

# **O ProUni e a Lei n. 11.096: implicações dos interesses privados nas ações afirmativas brasileiras e no reforço da estratificação do ensino superior nacional<sup>1</sup>**

*Gabriel Gustavo Tosoni Milanez (USP)<sup>2</sup>*

## **Introdução**

Diversos autores da literatura brasileira apontam uma notável ambiguidade na formulação do ProUni (Programa Universidade Para Todos): ao mesmo tempo em que se caracteriza por ser uma ação afirmativa que visa democratizar o acesso ao ensino superior, também fortalece a iniciativa privada lucrativa e, com isso, reproduz as hierarquias institucionais do sistema de ensino superior brasileiro no seu interior. As maiores evidências desse favorecimento encontram-se no processo de criação da Lei n. 11.096 – que, em comparação ao seu Projeto de Lei e à sua Medida Provisória, passou a conceder crescentes vantagens ao setor. Busco evidenciar, neste texto, que a criação de tais distinções não é algo novo na história brasileira, mas um fenômeno passível de ser interpretado como uma expressão contemporânea de uma decisão do Estado que já dura décadas e que guarda estreita relação com sua estratégia de estratificação do ensino superior nacional.

Para realizar este percurso, parto de uma breve discussão sobre o caráter altamente estratificado dos sistemas educacionais contemporâneos (nos quais a Estado burocrático moderno ocupa posição central), localizo brevemente a crescente demanda por justiça social e ações afirmativas no ensino superior e, a seguir, discuto o caso brasileiro. Parto de uma breve recapitulação histórica para explicitar as evidências de como o Estado adotou papel ativo na centralização e estratificação do seu sistema educacional e *optou* por fomentar o crescimento do ensino superior via iniciativa privada - o que culminou na incorporação de interesses do setor na formulação do ProUni, fato este que também traz impactos na trajetória de seus beneficiados.

## **1. Estratificação como característica intrínseca aos sistemas educacionais contemporâneos**

O fato de os sistemas educacionais contemporâneos serem estratificados não é uma constatação nova dentro da literatura sociológica. Entre os autores clássicos, Max Weber, no

---

<sup>1</sup> IV ENADIR, GT14: Abordagens Antropológicas do Estado.

<sup>2</sup> Mestrando do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP) e bolsista do CNPq.

final do século XIX e início do século XX, já mostrou como tal característica sempre esteve presente em diferentes *tipos ideais* de educação ao longo da história. Assim como outros autores do pensamento europeu de sua época, Weber partia do pressuposto que os recursos disponíveis no mundo (tanto materiais quanto simbólicos) são escassos e que os indivíduos estão em constante disputa pela sua apropriação, gerando assim uma distribuição desigual de *poder* entre eles. Sob essa perspectiva, entendia que os *saberes e conhecimentos legítimos* são alguns desses recursos – os quais seriam mobilizados nas mais variadas sociedades e contextos históricos para assegurar diferentes formas de *dominação* a partir de suas próprias lógicas de *legitimidade*.

No decorrer de sua vasta obra, a partir do estudo de inúmeros casos (abrangendo exemplos tanto do oriente quanto do ocidente, que se desenvolveram desde a idade antiga até a época moderna), Weber construiu três *tipos ideais* de educação: *educação carismática*, *educação para a cultura* e *educação especializada*<sup>3</sup>. Em comum a todos eles, o autor enxergava a existência de uma lógica de destinação de indivíduos provenientes de determinadas parcelas privilegiadas de cada sociedade às posições de maior prestígio educacional – onde adquiririam formação para legitimá-los a ocupar uma posição social de liderança e destaque, seja pela aquisição de *carisma*, *cultura geral* ou *formação técnica* para preencher uma posição na burocracia moderna. (Weber, 1982a; Mannheim e Stewart, 1972; Carvalho, 2004; Rodrigues, 2011)

Ao tratar especificamente do tipo *educação especializada*, Weber entende que, no mundo moderno, a educação se torna um poderoso intermediário entre a ordem burocrática nascente e as novas lógicas de estratificação social. Beetham (1974) trabalha com essa interpretação ao evidenciar como, no mundo moderno burocrático, ocorre o enfraquecimento de privilégios baseados em nascimento e um reforço das qualificações educacionais como critério capaz de demarcar novos estratos sociais. Assim sendo, a prova da superioridade

---

<sup>3</sup> Em linhas gerais, as principais características dos três *tipos ideais* desenhados por Weber são: 1) *Educação carismática*: predominante nos períodos mágicos antigos e medievais, baseava-se na ação de feiticeiros e heróis guerreiros que ajudavam alguns indivíduos *predestinados* a descobrirem e despertarem o *carisma* dentro de si para exercerem papéis sociais de prestígio; 2) *Educação para a cultura*: predominante até o século XIX, caracterizava-se pelo fato de cada sociedade designar uma camada social privilegiada (como sacerdotes, guerreiros, letrados etc.) para compor um *estamento* de *homens cultos* (a exemplo dos *gentlemen* ingleses, dos mandarins chineses ou dos membros do *Bildung* alemão), pois acreditava-se que quanto mais embebida em cultura geral estivesse a mente de um homem, mais apto ele estaria a ocupar posições de liderança e comando em sua sociedade; 3) *Educação especializada*: emerge no mundo moderno com o intuito de formar especialistas para os quadros da administração *burocrática* ocidental, treinados para ocupar posições de autoridade em organizações públicas, escritórios, oficinas, laboratórios industriais, exércitos etc. (Weber, 1982a; Mannheim e Stewart, 1972; Carvalho, 2004; Rodrigues, 2011)

social deixa de ser necessariamente apenas uma questão de origem herdada e é substituída pelos certificados educacionais.

