

# **POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: REUNI VERSUS PROUNI**

José Luis Simões- UFPE  
Doutorando Ruy de Deus e Mello Neto - USP

## **INTRODUÇÃO**

As políticas de expansão do acesso ao Ensino Superior (ES) adotadas pelo governo brasileiro a partir de Lula da Silva (2003 – 2010) vêm se mostrando importantes portas de acesso a grupos que antes não haviam experimentado tal possibilidade. Ao longo da história, a defesa da universalização do ES trouxe consigo a ideia de que o acesso por si só seria capaz de democratizar também as oportunidades atreladas a isto, ou seja, a crença que anos de estudos a mais para as camadas populares conseguiriam resultar, quase de forma linear, em maior acesso às mais elevadas posições sociais. De maneira geral, todos, do mais pobre ao mais rico, parecem ter ajudado a consolidar a crença de que o aumento da escolaridade da população seria a grande força motriz para o desenvolvimento econômico e/ou social do país, de tal modo que não é de hoje que o aumento da oferta de vagas no ES brasileiro começou a ser tratado como uma necessidade básica ao desenvolvimento nacional. A exemplo disto, já no Plano Nacional da Educação apresentado na Lei Federal nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, apontava-se a necessidade de ampliação da oferta de vagas no ES para 30% dos jovens entre 18 e 24 anos, e parecia ser também senso comum que o grande gargalo para isto estava na impossibilidade de ampliação das vagas, sejam elas gratuitas no ES público ou pagas no ES privado. Por um lado, a ampliação do setor público não trazia consigo a certeza do acesso às camadas populares; por outro, uma simples ampliação das vagas no ES privado também não garantiria que a população de baixa renda poderia custeá-la.

A solução encontrada pelo Governo Federal foi a de atacar o problema em duas frentes distintas: a primeira que visava à ampliação da oferta de vagas para alunos de baixa renda na rede pública – via REUNI e Cotas nas Instituições Federais de Ensino – e outra constituída pelo financiamento de vagas públicas a alunos de baixa renda no ES privado – via ProUni.

No imaginário popular tais programas são a certeza de uma nova possibilidade de acesso a espaços que nunca haviam sido “disputáveis” à maior parte da

população brasileira, pois se apresentam, ao menos como bandeira aparente, na defesa da igualdade de oportunidades de acesso para todos. Ao financiar a educação superior aos estudantes de baixa renda e garantir o acesso a vagas – sejam elas públicas ou privadas - a indivíduos que antes não teriam esta oportunidade, faz crer que funcionará como um mecanismo de garantia para que todo e qualquer estudante tenha acesso à educação superior de qualidade. Entretanto, estes Programas não trazem em sua origem uma rediscussão do papel da Educação Superior no Brasil e não se propõem a observar o real impacto de tais políticas na educação brasileira como um todo, assim como não observam as possíveis transformações causadas por um inédito acesso ao ES em estudantes contemplados e os seus pares.

A massificação transforma progressivamente o discurso dominante sobre a educação, de modo que o acesso que era tido como uma questão de mérito individual exclusivo a poucos, passa a não sê-lo mais. A possibilidade de não correspondência entre o acesso ao ES e um melhor rendimento profissional acarreta em uma maior individualização da responsabilidade pelo “rendimento” do diploma. Diante disto fica claro que o sucesso profissional de uma geração que teve possibilidades de acesso exponencialmente maior que a de seus pais precisa e deve ser mais bem esmiuçada pela academia. Precisam ser observadas especialmente sob o recorte dos estudantes de baixa renda que foram/serão contemplados com tais Programas e que, provavelmente, se configuram como a primeira geração de suas famílias a ter acesso ao ES.

Este artigo propõe, como forma de impulsionar o debate em torno de uma geração ímpar na história da educação brasileira, dimensionar e discutir o papel de tais políticas no cenário do ES brasileiro em médio prazo, além de discutir cada um dos Programas sob a perspectiva de seu público alvo. Ou seja, sob o recorte específico de estudantes de baixa renda e que tenham feito o ensino médio na rede pública de ensino – público alvo do Programa de Cotas das Universidades Federais e do Programa ProUni, se buscará contextualizar o novo ES brasileiro; este que agora está, direta ou indiretamente, sob a tutela do Reuni, das Cotas e do ProUni.

## **PROGRAMAS E REPERCUSSÕES**

Instituído pela Medida Provisória (MP) nº 213, de 10 de setembro de 2004, depois convertida na Lei nº 11.096 de 2004 (BRASIL, 2004), o ProUni surge com o

objetivo de regular a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ES, no que se refere à isenção fiscal das IES, além de promover o ingresso de estudantes oriundos da rede pública de ensino na educação superior. Segundo dados do próprio SISPROUNI (2012), o Programa, ao longo dos primeiros anos de existência, já garantiu o acesso ao ES a mais de um milhão de bolsistas brasileiros de baixa renda, de modo que, em tese o Programa se apresenta como meio de garantir que o acesso deixe de se constituir como o grande entrave na ascensão social das camadas mais populares.

