

EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM OLHAR PARA O PROUNI

Education as a social right and public policies in higher education in Brazil: a look at PROUNI

Pamella Carolina de Sousa Pacheco Carvalho- UFSCar*

Thamires Andrade Reiss - UFSCar**

Resumo: O presente trabalho discute questões relacionadas à educação como direito social e sua efetivação no desenvolvimento nacional através de políticas públicas para a educação superior, com foco no Programa Universidade para Todos (PROUNI). Apresenta uma visão geral sobre o conceito de políticas públicas, a defesa de Duarte acerca da educação como direito fundamental de natureza social e uma avaliação do PROUNI, com foco na contradição identificada por diversos autores, visto que o programa, enquanto política pública, busca favorecer o acesso de estudantes à universidade, alunos estes que cursaram o ensino médio completo em escola da rede pública ou da rede privada (com bolsa integral ou parcial) ao mesmo tempo em que beneficia instituições privadas. Por fim, aponta a necessidade de investimentos nas instituições públicas de ensino superior, sem deixar de reconhecer, contudo, os benefícios trazidos pelos anos de existência do programa aos estudantes dele beneficiários.

Palavras-chave: Direitos sociais. Políticas públicas. PROUNI.

Abstract: The present work discuss issues related to education as a social right and its effectiveness in national development through public policies for higher education, focusing on the University for All Program (PROUNI). It presents an overview of the concept of public policies, Duarte's defense of education as a fundamental right of a social nature and an evaluation of PROUNI, focusing on the contradiction identified by several authors, since the program, as a public policy, seeks to favor the access of students to the university, students who have completed high school in a public or private school (with full or partial scholarship) while benefiting private institutions. Finally, it points out the need for investments in public institutions of higher education, without failing to recognize, however, the benefits brought by the years of existence of the program to the students who benefit from it.

Keywords: Social rights. Public policies. PROUNI.

INTRODUÇÃO

Criado em 2004, com o objetivo de favorecer a democratização do acesso de alunos às faculdades e universidades, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) é uma política pública para o ensino superior que caminha para os vinte anos de existência em meio a avanços, mas também a críticas e contradições. O programa trouxe avanços à medida que conquistou efetividade ao levar alunos de baixa renda aos espaços universitários privados, mas, ao mesmo tempo, não promoveu de forma suficiente a permanência e a qualidade de ensino, e favoreceu o crescimento de instituições particulares em detrimento das públicas.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a educação como direito não apenas individual, mas social, focando a análise no ensino superior, e sua efetivação no desenvolvimento nacional através PROUNI. Os objetivos específicos são: contextualizar políticas públicas, sobretudo no que concerne à evolução da educação superior no Brasil, apresentar o PROUNI e refletir sobre os

*Graduada em Direito. Pós-Graduada em Saúde Pública. Pós-graduada em Mediação e Conciliação. Educadora. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar Campus Sorocaba (PPGEd-So). E-mail: pamcarolina@hotmail.com.

** Graduada em Psicologia, beneficiada com bolsa integral e bolsa-permanência pelo PROUNI. Educadora, poeta e mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar Campus Sorocaba (PPGEd-So). E-mail: reissthmi@gmail.com

resultados da implementação do programa para a população que se adequa às regras e ações afirmativas provenientes desta política, seus avanços e contradições, a partir da leitura de estudos realizados por pesquisadores da área. Buscaremos, portanto, subsídios para responder à questão: seria o PROUNI uma política pública que efetiva o direito social à educação?

Nosso direcionamento de pesquisa está fundamentado na ideia de que o processo de tomada de decisões e implementação de políticas ocupa um lugar central, circundado e complementado por diversos fatores, como a estrutura econômica, o conflito de classes, a interação dos grupos de interesse e o comportamento do ambiente social ou cultural do sistema político. A política é então o resultado de confrontos e compromissos, de competições e coalizões, de conflitos e transações convenientes.