Weber (1982b) estabelece uma conexão direta entre o crescimento da burocracia e do ensino superior. Dado que a figura dos peritos e especialistas se torna central nas estruturas burocráticas do Estado e das empresas, a demanda para formar essa mão-de-obra especializada recai sobre as instituições educacionais, em especial as de ensino superior. Além da formação superior técnica, algumas profissões ainda instituem exames especiais para a autorização do exercício da profissão (como medicina e direito) – reforçando o caráter estamental de algumas áreas de conhecimento. Desse modo, além de distinção estamental, o diploma também passa a servir como mecanismo de distinções econômicas e de classe, uma vez que sua posse também passa a assegurar melhores postos de trabalho, salários, pensões e segurança financeira além de *status* social. Assim, evidencia como o tipo do *especialista* ganha progressivamente maior legitimidade e prestígio na sociedade moderna.

Tal lógica permanece válida até os dias atuais – dado que, ao longo do século XX, no debate contemporâneo, diferentes autores continuaram sustentando a tese que um sistema educacional que oferece estrutura desigual de recompensas pode ser encontrado no conjunto dos países onde houve ampliação quantitativa massiva de alunos de ensino superior nos últimos anos<sup>4</sup>. Mesmo nos países teoricamente mais igualitários, estudos evidenciam que os filhos das classes mais baixas e trabalhadoras não necessariamente conseguem chegar até as instituições e cursos de maior prestígio. Desse modo, um grande debate é instaurado em torno das consequências dessa expansão: estaria abrindo novos campos de possibilidades para os filhos das famílias dos estratos mais baixos dessas sociedades ou apenas direcionando-os às posições de menor prestígio e mantendo as distâncias sociais? Nas palavras de Arum *et al* (2007): seria um processo de *inclusão* (“*inclusion*”) ou *desvio* (“*diversion*”)? Como consequência, a própria função das instituições de ensino superior é questionada à medida que se intensificam as demandas sociais para que ocorra a migração de um modelo elitista para outro mais inclusivo e que promova mais justiça social (Gupta, 2006; Furlong e Cartmel,

---

<sup>4</sup> Arum *et al* (2007) apontam que, como nos últimos anos o acesso ao ensino primário e secundário tornaram-se praticamente universal na maior parte das sociedades economicamente avançadas, o debate desloca-se substancialmente para o ensino superior - que vive um momento de grande expansão e mudanças no conjunto desses países. Nesse contexto, consideram que, para os estudiosos contemporâneos de estratificação social, o ponto central do debate torna-se a relação entre *expansão* educacional e *desigualdades* – que ganham maior visibilidade sobretudo no ensino superior.

2009) – cenário este que fortalece o debate para a criação de ações afirmativas<sup>5</sup> em diferentes países do mundo. Na sequência, veremos como esse debate internacional ganha contornos específicos no caso brasileiro.

## 2. Estratificação do ensino superior brasileiro

Para a compreensão da lógica de estratificação atual do sistema de ensino superior brasileiro, será necessário, inicialmente, realizar uma breve recapitulação histórica sobre sua criação, desenvolvimento e consolidação nas últimas décadas.

As primeiras instituições de ensino superior no Brasil datam da época colonial<sup>6</sup> e destinavam-se a formar os filhos da elite em escolas superiores nos cursos de medicina, direito e engenharia. Talvez até mais do que formação técnica para o trabalho, o diploma significava obtenção de um prestígio social incontestável e funcionava como passaporte para se adentrar em estratos privilegiado da sociedade brasileira. Segundo Holanda (2006, p. 157), o “*vício do bacharelismo*” veio ao Brasil junto com a herança da cultura portuguesa, na qual “*em quase todas as épocas da história portuguesa uma carta de bacharel valeu tanto como uma carta de recomendação nas pretensões a altos cargos públicos*”.

Posteriormente, a partir da década de 1920, começaram a surgir as primeiras universidades brasileiras, com destaque para a Universidade do Rio de Janeiro (criada em 1920) e para a Universidade de São Paulo (fundada em 1934). Além de ter como objetivo formar as elites culturais e políticas do país, tais instituições buscavam integrar ensino e pesquisa, intensificando a vocação da universidade como produtora de conhecimento (Oliven, 1989). Nesse momento, vale ressaltar que além de as instituições começarem a se diferenciar entre si (pois ao mesmo tempo em que algumas faculdades se uniam em universidades, outras unidades isoladas não deixavam de surgir em todo o país), as opções de cursos também se

---

<sup>5</sup> Para conceituar ações afirmativas, utilizo os termos propostos por Guimarães (2008, p. 113): “*Geralmente chamamos de ações afirmativas toda e qualquer política que tem por objetivo promover o acesso (e a permanência) à educação, ao emprego e aos serviços sociais em geral de membros de grupos estigmatizados e sujeitos a preconceitos e discriminações. Essas são políticas que buscam principalmente assegurar oportunidades de recrutamento e acesso, através de tratamento preferencial ou mesmo do estabelecimento de cotas para membros desses grupos.*”

