados é a articulação e intersectorialidade do Programa com outras políticas públicas e ações do MEC, efetivando uma complementariedade e integralidade. Vejam o que falam esse sujeitos envolvidos:

Nunca consigo ver o ProUni solto, mas sempre articulado aos demais programas e políticas do MEC. O ProUni é um programa do MEC, situado dentro da Secretaria de Ensino Superior (SESU), numa Coordenação de Programas e Políticas Especiais da Educação, onde se articula ao FIES... Dentro da Educação Superior você tem um conjunto de ações voltadas para aqueles alunos ou indivíduos tradicionalmente excluídos da Educação Superior. Por um lado, você tem os programas voltados ao Ensino Superior Público, como o REUNI, a Universidade Aberta e a expansão das universidades federais; e de outro lado, você tem os programas voltados ao Ensino Superior privado, como o ProUni e o FIES... e ainda a Bolsa Permanência. Está dentro da proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) a interlocução entre essas duas propostas e programas. *(Representante MEC 3)*

As políticas e programas têm uma tendência inicial à focalização, mas ao mesmo tempo universaliza. Um programa não existe sozinho, ele está articulado com as demais políticas públicas. Cada um faz a sua parte. O ProUni abre vagas, garante o acesso ao Ensino Superior... Você inclui com qualidade, na medida em que tem o ENEM como porta de entrada. Você dá acesso pela cota, mas com viés de qualidade. A dimensão de universalidade é quando você integra todos os programas... É você pensar e operacionalizar a Educação Superior como um todo. É um conjunto de políticas, que tem como foco garantir o ingresso de todos os excluídos e com qualidade. *(Representante MEC 3)*

(...) quando foi pensado o ProUni, foi pensado também no conjunto de medidas e procedimentos que teriam como objetivo garantir, não só a qualidade, mas também o próprio processo de fiscalização do programa, então eu costumo definir o ProUni em duas fases basicamente, que eu digo que é o processo de criação: onde como todo e qualquer processo de criação é muito quem pensou no ProUni... não foi uma iniciativa única, no núcleo da educação superior, mais ao lado do ProUni surgiram outras iniciativas, por exemplo de fortalecimento das instituições públicas federais, criação de novas instituições, acho que talvez tenha sido a maior expansão que nós tivemos nesse tempo todo na história da Educação Superior Pública no Brasil. O MEC deixou muito claro que o ProUni não significaria apenas e exclusivamente a potencialização do ensino privado no Brasil, mas significaria num determinado período uma ação que pudesse incluir mais jovens no ensino superior, enquanto se procedia, enquanto se encaminhava outras iniciativas no sentido de restaurar, resgatar, potencializar a instituição pública, principalmente o Ensino Superior Público Federal no Brasil. Vamos

dizer assim, o ProUni deve ter um tempo definido, quando o sistema de educação superior pública no Brasil estiver consolidado é evidentemente que o ProUni vai começar a mostrar uma exaustão da sua própria capacidade de absorver estudantes, porque a própria instituição pública começa a absorver. *(Representante MEC 4)*

Os entrevistados pontuam a implementação do ProUni pelo MEC como um programa emergencial e imediatista, que não tem a perspectiva de alcançar a inclusão acadêmica e social, mas de viabilizar um maior acesso ao Ensino Superior. Além de ser concebido em articulação com outros programas e ações de políticas públicas, como o REUNI, a Universidade Aberta, a proposta de ampliação de vagas e IES públicas, a Bolsa Permanência, o FIES e outros. O ProUni é percebido, pelos entrevistados, ainda como a possibilidade de descobrir e investir em novos talentos, proporcionando determinada mobilidade social. *Quando você abre uma janela de oportunidades, de que há possibilidade de mobilidade, a performance desses jovens, ela rapidamente vai ser desenvolvida. (Representante MEC 2).*

Outra questão destacada na dimensão de análise macro-estrutural – que já abordamos no início deste capítulo - foi a contribuição do ProUni no processo de reorganização da filantropia e renúncia fiscal das IES. No sentido de que muitas IES não realizavam ações filantrópicas, ou mesmo, utilizavam a extensão como prática assistencialista e filantrópica.