Na visão de Palumbo (1998), a política é o princípio que orienta regulamentos, leis e programas, sendo visível através das estratégias adotadas pelo governo para a solução dos problemas públicos. As políticas públicas, portanto, têm impactos diretos no que fazemos e o que somos. O olhar atento e crítico para as políticas públicas por parte de educadores e sociedade em geral permite que compreendamos melhor os seus benefícios e lacunas, nos permitindo conhecer o grau de manutenção de ideais democráticos em nossa sociedade e os tópicos que ainda nos demandam luta por melhorias na garantia de direitos e na qualidade das políticas públicas ofertadas.

DESENVOLVIMENTO

Entendemos que uma política é um comportamento proposital, intencional e planejado, não simplesmente reativo ou casual. São ações postas em marcha com a decisão de atingir determinados objetivos por meio de determinados meios: é uma ação com sentido; pode ser também entendida como um processo, um curso de ação que envolve um conjunto complexo de decisões e operadores. A política também é uma atividade de comunicação pública. A política real, como luta pelo poder baseada em interesses e vantagens, é expressa e efetuada no processo de formulação de políticas. O termo "público" é entendido como um adjetivo notório, patente, visto ou deixado por terceiros, coisas comuns da sociedade, comum ao povo ou à sociedade.

O desenvolvimento teórico das políticas públicas gerou um número considerável de conceitos ou definições, todos com um elemento que os unifica: a ideia de uma ação governamental para resolver problemas públicos específicos. Nesse sentido, políticas públicas são ações de governo com objetivos de interesse público que surgem de decisões baseadas em um processo de diagnóstico e análise de viabilidade, para o atendimento efetivo de problemas públicos específicos, onde os cidadãos participam da definição de problemas e soluções.

Höfling (2001, p. 31) define política pública como "o Estado em ação", ou seja, a implementação do projeto de Governo por parte do Estado, através de programas, ações voltadas a setores específicos da sociedade. A autora ressalta a importância de não confundirmos Estado e Governo, trazendo as seguintes definições sintéticas: o Estado é conceituado "como conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo" e Governo conceituado como:

o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Podemos afirmar que uma das principais características das políticas públicas é o movimento, a mudança. Como define Palumbo (1989), políticas são processos, ou séries históricas de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Também pode ser considerada uma categoria analítica utilizada por sujeitos que pesquisam as atividades dos governos. Ainda segundo o autor, cabe demarcar as diferenças entre políticas e programas. As políticas são as intenções que dão a direção das ações, definidas por uma sequência de decisões ou eventos; os programas são as atividades ou meios específicos adotados para colocar em prática uma política.

Höfling (2001) entende a Educação como uma política pública social, de responsabilidade do Estado, porém não construída somente por seus organismos. As políticas sociais, segundo ela, são as que se referem a ações voltadas à redistribuição de benefícios sociais, com o objetivo de reduzir

desigualdades estruturais que são produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. São, portanto, maneiras de o Estado interferir, assumindo diferentes contornos em diferentes sociedades e concepções de Estado. Nesse sentido, podemos entender o PROUNI como mais do que somente um programa, mas também como uma política pública social, já que visa reduzir desigualdades no acesso ao ensino superior. Além disso, incumbe registrar com relação a essas desigualdades de acesso que

A restrição do acesso e as condições de permanência desfavoráveis na Educação Superior são dois problemas significativos no contexto brasileiro. Isso se agrava quando estudantes devem superar “barreiras” quase intransponíveis, para ingressar nas reduzidas vagas das universidades públicas, se comparadas ao amplo número daquelas oferecidas no setor privado. Um desses condicionantes decorre dos processos seletivos concorridos e reconhecidamente excludentes, o que contribui para limitar o acesso a este nível de ensino. Essas condições acentuam o processo de desigual distribuição dos bens educacionais, assim como vêm impor exigências ao estudante, seja das camadas populares ou não, os quais podem vir a ser impedidos de ingressar e, principalmente, concluir a formação no Curso superior (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 142).