<sup>6</sup> Em 1808, foram criadas as escolas de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro e, em 1810, surgiu a escola de engenharia dentro da Academia Militar do Rio de Janeiro. Em 1827, já na época Imperial, D. Pedro I criou os cursos jurídicos de Olinda e São Paulo. Essa tríade de cursos (medicina, direito e engenharia) viria a dominar o panorama do ensino superior no Brasil ao longo de todo o século XIX, com o surgimento progressivo de novas outras escolas superiores e de novas unidades desses cursos por todo o país. É importante ressaltar que, naquele momento, muito inspiradas pelo modelo francês iluminista de ensino superior, essas instituições ainda não eram *universidades* e tinham um enfoque acentuadamente técnico para a formação de profissionais, sem vinculação com atividades de pesquisa científica (Cunha, 1988; Oliven, 1989).

multiplicavam – como odontologia, arquitetura, economia, jornalismo, filosofia, ciências e letras (Cunha, 1988).

Nesse contexto de expansão, outro fato localizado na década de 1940 merece ser mencionado: o ensino superior católico inaugurava a modalidade de universidades confessionais no Brasil. Mesmo sendo privadas, elas se propunham, desde a sua fundação, a reinvestir o seu rendimento na própria instituição e a desenvolver critérios de padrão de qualidade acadêmica similares aos das públicas – tais como cursos integrais e ênfase em pós-graduação e pesquisa. Dessa maneira, consideravam que também tinham uma *função pública* e reivindicavam apoio financeiro do Estado para o desenvolvimento dessas atividades (Martins, 1989).

Consequentemente, a partir do momento em que as instituições adquirem distintas configurações (universidades *versus* faculdades; públicas *versus* confessionais *versus* privadas) e os cursos se tornam mais numerosos e especializados, reforça-se a atribuição de diferentes níveis de prestígio aos diplomas superiores. Esse processo de estratificação veio a se intensificar ainda mais a partir das décadas de 1940 e 1950 - quando o Estado buscava canalizar as transformações do ensino superior brasileiro em favor do desenvolvimento do país. Nesse momento, quando o Brasil adentrava numa era desenvolvimentista, o Governo Federal entendia que mais escolaridade seria necessária para preencher as vagas de especialistas requeridos pela economia nacional e, assim, elegia a questão educacional como estratégica e passível de maior centralização e controle pela sua gestão.

Assim, com o intuito de formar os recursos humanos mais especializados, no período populista, várias ações foram tomadas pelo Governo Federal para fortalecer a divisão do trabalho científico no Brasil. Em 1947, criou o ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica) como uma medida de modernização da universidade pública brasileira pela instauração de um centro de excelência. Em 1951, foram criados o CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa) e a CAPES (Campanha – depois Coordenação – do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), com o objetivo de distribuir bolsas de estudo e financiar pesquisas especializadas (Cardoso, 2001). Outra medida de intensificação da formação de recursos humanos altamente especializados passou a se dar através dos investimentos em níveis de pós-graduação. Nesse sentido, Paoli (1981) relembra que, entre 1968 e 1972, consolidou-se a divisão do ensino superior em quatro níveis diferentes (curso de graduação de curta duração, curso de graduação de longa duração, curso de pós-graduação em nível de mestrado e pós-graduação em nível de doutorado), o que contribuiu para hierarquizar ainda mais o ensino superior. A pós-graduação se propunha cada vez mais a formar uma “*elite dentro da elite*” (*Ibid*, p. 81), dado que o

número de anos de estudo passou a demarcar nas trajetórias pessoais dos indivíduos a sua posição na hierarquia social de títulos acadêmicos. A ênfase na pós-graduação também ajudou a conferir ainda mais prestígio às instituições públicas e, em segundo lugar às confessionais, dado que foi onde se concentraram os níveis mais elevados de especialização e onde se dava a convergência entre as atividades de ensino e pesquisa.

No final da década de 1960, diante de um sistema de ensino superior já estratificado, também aumentou o contingente de estudantes que concluíram o ensino médio e que passaram no vestibular, mas que não conseguiram acesso ao ensino superior em virtude do número restrito de vagas: segundo Martins (1989, pp. 21-22), o número de excedentes nessa situação havia sido de 28.728 em 1960 e de 161.527 em 1969. Nesse contexto, a pressão popular por mais vagas nas universidades aumentou e o governo militar tomou a decisão de expandir o ensino superior pela via privada, demarcando ainda mais as funções distintas para cada tipo de instituição: enquanto as universidades públicas foram pensadas como centros de excelência e produtoras de conhecimento, as novas instituições privadas ocupariam o papel de reprodutoras de conhecimento, voltadas às camadas médias urbanas com foco em formação técnica (Tragtenberg, 2004).