Apresentado posteriormente e instituído pelo decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, surge sob a premissa de “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (BRASIL, 2007) e, segundo os dados preliminares do Censo da Educação Superior de 2012 (INEP, 2012), já se fez responsável pela ampliação de 59,7% das matrículas anuais em IFES na comparação entre 2007 e 2011.

De forma complementar ao REUNI, o Programa de Cotas das Universidades e Instituições de Ensino Técnico e Médio Federais, instituído pelo Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012, passa a destinar parte significativa das vagas de Universidades Federais a estudantes de baixa renda e que tenham cursado o ensino médio na Rede Pública de ensino, garantindo que nos próximos anos, 50% das vagas ofertadas em IFES sejam destinadas a estudantes oriundos da rede pública, dos quais 50% destes com renda de até 1,5 salários mínimos.

Ainda que haja críticas ao processo de expansão do ES adotado no Brasil, no ‘front de defesa’ deste se situa a categorização dos Programas enquanto política de democratização do ES, onde há uma forte tendência em destacar que, até então, o processo de exclusão nas oportunidades de acesso à educação estava naturalizado no imaginário popular e que a seleção baseada na ordem social era tida como natural, na qual um suposto mérito seria o diferencial entre os que teriam formação superior ou não. Em nome da defesa dos programas é fácil encontrar quem afirme que estes surgem como uma ferramenta de ruptura com o tradicional processo que limitava a chance de acesso ao ES às camadas populares. Em específico, parece razoável à percepção

majoritária de que, sob o advento da expansão de vagas no ES Brasileiro, a impossibilidade de entrada neste nível de ensino deve deixar de se constituir como o grande entrave na ascensão social das camadas mais pobres, se tornando este acesso aos níveis mais altos de ensino uma garantia de supostas oportunidades iguais para todos.

Diante dos expressivos números que apresentam hoje, toda e qualquer posição contrária a estes programas pode ser tida como contrassenso a ordem vigente, em especial no imaginário popular. Hoje, é comum encontrar discursos que afirmam que “graças ao ProUni”, mais de 1 milhão de jovens de baixa renda tiveram a possibilidade de acesso ao ES; enquanto isto, também parece ser senso comum que, com a interiorização dos campus federais – Via REUNI -, grande parte da população brasileira que não sonhava em ter acesso à uma instituição federal de ES em sua região passou a tê-la. Mais ainda, soa quase que como disparate não reconhecer que, com a promulgação das Políticas de Cotas no Ensino Superior Federal, a população, mesmo em regiões longínquas do Brasil, não só terá possibilidade de também concorrer a novas vagas em novas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, como também terá garantido o acesso em vagas para população de baixa renda.

Pode-se aprofundar a discussão sobre o papel do marketing governamental em torno destes Programas e sobre a capacidade disto ter influenciado o imaginário popular, mas o que parece impossível não se destacar é que, quanto à inclusão de jovens de baixa renda no ES, a dimensão atingida por estas políticas é algo reconhecido pela população como descomunal, principalmente se observados em comparação a tudo que foi feito anteriormente. Tal percepção fica clara com o ProUni que, dia após dia, tem sido replicado por governos estaduais e municipais pelo país.

## **LEGISLAÇÕES DE PROGRAMAS COM PÚBLICOS SEMELHANTES**

Nos textos que regulam a Política de Cotas das IFES e o ProUni, os critérios de seleção contemplam públicos bastante semelhantes. O ProUni, com base na Lei nº 11.096 (BRASIL, 2005), **procura inscrever o Programa conforme o** discurso de justiça social. Seu público alvo é diferenciado, como destaca o artigo 1º, parágrafo 1º.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja **renda familiar mensal**

**per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).**

Nesse sentido, o Art. 2º, inciso 1º, afirma que a bolsa será destinada a:

**I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública** ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

Bem como no artigo 3º, inciso I:

O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do **Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM** [...]

Ao mesmo tempo em que o Sistema de Cotas das IFES, por meio do Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012, **procura garantir vagas aos alunos de baixa renda**, onde seu público também é diferenciado, conforme destaca o artigo 2º, inciso 1º do decreto.

As instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, inclusive em cursos de educação profissional técnica, observadas as seguintes condições:

**I - no mínimo cinquenta por cento das vagas de que trata o caput serão reservadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos salário-mínimo per capita; e [...]**

Da mesma maneira que também faz exigências quanto à formação prévia do estudante por meio do artigo 4º do decreto.

Somente poderão concorrer às vagas reservadas de que tratam os arts. 2º e 3º:

**I - para os cursos de graduação, os estudantes que:**

**a) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas**, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou

**b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM**, de exame nacional para certificação de competências de jovens e [...]