Após um período de massificação do ensino superior privado nos anos 90, com expressivos investimentos governamentais no setor, numa perspectiva de redução da ação estatal em políticas públicas sociais, políticas de acesso ao ensino superior foram implantadas a partir do governo do presidente Luís Inácio da Silva (2003 - 2010), resultando em ampliação da presença das camadas da população que antes estavam excluídas deste nível. O número de ingressantes em cursos de graduação aumentou 76,4% considerando-se o período de 2003 até 2013. O PROUNI é uma dessas políticas (CARNEIRO e BRIDI, 2020). Até então, como apontam os autores Felicetti e Cabrera,

o acesso à Educação Superior no Brasil se deu via Vestibular (prova de ingresso) o qual foi criado em 1911 pela Lei 8.659. O vestibular, por muitos anos, foi usado como a única forma de seleção para o ingresso em uma Instituição de Ensino Superior (IES), no qual eram aprovados os candidatos com maiores notas. Deste modo, os estudantes admitidos eram os melhor preparados, ou seja, aqueles que frequentavam as melhores escolas de Educação Básica e geralmente pertenciam a famílias com poder socioeconômico elevado, a chamada elite brasileira. Essas famílias ainda eram detentoras de um capital social e cultural, aspectos que contribuíam na aprovação no vestibular, diferentemente dos estudantes oriundos de escolas públicas e famílias sem capital cultural ou social (FELICETTI e CABRERA, 2017, p. 871).

Instituído pela Medida Provisória (MP) nº. 213, de 10 de setembro de 2004, convertida posteriormente na Lei nº. 11.096 de 2004, o PROUNI surge com o objetivo de regular a atuação de entidades beneficentes de assistência social no Ensino Superior 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. O programa oferece desde então bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas, em cursos de graduação a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. A contrapartida às instituições de ensino é realizada através da isenção de impostos como PIS, COFINS e IRPJ (CARNEIRO e BRIDI, 2020; CATANI, HEY e GILIOLI, 2006).

Para concorrer à bolsa integral no PROUNI, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para a bolsa parcial (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Além disso, o candidato deve satisfazer a pelo menos uma das seguintes condições: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede particular, na condição de bolsista integral da própria escola; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede particular, na condição de bolsista integral da própria escola privada; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrante de quadro de pessoal permanente de instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura, não havendo, nesses casos, há requisitos de renda (BRASIL, 2022). Nas palavras de Andriola e Barrozo Filho:

o programa conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados

pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos (ANDRIOLA e BARROZO FILHO, 2020, p. 598).

Desde seu início, em 2005, até 2016, foram atendidos mais de 1,9 milhão de estudantes, sendo 70% com bolsas integrais, o que equivale a 1,33 milhão de alunos. Alunos que teriam grande dificuldade de acesso ao ensino superior público, devido à quantidade reduzida de vagas e os processos seletivos concorridos e excludentes, que acentuam o processo de desigualdade na distribuição dos bens educacionais (ANDRIOLA e BARROZO FILHO, 2020).

O programa tem por característica promover resultados satisfatórios tanto para o Governo Federal, à medida que promove inclusão social e qualidade de ensino, atendendo às demandas de alunos carentes e buscando alcançar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), ao mesmo tempo em que promove ganhos para as instituições de ensino, diminuindo a ociosidade de vagas e facilitando o investimento em novos cursos. Já em relação aos estudantes, promove acesso e a transformação do perfil dos alunos universitários, visto que os bolsistas são oriundos de escolas públicas. O ensino superior representa para esses alunos desfavorecidos financeiramente e educacionalmente um investimento para ampliar suas chances no mercado (ANDRIOLA e BARROZO FILHO, 2020). Ainda sobre os benefícios do programa, afirmam Andriola e Barrozo Filho:

Os resultados são inequívocos quanto aos benefícios sociais e educacionais proporcionados pela Política Pública rotulada PROUNI. Sob sua relevante ação, a oferta de oportunidades de acesso a serviços e bens, através de um sistema que beneficia a todos, tem incrementado a inclusão social sob o viés do acesso e da permanência na Educação Superior, fortalecida e garantida pela concessão da bolsa PROUNI (ANDRIOLA e BARROZO FILHO, 2020, p. 617).