É essencial demarcar também que a Reforma Universitária de 1968 teve papel decisivo para continuar os esforços de expansão privada e diferenciação do ensino superior. Visto que as instituições sem fins lucrativos se recusavam a crescer em demasia por receio de não ter estrutura suficiente que garantisse a manutenção dos seus padrões de qualidade, o Estado optou por criar condições propícias ao fortalecimento das empresas privadas nesse campo, as quais complementariam o atendimento dos excedentes do ensino superior ao absorver a demanda reprimida do país. Essas instituições se diferenciavam das sem fins lucrativos por não receberem subsídios diretos do governo e posicionarem-se como instituições para a formação de recursos humanos com foco exclusivo em ensino - e não em pesquisa. Organizaram-se predominantemente em torno de faculdades e unidades isoladas, deixando a maior concentração de universidades sob domínio da gestão pública (Martins, 1989; Oliven, 1898). Outra medida importante que impulsionou o crescimento do setor privado diz respeito aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal a partir da lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, segundo a qual todos os estabelecimentos de ensino (de qualquer natureza) passaram a ter isenção de impostos sobre renda, patrimônio e serviços – o que trouxe viabilidade financeira a muitas instituições privadas.

Como decorrência desse histórico, Carvalho (2011) localiza claramente na década de 1970 o momento em que o setor privado de ensino superior passou a ter crescimento superior

ao público. Segundo a autora, até 1960, havia menos de 100.000 alunos matriculados no ensino superior em todo o Brasil e, nos anos seguintes (entre 1960 e 1967), houve o primeiro surto expansivo do setor - com incremento médio de 12,5% de matrículas ao ano, distribuídas de forma bastante equilibrada entre instituições públicas e privadas. Entre 1968 e 1974, alavancada pelo Governo Federal e pelo milagre econômico, essa expansão foi ainda mais acentuada, apresentando média de crescimento de 24% ao ano, mas com uma considerável assimetria entre os segmentos público e privado: enquanto o primeiro ampliou suas matrículas em torno de 16% ao ano, o segundo obteve um acréscimo de 31%. O período compreendido entre 1980 e 1994 foi caracterizado por uma relativa estagnação do setor como um todo e, a partir de 1995, teve início uma nova onda de crescimento – porém, desta vez, impulsionada pelo segmento privado de forma muito mais notável: segundo dados do INEP<sup>7</sup>, em 1990, o ensino superior brasileiro possuía 1.540.088 matriculados, em 2000 esse número era de 2.694.245 e, em 2011, de 6.739.689 alunos – ano em que 4.966.374 deles (ou seja, 73,7%) estavam no ensino privado.

Em termos legais, esse novo surto de expansão do setor privado teve respaldo da LDB/1996 que, além de reiterar as isenções fiscais originalmente instituídas em 1966, flexibilizou as exigências para a criação de novas unidades de ensino (com destaque para os centros universitários e faculdades, que não têm obrigação de desenvolver pesquisa e projetos de extensão), concedeu maior autonomia às instituições para a criação ou redução no número de cursos e vagas, assim como para a criação de novas modalidades de cursos mais curtos - sequencial, não-presencial e tecnológico. Nesse cenário, ampliaram-se os benefícios para que muitas instituições até então comunitárias, confessionais ou filantrópicas se tornassem particulares em sentido estrito<sup>8</sup> – ou seja, perdendo a obrigação de reinvestir seu *superavit* nas próprias atividades educacionais e assumindo totalmente seu propósito de ter fins lucrativos (Carvalho, 2006; 2008). Desde então, as lucrativas foram as que mais cresceram no Brasil: em 1999 elas correspondiam a 48% do total de instituições de ensino superior do país e, em 2006, já representavam 70% de todas elas (Sguissardi, 2008, pp.1001-1002).

---

<sup>7</sup> Dados disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>

<sup>8</sup> Segundo a LDB/1996, as instituições privadas podem ser constituídas em torno de quatro modalidades legais (Minto, 2006, pp. 208-209: “*Particulares*: instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; sem as demais características abaixo; *Comunitárias*: instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos. Devem incluir, na sua entidade mantenedora, representante da comunidade; *Confessionais*: instituídas por grupos de pessoas físicas ou por um ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específica a ao disposto no item anterior; *Filantrópicas*: na forma da lei, são as instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para os quais instituídas, colocando-os à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.”

Carvalho (2006; 2011) demonstra também que a grande onda de crescimento das instituições privadas lucrativas ocorrida entre 1995 e 2002 acabou criando muitas vagas excedentes - em número superior, diga-se de passagem, à própria quantidade de formandos do ensino médio no país. Ao mesmo tempo, como possível consequência das crises econômicas, do aumento do desemprego e da queda de renda real de muitos brasileiros no período, aumentaram também as taxas de inadimplência e evasão dessas instituições (Aprile e Barone, 2009). Como resposta, o setor passou a intensificar suas estratégias mercadológicas e seu *lobby* junto ao Governo Federal em busca de auxílio para o preenchimento de vagas ociosas. No que concerne a intensificação das estratégias mercadológicas, Sguissardi (2008) e Chaves (2010) apontam o crescente número de aquisições e fusões dessas instituições por parte de grandes grupos empresariais (inclusive internacionais), além de abertura de capitais na Bolsa de Valores – o que configuraria a criação de oligopólios no campo educacional brasileiro.