De 1998 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pela Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem nenhuma contrapartida.

Até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Resultado: raramente era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda. A isenção fiscal não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior.

(...) o ProUni é, dentre todos os programas, aquele que melhor sintetiza os pressupostos básicos da educação superior. A educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: expansão de ofertas de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a este nível educacional; garantia de qualidade, sendo que não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade; promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica; ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País; e desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados ou como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e formação da nação.

Quanto à avaliação da educação superior, ela será em consonância com os três componentes do Sinaes⁷⁰: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes, os quais dialogam um com o outro. Assim, a avaliação se torna a base da regulação, em um desenho institucional que cria um marco regulatório coerente, assegurando ao Poder Público maior capacidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de supervisão sobre o sistema federal de educação superior e abrindo às boas instituições condições de construir sua reputação e conquistar autonomia. (BRASIL: 2008, p. 6)

Nesse sentido, o MEC no processo de implementação do Programa, novamente destacando o papel da CONAP e dos representantes da sociedade civil, vai estabelecendo pressupostos de reorganização do memso, procurando aprimorar o próprio sistema de avaliação.

O MEC também aponta nos resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) o bom rendimento acadêmico dos alunos bolsistas ProUni, desmistificando a associação de baixo coeficiente de rendimento acadêmico a situação de baixa condição sócio-econômica ou trajetória sócio-cultural dos bolsistas.

O ENADE avalia o aluno utilizando o critério de formação geral – que verifica como ele está preparado para viver em sociedade e seu exercício de cidadania – e a formação específica – que são os conhecimentos adquiridos no curso que está fazendo. De acordo com Mota (2008, p.1)⁷¹:

O resultado do ENADE de 2006 apontou superioridade dos bolsistas ProUni em 14 das 15 áreas do conhecimento avaliadas que permitiam comparação: administração, arquivologia, biblioteconomia, biomedicina, ciências contábeis, ciências econômicas, comunicação social, design, direito, formação de professores (normal superior), música, psicologia, secretariado executivo, teatro e turismo. Participaram do exame 871 municípios, em todos os estados e no Distrito Federal, com 386.860 estudantes – 211.993 ingressantes e 174.867 concluintes – pertencentes a 5.701 cursos de 1.600 instituições de educação superior.

Os entrevistados também destacam o esforço e compromisso do aluno bolsista com o seu processo de formação profissional, caracterizado pela dedicação às atividades acadêmicas e pelo próprio rendimento acadêmico.

Quanto aos pontos de fragilidade do Programa, os representantes dos movimentos sociais destacam a importância de dar visibilidade à dimensão de historicidade e protagonismo dos diversos atores sociais nesse processo. Ou seja, tornar visível que o processo de construção de uma política pública não é fruto de

⁷⁰ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

⁷¹ In: Revista ProUni: Educação e Inclusão: quatro anos de história. Edição 01. Brasília: MEC, 2008.

uma ação individual, concessão ou imposição política, mas um processo de luta e negociação social.

Vê o ProUni como uma propaganda como algo pronto, como um ganho individual. Então isso me preocupa, o ganho público; mesmo o ganho individual já é um ganho público. Mas me preocupa essa coisa do debate, do rumo das coisas e da qualidade da educação. Não no sentido das notas meramente, no sentido do seu impacto na saúde, no sistema prisional, no sentido de habitação, na repartição da terra, e na construção de saberes por parte dessa gente, no número de livros escritos, no número de iniciação científica, no número de pós-graduação. Eu acho que é um conjunto de questões em potencial que se abre, mas sabidamente se fecham se for colocado só no campo da minha bolsa, do indivíduo, etc... (Representante A)

O perigo da historicidade do ProUni, primeiro, é o acumulação de luta social e, segundo, quando ao anular a luta social na prática... por não entender como fruto de luta social, mas entender como algo que caiu do céu. Você deixar de formar novos sujeitos, as novas lutas. (Representante A)

É relevante enfatizar o processo de protagonismo dos movimentos sociais e diferentes segmentos da sociedade civil no processo de implementação do ProUni, caracterizando a construção das políticas públicas como um campo de conflitos, relações e inter-relações sociais. Nesse sentido, essa interface entre o público e o privado deve ser redimensionada em todo momento, sendo parte do processo histórico de construção e reconstrução do cenário da política pública.