Estando o Ensino Superior brasileiro inserido no contexto de um sistema de acumulação capitalista, temos a importância de políticas públicas educacionais, como o PROUNI, que visem auxiliar no acesso às Universidades. Há, no entanto, uma contradição presente na questão. Se, como colocado por Hölfing (2001), o Estado atua regulando relações sociais para manter relações capitalistas, buscando preservar as relações de classe, muitas vezes transferindo suas responsabilidades para o setor privado, podemos pensar no PROUNI como um programa de qualificação de mão-de-obra para o mercado, privilegiando e financiando grandes grupos Educacionais? Se o Estado deve estabelecer como prioritários programas de ação que possibilitem o acesso a conquistas sociais por grupos e setores desfavorecidos, não deveria o Estado buscar ampliar o acesso de grupos desfavorecidos às universidades públicas? Na visão de Carneiro e Bridi, políticas como o PROUNI:

Carregam o peso do projeto neoliberal que fundamenta boa parte de toda essa expansão recente do Ensino Superior no Brasil, mesmo assim, estas trazem, também, impactos positivos no âmbito da inclusão social (CARNEIRO e BRIDI, 2020, p. 148).

Podemos afirmar que o programa representa avanço na ampliação de acesso ao ensino superior, trazendo impactos positivos para a diminuição de desigualdades educacionais regionais, sociais, raciais, impactando nos processos de inclusão social das populações marginalizadas através da democratização do acesso em Instituições de ensino superior privadas. Andriola e Barrozo Filho (2020) consideram que se trata de uma medida de expansão quantitativa de acesso ao ensino superior. Vale ressaltar que acesso não é sinônimo de sucesso escolar, sendo assim, permanência e qualidade são tópicos problemáticos da avaliação do programa. Dentre as críticas ao PROUNI, Carneiro e Bridi (2020) questionam se a reprodução do fracasso escolar de níveis anteriores estaria sendo estendida para o ensino superior, se há a garantia de oportunidades de aprendizagem efetiva e a suficiência de serviços de apoio e assistência estudantil.

Do ponto de vista da construção desta política pública, Palumbo (1989) afirma que a elite de poder, constituída sobretudo por interesses empresariais, cria políticas tanto a nível nacional quanto estadual e municipal. Entendemos que, em geral, e especialmente no caso do PROUNI, as empresas privadas têm uma alta capacidade de influência, enquanto as organizações da sociedade civil têm uma baixa capacidade de influenciar as políticas públicas.

Outra crítica ao programa se refere a seu sistema de financiamento. Catani, Hey e Gilioli (2006) apontam que o Prouni promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, ou seja, há uma engenharia administrativa que equilibra o impacto popular da política, o atendimento às

demandas do setor privado e a regulação das contas do Estado. Trata-se, portanto, de uma escolha que privilegia instituições privadas de ensino, enquanto deixa de priorizar políticas públicas de universalização do ensino superior em instituições públicas, como apontam Azevedo e Catani (2020).

O investimento em universidades públicas demandaria do Governo uma política de maior custo para o orçamento da União (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006). Dados apurados por Costa e Ferreira (2017), revelaram que os recursos financeiros aplicados para arcar com um estudante ingressante na Educação Superior pública são muito superiores ao destinado via PROUNI. Desta maneira, Catani, Hey e Giglioli (2006) indicam que o PROUNI representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes. Costa e Ferreira complementam essa visão:

os efeitos dessa renúncia fiscal, pela óptica financeira, incentivam a expansão do setor privado e implicaram em não embolso dos tributos que compõem o Fundo Público Federal (FPF), o qual financia as atividades essenciais prestadas pelo Estado à sociedade (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 145).