Como resultado desse processo histórico do ensino superior brasileiro, encontramos diante de um cenário com múltiplas possibilidades de articulação entre: 1) instituições com diferentes níveis de prestígio – que guardam relação tanto com sua organização acadêmica (universidades, centros universitários ou faculdades)<sup>9</sup> quanto com sua categoria administrativa (públicas, comunitárias/ confessionais / filantrópicas, privadas lucrativas)<sup>10</sup>. 2) cursos com diferentes níveis de prestígio: seja pela sua área de conhecimento (sendo que medicina, direito e engenharia ainda mantêm um *status* especial a exemplo dos primórdios do ensino superior no Brasil), seja pelas suas diferentes modalidades (graduação, pós-graduação, cursos sequenciais, não presenciais, tecnólogos); 3) indicadores oficiais do Governo Federal: IGC (Índice Geral de Cursos) que mede o desempenho das instituições e CPC (Conceito Preliminar de Curso) que avalia os cursos superiores. A partir dessas diferentes combinações, é possível enxergar uma grande estratificação do ensino superior brasileiro – composto por posições nas mais variadas escalas de prestígio. As vagas abertas pela grande expansão dos últimos anos concentram-se nas posições de mais baixo prestígio e sugerem a leitura que o

---

<sup>9</sup> Ainda hoje, as universidades são reconhecidas como instituições de maior prestígio, dado seu histórico de ensino aliado a pesquisa e extensão, de contribuição com o desenvolvimento econômico e científico do país, assim como ao fato de ter um corpo docente mais qualificado e alunos selecionados a partir de processos seletivos mais rigorosos

<sup>10</sup> As instituições públicas são as que operam majoritariamente próximas às premissas de *universidades*, enquanto as *privadas lucrativas* tendem a operar a partir da lógica empresarial (sendo mais voltadas ao mercado, tendo maior ênfase em ensino e menor conexão com pesquisa e produção de conhecimento). Entre essas duas modalidades, as confessionais, filantrópicas e comunitárias caracterizam-se por buscar seguir critérios próximos às instituições públicas (como investimento em pesquisa, pós-graduação, corpo docente titulado, qualidade acadêmica) e distanciar sua reputação das privadas lucrativas. Mesmo não tendo o reconhecimento do mesmo *status* das instituições públicas, elas vêm obtendo êxito em se diferenciar das novas privadas (Oliven, 1989).



crescimento privado estaria levando o sistema de ensino superior brasileiro a um quadro de *desvio* (Arum *et al*, 2007).

### **3. Origem das ações afirmativas no ensino superior brasileiro e as premissas do ProUni**

Dado esse contexto, no início dos anos 2000, o Estado Brasileiro encontrava-se numa situação em que recebia pressões cada vez mais fortes para promover a ampliação do acesso ao ensino superior. Por um lado, o movimento negro ganhava crescente força como um ator político e reivindicava ações afirmativas no ensino superior (Lima, 2010), sobretudo após a “*Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*” (ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001), onde o Brasil se comprometeu, juntamente com outros países, a implementar ações afirmativas educacionais com vistas ao combate às desigualdades raciais (Guimarães, 2008). Por outro lado, o Estado ainda recebia crescentes pressões populares por mais vagas no ensino superior (dado o número crescente de egressos do ensino médio), era alvo de intenso *lobby* da iniciativa privada de ensino (que havia criado um número excessivo de vagas e precisava de ajuda do governo para preenchê-las), além de pressões do mercado internacional para controlar seus gastos e manter sua balança comercial favorável.

As ações afirmativas foram, então, as principais respostas dadas pelo Estado Brasileiro a tais demandas. No ensino superior público, algumas instituições passaram a adotar reserva de vagas ou bônus no processo seletivo àqueles que se autodeclarassem pretos, pardos e indígenas - podendo este critério ser conjugado a renda e proveniência de escola pública no ensino médio. No que concerne as instituições privadas de ensino superior, o ProUni foi o principal expoente das ações afirmativas: após 10 anos de implementação, em 2014, o programa havia oferecido 1.497.225 vagas, sendo: 1.049.645 (70%) integrais e 447.580 (30%) parciais<sup>11</sup>.

Apesar de seus números expressivos e da existência de muitas vozes favoráveis ao ProUni, é essencial demarcar que também existe um conjunto de autores que realizam severas críticas às suas premissas e enfatizam a necessidade de analisá-lo a partir de um cenário mais amplo de atuação do Governo Federal – com acentuadas críticas a suas premissas *neoliberais*, assim como a suas medidas de incentivo à *privatização* e *mercantilização* do ensino superior. Trabalhos como o de Catani *et al* (2006), Carvalho e Lopreato (2005), Leher (2004) e Sguissardi (2008) caracterizam a instauração do ProUni como uma maneira de atender as metas do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 10.172/2001) que visava aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010,

---

<sup>11</sup> Informações retiradas do site do Ministério da Educação: <http://siteprouni.mec.gov.br/>

acarretando, no entanto, no mínimo de gastos à União. A preocupação com a contenção de gastos públicos guarda estreita relação com o contexto econômico vivenciado pelo país naquele momento. Esclarecendo melhor essa questão, Carvalho e Lopreato (2005) enfatizam que após acordo do Brasil com o FMI em 1998, o país necessitava reduzir os gastos públicos para fixar um valor de *superavit* primário que diminuísse a percepção de riscos no mercado internacional e atraísse investimentos de capital estrangeiro. Nesse contexto, o Governo Federal restringiu as políticas públicas de maior custo para o orçamento da União – como o investimento em universidades públicas – como forma de manter o seu equilíbrio fiscal. Por isso, optar por expandir o ensino superior via iniciativa privada seria uma forma de atender às demandas sociais por mais vagas neste nível de ensino sem prejudicar a política macroeconômica do país e ainda atender aos interesses das instituições privadas de ensino superior. Catani *et al* (2006, p.127) resumem muito bem esse cenário ao afirmarem que o ProUni representa “*uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulagem das contas do Estado*”.