Em suma, para pelo menos 25% das vagas ofertadas nos próximos anos em IFES brasileiras, bem como para todas as bolsas ofertadas para estudantes candidatos a receber financiamento integral pelo ProUni, será adotado como critério de elegibilidade o seguinte:

- Renda máxima *per capita* de até 1,5 salários mínimos;
- Aprovação no processo de seleção feito com base no ENEM e;
- Que se tenha cursado todo o ensino médio na rede pública de ensino.

Tais critérios se mostram significativos no momento em que, segundo os dados preliminares do Censo da Educação Superior 2011 (INEP, 2012), anunciados pelo governo federal, têm-se um montante de 1.032.936 matrículas em IFES no Brasil, o que projetando critérios adotados pela Lei de Cotas das IFES, significará, em médio prazo, mais de 500mil matrículas para alunos oriundos da rede pública, dos quais, no mínimo, 50% com renda *per capita* de até 1,5 salários mínimos. Some-se a isto o montante de 927.319 bolsas integrais que já foram ofertadas durante a vigência do ProUni (SISPROUNI, 2012) e se terá uma boa noção do impacto destes na estrutura do ES brasileiro em si. Impacto este que precisa ser bem investigado e analisado – especialmente sob a perspectiva dos estudantes contemplados. Voltando à análise das políticas como um todo é indiscutível que tais Programas estão transformando a realidade da educação superior no país. Observe que – ainda sem influência das políticas de cotas das IFES e sob influência clara do ProUni -, segundo o INEP (2012), o número de estudantes no quintil mais baixo de renda que teve acesso ao ES brasileiro saiu em 2004, de um patamar de 0,6% entre jovens de 18 a 24 anos, para 4,2% em 2011.

Em médio prazo teremos a ampliação do acesso ao ES brasileiro fortemente influenciado por um recorte de público que não havia tido oportunidade alguma de acesso, ou seja, isto pode significar, no mínimo, um aumento expressivo da quantidade de estudantes de baixa renda no ES.

Em relação aos cursos ofertados são consideradas aptas a receber estudantes bolsistas do ProUni instituições que estejam adequadas ao artigo 5º da Lei.

A instituição privada de ES, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao ProUni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente

matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo ProUni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

Enquanto o Programa de Cotas das IFES, conforme seu artigo 2º deixa claro que serão reservadas 50% do total das vagas – independente do curso.

Com isto, diferente das Cotas, o ProUni não deixa clara a necessidade de financiamento em todo e qualquer curso superior oferecido pela IES, ou seja, abre margem para que vagas sejam ofertadas apenas em curso de baixa procura e prestígio social. Em suma, o Programa passa a servir como garantia da não necessidade da IES oferecer vagas em todos os cursos, tampouco exige que estas vagas sejam ocupadas. Com isso garante a manutenção das vagas pré-existentes - e criação de novas vagas - em cursos de baixo prestígio.

A diferença parece ser sutil, mas pode significar que, por um lado, as cotas garantam vagas a alunos de baixa renda em cursos tradicionalmente exclusivos da elite econômica do país - como medicina e engenharias -, por outro, que o ProUni traga consigo vagas sem a necessária garantia de universalização dos cursos. Em suma, as instituições privadas de ES terminam por se utilizar do ProUni como forma de, por meio de oferta de vagas em curso de baixo prestígio (boa parte em cursos à distancia), garantir a quantidade mínima necessária à isenção de impostos garantida pelo Programa, enquanto isto tende a manter suas vagas de maior prestígio e concorrência distantes das bolsas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que o aumento de vagas em IFES seja expressivo, mesmo quando houver a total implementação do Programa de Cotas, o número ofertado a estudantes de baixa renda pelo ProUni será consideravelmente maior do que os garantidos na rede pública. A título de exercício analítico, projetando o número de matrículas efetivadas para o ano de 2011 nas IFES, em comparação a quantidade de bolsas integrais ofertadas (não necessariamente ocupadas, já que dados de ociosidade de vagas no ProUni são omitidos pelo MEC) no mesmo período, se terá uma breve noção da significativa discrepância encontrada. Em 2011, as IFES tiveram 308.504 ingressantes, o que daria, pela Lei das Cotas – caso estivesse plenamente implementada -, um montante **mínimo**

de 77.128 estudantes oriundos da rede pública de ensino e com renda de até 1,5 salários mínimos matriculados em IFES (50% das vagas são garantidas a estudantes da rede pública, das quais 50% para indivíduos renda máxima pré-estabelecida). Ao mesmo tempo, no mesmo ano, pelo ProUni, ofertou-se 129.672 bolsas para estudantes com perfil socioeconômico semelhante, o que mostra a dimensão da disparidade de ofertas e, conseqüentemente, a prevalência pelo sistema privado como ferramenta de inclusão no ES.