Os representantes dos movimentos sociais destacam, ainda, de maneira contraditória, que apesar de o ProUni nascer da interface, interação e negociação entre Estado e Sociedade Civil, convive com a fragilidade e o perigo de esvaziar sua dimensão pública e participativa, caso seja reduzido a dimensão de uma política pública concedida e implementada pelo Estado.

Outra questão pontuada pelos entrevistados consiste na qualidade do ensino superior que está sendo disponibilizado aos alunos bolsistas ProUni, destacando o aspecto de qualidade no processo de aquisição de conhecimentos e também na infraestrutura adequada de uma universidade, no sentido de garantir o acesso à biblioteca, computadores e à própria qualificação do processo de ensino, pesquisa e extensão.

Como disse anteriormente, o PROUNI foi uma ideia inteligente que está dando certo. A gestão do Programa hoje está mais clara e organizada para nós da CONAP. No entanto, temos que estar atentos a vários fatores como a seriedade na seleção realizada por parte das IES (garantindo o perfil de carência e outros), a garantia de egresso no curso solicitado e não em outro, para resolver problema de vaga ou de demanda da instituição, a extensão ou acesso a bolsa de permanência, a não discriminação do aluno bolsista e a qualidade dos cursos oferecidos, assim como a seriedade e compromisso por parte das instituições de ensino e outros. Temos

também a preocupação com o aumento das bolsas parciais, elas não podem ser em maior número (hoje não são) por que o perfil sócio-econômico da maioria dos bolsistas indica dificuldades de pagamento do restante das parcelas e uma maior tendência à evasão. (*Representante D*)

O ProUni é evidentemente um Programa de sucesso, me parece inquestionável isso. Do ponto de vista como qualquer política de reserva de vagas ela tende (dado um tamanho do mercado privado) a um teto. A questão que está colocada agora é como se dará a expansão do setor do ensino superior... Acho que tem um espaço enorme para expandir o ensino público superior e, ao mesmo tempo, garantir uma expansão com maior controle de qualidade do setor privado. Então você tem que calibrar algumas variáveis de qualidade, tanto pro privado como pro público. As universidades privadas e públicas deveriam colocar metas e serem avaliadas por essas metas. Você tinha que ter um plano de desenvolvimento institucional acordado com a comunidade universitária, com a comunidade em torno, um compromisso com a qualidade. Uma discussão que está associada e é uma derivação do ProUni é como as universidades privadas dão conta das agendas que tem haver com permanência desse estudante dentro espaço, permanência não é só um problema de recurso financeiro, mas como é a qualidade das bibliotecas (material atualizado e quantidade razoável). Então o desafio é como você consegue ter uma universidade privada com rentabilidade e ao mesmo tempo oferecer condições de estudo e pesquisa, que sejam acessíveis a todos. Isso é um desafio do ensino superior do mundo, tanto dos cursos universitários como dos cursos de tecnólogo. (*Representante MEC 2*)

O Ensino Superior caracteriza-se por oferecer ao aluno, como pontuamos anteriormente, atividades de ensino, pesquisa e extensão, proporcionando uma rede de infra-estrutura indispensável à qualificação profissional. Nesse sentido, os entrevistados ressaltam que não é necessário apenas o investimento quantitativo referente ao aumento do número de vagas, mas investir e avaliar a qualidade do ensino superior.

É importante pontuar a necessidade de o MEC sistematizar ações de monitoria e avaliação da qualidade dos cursos de graduação desenvolvidos pelas IES participantes do programa, além da promoção de estudos e pesquisas relacionados ao impacto social desse Programa.

Outro desafio levantado pelos entrevistados consiste na relação de valorização do Ensino Superior, construída historicamente no cenário brasileiro, em detrimento do Ensino Médio. Ou seja, as exigências do mercado de trabalho por certificações e qualificações de nível superior, sem valorização ou mesmo investimento nas esferas de Ensino Médio.