#### **4. A Lei n. 11.096**

No que tange a concessão do Governo Federal a demandas do setor privado, diferentes estudos - como os de Carvalho e Lopreato (2005), Carvalho (2006) e Almeida (2014) - apontam tal conclusão a partir da comparação entre o projeto de lei (PL) do ProUni enviado ao Congresso em maio de 2004, o texto da Medida Provisória (MP) n. 213 de 13.09.2004 (redigido após as 292 propostas de emenda realizadas sobre o PL) e a Lei do Prouni n. 11.096/2005 sancionada pelo Presidente Lula em 13.01.2005.

Ao longo desse percurso legal, crescentes concessões foram realizadas, sendo as principais: 1) aumento do corte de renda *per capita* familiar de um e meio para três salários mínimos (sendo que os beneficiados do primeiro caso podem pleitear bolsas totais e os do segundo caso apenas bolsas parciais); 2) ampliação da possibilidade de bolsas integrais para parciais de 50% e 25%; 3) ampliação do público do ProUni pela incorporação de bolsistas de escolas privadas no ensino médio, deficientes e professores da rede pública de educação básica<sup>12</sup>; 4) ampliação da autonomia das instituições para a seleção dos candidatos através de uma segunda fase conduzida pelos seus critérios próprios após o Enem; 5) ampliação da relação de estudantes pagantes por bolsa concedida e redução do comprometimento da receita

---

<sup>12</sup> No caso específico dos professores da rede pública, estes estão dispensados de comprovação de renda e podem optar por cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

bruta com os benefícios<sup>13</sup>; 6) afrouxamento dos critérios de exigência de qualidade das instituições participantes<sup>14</sup>; 7) alteração da relação entre ProUni e FIES (enquanto o PL previa o impedimento do credenciamento de instituições no FIES que não aderissem ao ProUni, a MP e a Lei estabeleceram apenas que seria dada prioridade às participantes); 8) redução das sanções às instituições que descumprissem as regras do ProUni (abolição da multa de no máximo 1% do faturamento anual do exercício anterior à data da infração prevista no PL); 9) benefícios na transição da natureza jurídica de sociedade *sem fins lucrativos* para sociedade *com fins lucrativos*<sup>15</sup>.

Atualmente, em caráter complementar, também existem bolsas reservadas a estudantes que se encaixam nos critérios de seleção do programa e se autodeclararam pretos, pardos ou índios (critério fixado oficialmente a partir de 2007). Atualmente, as bolsas são distribuídas de acordo com a classificação dos candidatos no Enem, sendo que é necessário obter no mínimo 450 pontos para se tornar elegível. Caso não obtenha a vaga desejada, é possível ainda entrar para a lista de espera de vagas remanescentes<sup>16</sup>.

A partir de tais evidências, Carvalho (2006, p.98) conclui que “*as alterações no texto legal parecem conduzir à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares*”, o que sugere uma participação muito forte das associações de interesse das instituições privadas de ensino superior durante a tramitação legal ocorrida no Congresso Nacional. Lembra ainda que, após as modificações, muitas delas se manifestaram publicamente em forma de adesão antecipada e ajudaram a veicular matérias pagas nos meios de comunicação para reforçar o argumento de democratização do ensino. Segundo a autora, a medida favoreceu enormemente as instituições com fins lucrativos, que passaram a ter isenções fiscais ainda maiores porque deixaram de recolher praticamente todos os seus tributos federais.

Leher (2004) calcula que a renúncia fiscal gerada pelo ProUni poderia ultrapassar R\$2 bilhões ao ano caso todas as instituições privadas aderissem. No mesmo artigo, o autor

---

<sup>13</sup> O PL previa a proporção de uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes nas privadas lucrativas e uma bolsa integral para cada quatro alunos pagantes nas sem fins lucrativos. A MP ampliou essa relação para uma bolsa para cada dezenove pagantes nas privadas lucrativas e para um bolsista integral para cada nove pagantes nas sem fins lucrativos. A Lei manteve as definições da MP e ainda permitiu que as privadas lucrativas pudessem conceder bolsas parciais até o valor correspondente a 10% da sua receita bruta.

<sup>14</sup> No Projeto de Lei, se houvesse desempenho insuficiente no SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) por dois anos consecutivos ou três intercalados, no intervalo de 5 anos, haveria desvinculação do programa. Na Medida Provisória e na Lei, a exigência passou a ser apenas por 3 anos consecutivos.

<sup>15</sup> Enquanto no PL não havia benefícios, a partir da Medida Provisória, as instituições poderiam pagar a quota patronal para a Previdência Social gradualmente, em 5 anos, sendo 20% do valor devido a cada ano, até atingir o valor cumulativo das contribuições devidas.