Ainda que seja ideal o investimento e ampliação do acesso via rede pública, é na rede privada que se tem feito o processo de inclusão de jovens de baixa renda no ES brasileiro. Num momento em que há no Brasil – especialmente em centros com o ES privado pouco consolidado - uma nítida fragmentação do ES e onde o reconhecimento de qualidade de ensino está bastante associado às instituições públicas e/ou cursos de prestígio social, o ProUni se configura como uma forma de financiar justamente as instituições e cursos de menor prestígio social e, ao servir como catalisador do processo de expansão do setor privado mercantil, passa também a trabalhar sob a uma lógica semelhante.

Enquanto a ampliação das vagas em IFES somada à política de cotas exige a garantia de vagas em **todos** os cursos disponíveis, o ProUni – sob lógica mercantil – permite a oferta de vagas no curso que a IES definir, ou seja, por não ter legislação específica que exija que vagas sejam abertas nos cursos de maior prestígio social, faz com que as instituições escolham quais vagas oferecer de acordo com seu interesse comercial. Como se afirmou anteriormente, normalmente será aberto vagas em curso de baixo prestígio ou até mesmo criadas com o propósito de não ser ocupadas.

Além disso, considerando-se que estes estudantes são, na maioria dos casos, a primeira geração da família a ter acesso ao ES e que este acesso sempre foi tido como um sinônimo de empregabilidade e ascensão social, o investimento público em criar vagas num setor – em boa parte - com qualidade reconhecidamente baixa, e que tem a possibilidade de, propositalmente, apenas ofertar bolsas em cursos de baixo prestígio, pode significar a manutenção de uma espécie de exclusão social, reforçada pela frustração de ter uma “oportunidade“ e não ter conseguido aproveitá-la. Se antes poucos tinham acesso às vagas no ES, diante de uma política de acesso a estudantes de baixa renda majoritariamente focada no uma lógica mercantil, poucos destes terão acesso às

**boas** vagas no ES – colocando grande parte dos ‘ProUnistas’ em situação subjulgada, comparáveis até mesmo com aqueles sem diploma superior.

A expansão do ES sem a rediscussão do seu caráter estritamente mercadológico e sem uma necessária garantia de oferta de vagas em curso de maiores prestígios via ProUni significa a reprodução de um modelo que prioriza a massificação do ES em detrimento de uma universalização do acesso. Quando todos possuem diploma, este se torna subjulgado e passamos a ter “diplomas e diplomas” e, mesmo entre estudantes com perfis absolutamente semelhantes, corre-se o risco de ter uma política de ampliação do acesso das camadas populares pautada em um critério ranqueado de escolarização. Ou seja, corre-se o risco de, em poucos anos, se ter uma geração de estudantes que representam a realização do sonho de acesso ao ES para muitas famílias, mas que, na prática, estarão divididas em dois subgrupos: um que teve acesso a cursos e instituições reconhecidamente boas e outro que, mesmo com acesso a diplomas de graduação, já não está mais no mesmo patamar de um estudante de ES de outrora.

Em resumo, parecem claras as vantagens do processo de inclusão de jovens de baixa renda ao ES via Programa de Cotas e REUNI, conseqüentemente, também parece clara a necessidade de priorização do financiamento e ampliação das IFES em relação ao setor privado, contudo, diante da notória preferência governamental por inclusão via ProUni se torna imprescindível o embate pela redefinição de critérios de concessão de bolsas do Programa. Sem tal redefinição, podemos continuar tendo números expressivos do ProUni, porém, deslocados de uma real mudança no perfil dos estudantes de cada curso, ou seja, a manutenção de estudantes pobres em curso de baixo prestígio e ricos em cursos mais “nobres”. É preciso inovar não só no acesso ao ES, mas também no acesso a **bons cursos superiores**. Soa como urgente a exigência de oferta de bolsas do ProUni em todos os cursos das IES, afinal de contas, uma instituição que ofereça cursos de engenharia e medicina não pode dar ao luxo de receber inúmeras isenções do Governo Federal e financiar, em contrapartida, vagas apenas em cursos de curta duração e/ou com baixo prestígio social – muitos dos quais que não teriam vagas ocupadas sem a existência do ProUni.

Diante de tal perspectiva, é preciso fortalecer a ampliação e estruturação das IFES, garantindo maior impacto da política de cotas, bem como repensar o ProUni de forma a otimizá-lo urgentemente.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. MEC. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. MEC. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regula a doação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm) Acesso em: 18 de out. 2012.

BRASIL. MEC. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. MEC. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm)>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior 2011: Dados Preliminares.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18153Os](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18153Os)>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. SISPROUNI. **Dados Oficiais do Programa Universidade Para Todos – ProUni.** Disponível em: [http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2012.