Essa é outra questão que o Brasil precisa avançar, quer dizer você não precisa ter unicamente universitário... Por que não ter ótimos cursos de tecnólogos, por que não ter cursos intermediários que te dá um diploma e conhecimentos específicos para o mercado de trabalho? A fronteira do setor público nesse critério de qualidade

tem que radicalizar e do setor privado também. E aumentar a qualidade implica em alguma hora equilibrar o conteúdo da qualidade e o acesso, com a ideia de equidade. Isso não é um limite do ProUni, mas o ProUni coloca essa agenda como um desafio pro setor privado. (*Representante MEC 2*)

Essas questões de análise macro-estruturais apontam o cenário de contradições internas ao próprio processo de implementação de políticas públicas de ações afirmativas. As ações afirmativas podem ser analisadas por dois prismas: em um sentido restrito e em um sentido mais amplo. No primeiro caso as ações afirmativas são apontadas como políticas públicas temporárias, promovidas por parte do Estado, tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, que objetivam a promoção da igualdade entre grupos sociais, levando em consideração desvantagens sofridas ao longo da história. Assim, as medidas de ação afirmativas configuram-se como uma alternativa para o acesso à escolaridade e a cargos públicos e privados e até mesmo à representação parlamentar por parte de grupos étnicos, de gênero, etc. A segunda possibilidade de concepção e desenvolvimento das ações afirmativas seria encará-las como medidas amplas, não necessariamente atreladas às políticas públicas, medidas estas que visam à justiça distributiva, ou seja, que buscam a democratização da sociedade e são promovidas em diferentes espaços sociais. (Candau, 2004).

As políticas de ação afirmativa, dentre elas destacamos o ProUni, configuram-se como um campo de dualidades e contradições acerca da opinião pública e estudos teórico-empíricos, destacando-se a posição do movimento negro em defesa da implementação de ações afirmativas e de estudiosos e acadêmicos que ressaltam que essas ações não atacam a raiz do problema do ensino superior no país, configurando-se como uma maquiagem do problema social. Faz-se necessário discutir a complexidade do problema educacional, levando em consideração a própria complexidade que caracteriza a dinâmica social.

Qualidade social do ensino superior consiste em aumentar o número de vagas e investir na melhoria da qualidade. Ou seja, quantificar a qualidade e qualificar a quantidade. A democracia enquanto for projeto não será alcançada, ela tem que ser praticada. Ela é meio e fim. As Ações Afirmativas – cotas e ProUni – isso o governo entendeu bem, o que eles estão instituindo é algo muito melhor do que tínhamos antes. Não que não existam críticas, mas essas ações constituem uma perspectiva de democratização. Tudo isso aliado à melhoria do Ensino Básico. O governo avançou porque existem movimentos sociais nessa área. Ou seja, o governo aprendeu com os movimentos sociais, ele captou elementos daquilo que os movimentos sociais colocam para a sociedade ao longo do século XX. A sensibilidade maior desse governo foi pegar aquilo que veio dos movimentos sociais. (*Representante B*)

Outra contribuição que nos parece relevante para trabalharmos nessa perspectiva é de Boaventura de Sousa Santos (1997), quando afirma a necessidade de articularmos políticas de igualdade e políticas de identidade, já que *as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza e o direito a ser diferentes, quando a igualdade os descaracteriza*. (p.122) Não será este um dos grandes desafios da educação e, especificamente, da escola, hoje?

Não é a diferença que pertence ao domínio da desigualdade, mas, (...) *ao contrário, é porque pensamos pelo domínio da semelhança e da identidade que hierarquizamos o diferente e o tratamos como desigual* (Gusmão, 2003, p. 91). Nesse sentido, a educação tem o desafio de se desenvolver como um processo de comunicação e troca permanente entre os diferentes. As políticas de ações afirmativas ressaltam as diferenças e combatem as desigualdades, solicitando a igualdade de oportunidade no acesso aos direitos sociais.