<sup>16</sup> Informações retiradas do site do Ministério da Educação: <http://siteprouni.mec.gov.br/>

menciona que, segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, com R\$1 bilhão já seria possível criar 400 mil novas vagas noturnas em instituições federais de ensino superior. Ao comparar tais dados, o autor sugere que a opção do Governo Federal em ampliar o ensino superior pela rede privada seria, de fato, motivada por interesses econômicos (como expostos anteriormente), e não pela busca por justiça social.

Não por acaso, hoje é possível constatar que as instituições lucrativas são as maiores participantes do ProUni. Dentre as 1.497.225 bolsas oferecidas até 2014, 57% foram oferecidas por instituições com fins lucrativos, 26% por entidades beneficentes de assistência social e 17% por instituições sem fins lucrativos não beneficentes<sup>17</sup>.

O grande questionamento colocado pela literatura é que tal opção do Governo Federal continua onerando enormemente os cofres públicos pelo que se deixa de arrecadar em tributos, não fortalece investimentos nas instituições públicas (que é onde se concentra a quase totalidade dos projetos de pesquisa e extensão acadêmica), fortalece o setor privado que privilegia cursos mais rápidos, baratos e com aplicação imediata ao mercado e, por fim, não necessariamente promove democratização de oportunidades de acesso ao ensino superior. Assim, evidenciam o fato que ao mesmo tempo em que defende a inclusão social e democratização do ensino superior com as ações afirmativas, o Governo Federal transfere recursos para o setor privado e isentar-se de maiores investimentos nas instituições públicas.

## **5. Impactos na trajetória dos beneficiados pelo ProUni**

Embora este texto se proponha a discutir questões relativas ao debate institucional sobre o ProUni, considero essencial demarcar também a existência de uma série de autores que buscam mapear quais seriam os impactos desse processo vida de seus beneficiários. Nesse sentido, destaco as contribuições de Lima (2012) e Almeida (2014) – autores que realizaram estudos qualitativos com bolsistas do ProUni de São Paulo.

Ambos enfatizam que o programa foi preponderantes para garantir o acesso de muitos estudantes ao ensino superior, uma vez não teriam condições de chegar a este nível de ensino de outra forma. Entretanto, também destacam que ainda existem muitas dificuldades de permanência e restam incertezas sobre sua transição escola-trabalho, sobretudo por parte daqueles que estudaram em instituições privadas lucrativas de menor prestígio e qualidade.

Lima (2012) esclarece que existe uma heterogeneidade muito grande de experiências e trajetórias entre os beneficiários. Segundo a autora, o ponto central para a análise da eficácia

---

<sup>17</sup> Informações retiradas do site do Ministério da Educação: <http://siteprouni.mec.gov.br/>

do programa em suas vidas reside no *status* da carreira / curso escolhido e da instituição onde realizaram seus estudos. Entendendo que a educação é o “*principal elo interveniente entre a origem social dos indivíduos e seus destinos de classe*” (Ibid, p. 319), evidencia como os elegíveis ao ProUni de origens familiares mais privilegiadas conseguem converter seu capital cultural e social herdados em um melhor aproveitamento do seu capital escolar adquirido até o ensino médio e, dessa maneira, obter as posições mais prestigiosas no ensino superior – o que, por conseguinte, abre-lhes campos de oportunidades mais promissores.

Almeida (2014) também encontrou grande heterogeneidade de percursos entre os seus entrevistados e apontou a existência de três subgrupos com características distintas: *bacharelados, licenciados e tecnólogos* – sendo que os primeiros vinham de famílias com melhores condições socioeconômicas e foram os que obtiveram vagas em cursos e instituições de maior prestígio. O autor enfatiza também que é necessário ponderar tais avanços, visto que as vagas de alto prestígio (e que oferecem diplomas de elevado valor simbólico) são tocadas apenas por uma pequena parcela dos beneficiados, para os quais o ProUni funciona como um “*acelerador do processo de entrada no ensino superior*” (Ibid, p. 271). Por outro lado, questiona o impacto do programa exatamente na vida da maior parte dos beneficiados originários de famílias de mais baixa renda e que encontram no ProUni sua “*oportunidade única*” para cursar o ensino superior, obtendo diplomas de baixo valor simbólico em instituições de baixo desempenho educacional.

Assim, os autores são unânimes em concluir que existe uma hierarquia de *status* entre as instituições e cursos ofertados pelo ProUni - o que abre diferentes campos de oportunidades para os egressos que obtêm seus diplomas. Assim sendo, o debate sobre esses bolsistas demonstra como o fortalecimento do setor privado lucrativo (e, conseqüentemente, do estrato mais baixo da hierarquia do sistema educacional brasileiro) também pode ter impactos reais na trajetória dos beneficiados pelo programa.

## **Conclusão**

A partir da utilização do *tipo ideal educação especializada* (Weber, 1982a) como referencial analítico, busquei apontar, ao longo do texto, como o Estado brasileiro vem mobilizando, historicamente, seu aparato burocrático para moldar um sistema educacional estratificado em consonância com as demandas do país em diferentes períodos - como, por exemplo, formação especializada para fomentar o desenvolvimento nacional ou formação técnica para suprir a necessidade de mão de obra urbana. Vale ressaltar que, nesse processo de estratificação, a distinção entre instituições *públicas* e *privadas* passou a ganhar cada vez mais

centralidade, razão pela qual, a partir da revisão bibliográfica sobre a história do ensino superior brasileiro, busquei explicitar como o Estado conferiu progressivos benefícios ao setor particular. Tais privilégios foram materializados sobretudo por meio de isenções tributárias que, em meados dos anos 2000, transformaram-se também na moeda de troca do Governo Federal com as instituições privadas que aderissem ao ProUni.

Ao tratar especificamente da comparação entre o Projeto de Lei, a Medida Provisória e a Lei n. 11.096, recorri a autores que já demonstraram como os interesses da iniciativa privada foram sendo progressivamente incorporados à Lei e interpreto tal encadeamento não como um fenômeno isolado, mas sim como uma expressão contemporânea da histórica decisão do Estado brasileiro de incentivar a estratificação do seu ensino superior e de crescer pela via privada. Nesse contexto, os estudos que colocam em evidência os impactos do ProUni na trajetória de seus bolsistas também questionam se o programa não estaria ajudando a reforçar ainda mais tais hierarquias ao incentivar a expansão do nível superior através de diplomas menos prestigiosos conferidos por instituições de menor qualidade acadêmica – o que, no limite, poderia levar o modelo brasileiro a promover mais *desvio* do que *inclusão* (Arum *et al.*, 2007). Tendo a concordar com esses autores, sendo esse um dos motivos pelo qual busquei problematizar, neste texto, o papel do Estado brasileiro e da Lei n. 11.096 como possíveis aceleradores desse processo de *desvio* a despeito de seu *discurso de inclusão*.

### **Referências Bibliográficas**

- ALMEIDA, Wilson Mesquita de (2014). “ProUni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo – uma análise sociológica”. São Paulo: Musa.
- APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra (2009). Educação superior: políticas públicas para inclusão social. Revista @mbienteeducacão, São Paulo, v.2, n.1, pp. 39-55.
- ARUM, Richard; SHAVIT, Yossi; GAMORAN, Adam (2007). “Stratification in Higher Education: a Comparative Study”. Stanford, Califórnia: Stanford University Press.
- BEETHAM, David (1974). “Max Weber and the Theory of Modern Politics”. London: Allen and Unwin.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de (2006). “O ProUni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de (2011). “A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?”. Tese de doutorado. Campinas- SP: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia.
- CARVALHO, Cristina H. A., LOPRETO, Francisco L. C (2005). “Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no Governo Lula”. Impulso, Piracicaba, v. 16, n. 40, pp. 93-104.
- CATANI, A. M. ; HEY, A. P; GILIOLI, R. de S (2006). “ProUni: democratização do acesso às instituições de Ensino Superior?”. Educar, Curitiba: Editora UFPR, n. 28, p. 125-140.

- CHAVES, Vera Lúcia Jacob (2010). “Expansão da privatização / mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios”. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun 2010.
- CARVALHO, Alonso Bezerra de (2004). “Educação e liberdade em Max Weber”. Ijuí: Editora Ijuí.
- CUNHA, Luiz Antônio (1988). “A Universidade Reformada”. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- FURLONG, Andy; CARTMEL, Fred (2009). “Higher Education and Social Justice”. Maidenhead, England: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- GUIMARÃES, Antonio S. A. (2008). “Preconceito racial. Modos, Temas e Tempos”. São Paulo: Cortez.
- GUPTA, Asha (2006). “Affirmative action in higher education in India and the US: a study in contrasts”. *Research & Occasional Paper Series*. University of California, Berkeley, CSHE.10.06.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (2006). “Raízes do Brasil”. São Paulo: Companhia das Letras.
- LEHER, Roberto (2004). “Para silenciar os campi”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Out. 2004.
- LIMA, Márcia (2010). “Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula”. *Novos estud. – CEBRAP*, 2010, n.87, pp. 77-95.
- \_\_\_\_\_ (2012). “As novas políticas de inclusão escolar e as famílias: o caso dos beneficiários do Prouni na Região Metropolitana de São Paulo”. In: *Família & escola: novas perspectivas de análise*. São Paulo: Vozes, pp. 312-333.
- MANNHEIM, Karl; STEWART, W.A.C (1972). “Introdução à Sociologia da Educação”. São Paulo: Cultrix.
- MARTINS, Carlos Benedito (1989). “O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)”. In: MARTINS, Carlos Benedito (org). *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Ed. Brasiliense, pp.11-48.
- MINTO, Lalo Watababe (2006). “As reformas do Ensino Superior no Brasil – o público e o privado”. Campinas, SP: Autores Associados.
- OLIVEN, Arabela Campos (1989). “Resgatando o significado do departamento na universidade brasileira”. In: MARTINS, Carlos Benedito (org). *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Ed. Brasiliense, pp. 49-66.
- PAOLI, Nuvenius Junqueira (1981). “Ideologia e hegemonia: as condições de produção da educação”. São Paulo: Cortez.
- RODRIGUES, Alberto Tosi (2011). “Sociologia da Educação”. Rio de Janeiro: Lamparina.
- SGUISSARDI, Valdemar (2008). “Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária”. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.
- TRAGTENBERG, Maurício (2004). “Sobre educação, política e sindicalismo”. São Paulo: Ed. Unesp.
- WEBER, Max (1982a). “Os Letrados Chineses”. In: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- WEBER, Max (1982b). “Burocracia”. In: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.