A implementação do direito à igualdade no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais é tarefa fundamental a qualquer projeto de democrático. De acordo com Renato Santos (2003, p.9):

Conferir igualdade nas oportunidades é um princípio que requer, diante do acúmulo histórico de injustiças e desigualdades, um tratamento diferenciado – não a reprodução ou a criação de novas injustiças, mas a supressão das existentes. Não há igualdade num tratamento idêntico a desiguais. Isto só reforça as desigualdades.

Pensar o ProUni como política de inclusão social é ressaltar o significado dessa categoria teórica (“inclusão social”) como sinônimo do resgate da cidadania, da plenitude dos direitos sociais, da participação social e política dos indivíduos (cidadãos) em todos os aspectos da sociedade. Em outras palavras, a inclusão social é caracterizada pelo exercício da cidadania plena ou emancipatória, pela participação social, política e cultural, além do acesso aos direitos básicos.

Dagnino (1994) ressalta que a noção de cidadania está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, ou seja, na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos - tanto o direito à igualdade como o direito à diferença constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania.

Outra questão que a autora destaca como elemento central para a compreensão da noção de cidadania é o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo

entre as dimensões da cultura e da política. Dagnino (1994) destaca que a cidadania incorpora características da sociedade contemporânea, como (...) *o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política* (...). (p. 103).

Dentro dessa dimensão, é necessário distinguir a nova cidadania dos anos noventa da visão liberal que, tendo gerado esse termo nos fins do século XVIII como uma resposta do Estado às reivindicações da sociedade, acabou por essencializar a noção de cidadania. Essa "essência", de cunho liberal, continua vigente até hoje, lutando para permanecer como tal e certamente desempenhando funções bastante diferentes daquelas que caracterizaram a sua origem.

Como destacamos no início deste capítulo, a partir de uma análise das políticas públicas numa dimensão conflitualista e neo-weberiana, consideramos a cidadania como uma estratégia, destacando o seu caráter de construção histórica, definida, portanto, por interesses e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Dagnino (1994) considera importante destacar alguns elementos no processo de conceituação e análise da cidadania:

1. Um primeiro item se refere à própria noção de direitos. Considero que a nova cidadania trabalha com uma redefinição da ideia de *direitos*, cujo ponto de partida é a concepção *de um direito a ter direitos*. Essa concepção não se limita portanto a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção / criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. (...) Além disso, acho que é possível afirmar que essa redefinição contempla não só o direito à igualdade, mas também o direito à diferença, uma questão polêmica à qual vou voltar.
2. Um segundo ponto, que retoma o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário da concepção liberal, não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo. A nova cidadania requer (e até é pensada como sendo esse processo) a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania 'de baixo para cima'.
3. (...) Ela se constitui também enquanto uma *proposta de sociabilidade*. Novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito. (...)

4. (...) O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. (...)

5. Um quinto ponto seria a ideia e que a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão, *membership*, "pertencimento" (*belonging*) ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de *participar efetivamente da própria definição desse sistema*, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade. (...)

6. Um sexto e último ponto, que é consequência dos anteriores, se refere à ideia de que essa nova noção de cidadania pode constituir um quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas: da igualdade à diferença, da saúde aos meios de comunicação de massa, do racismo ao aborto, do meio ambiente à moradia. (...). (Dagnino, 1994, p. 113)

A autora pontua a necessidade de entendermos o significado e designações da diferença e não apenas recusá-la, ou mesmo, ignorá-la. Segundo ela, a afirmação da diferença está sempre ligada à reivindicação de que ela possa simplesmente existir como tal, o direito de que ela possa ser vivida sem que isso signifique, sem que tenha como consequência, o tratamento desigual, a discriminação.

A efetivação de uma política pública voltada à inclusão social no ensino superior implica na garantia do acesso e permanência do aluno, na equidade de oportunidades e na efetivação da democratização do espaço escolar. Desta forma, no próximo capítulo iremos apresentar o processo de implementação do ProUni em duas IES, não tendo a proposta de estabelecer comparações ou mesmo detalhar estudos de casos, mas de dar visibilidade ao cenário de desenvolvimento desse Programa numa instituição confessional e comunitária e numa IES privada com fins lucrativos.