Nesta mesma linha, sem negar os impactos positivos da política. Carneiro e Bridi se posicionam:

Resguardados os impactos positivos para a inclusão social, diminuição de desigualdades e para o desenvolvimento educacional, é importante destacar que parte das políticas atuais fortaleceram uma lógica mercadológica da Educação Superior, gerando competitividade entre as IES públicas, e também seguiram a fortalecer o Ensino Superior privado com a utilização de recursos públicos (CARNEIRO e BRIDI, 2020, p. 153).

Uma avaliação pormenorizada das questões de acesso e permanência relativas ao PROUNI realizada por Costa e Ferreira (2017) apontou ainda outras problemáticas no funcionamento da política. Apesar de, em termos quantitativos, haver uma efetividade nos resultados, contribuindo para a ampliação do ingresso e do número de jovens no ensino superior, a qualidade da formação oferecida é bastante questionável. Sendo assim, as autoras entendem o PROUNI como uma medida emergencial e paliativa, e que configura uma distorção na política de investimento na Educação Superior, patrocinada pelo Governo Federal, uma vez que funciona como uma espécie de transporte de recursos públicos para o ensino privado.

Um estudo realizado por Andriola e Barrozo Filho (2020), com alunos bolsistas do PROUNI e não bolsistas, em instituição de ensino superior na cidade de Fortaleza, mostrou que usuários do PROUNI apresentaram maior qualidade de aprendizado do que os seus pares não usuários, bem como menor tempo de formação do que os seus pares não usuários. Esses dados são importantes para reforçar que a crítica da qualidade da formação oferecida pelo programa tem mais a ver com as instituições de ensino privadas, em comparação às públicas, e não com a capacidade de aprendizado ou esforço empregado pelos alunos bolsistas em direção a um bom desempenho acadêmico.

Felicetti e Cabrera (2017) trazem um dado positivo relevante, que se refere ao fato de que os estudantes beneficiários do PROUNI serem, em muitos casos, os primeiros da família a terem acesso a um curso de graduação. Em pesquisa com egressos de uma Universidade particular do Sul do Brasil, o percentual relativo a essa questão foi de 75,44% dos alunos bolsistas; entre os não bolsistas esse percentual foi de 56,43%. Apesar de, como apontam os autores, serem escassas as pesquisas que investigam de forma mais aprofundada este tópico, cabe refletir na relevância dessa questão e benefícios a longo prazo. Na palavra dos autores:

Ser a primeira geração a graduar-se, a ter a chance da realização de uma faculdade, constitui-se aspecto de suma importância no campo da mobilidade social. Em outras palavras, é uma nova geração que tem acesso ao conhecimento, a novos saberes, culturas e relações com novas e diferentes formas de ver, pensar, agir e enfrentar o mundo. É um desencadear de mudanças na vida e no contexto no qual estão inseridos esses graduados. Há a construção de um capital cultural que seus antecessores não tiveram oportunidade de fazer, podendo refletir nas suas futuras gerações, proporcionando melhores perspectivas de vida na sociedade, e em extensão maior, desenvolvimento social e econômico ao país (FELICETTI e CABRERA, 2017, p. 887).

Costa e Ferreira (2017) apontam que o PROUNI acaba por constituir uma política que não favorece o combate ao número insuficiente de vagas nas instituições públicas de ensino superior, acentuando a condição de exclusão de milhares de jovens de camadas mais desfavorecidas da população que concluem o Ensino Médio e desejam ingressar na Educação Superior, já que a Educação Básica, também com problemas estruturais, reproduz obstáculos aos estudantes para que concorram em par de igualdade a seleções e processos seletivos, permanecendo inalterada sua situação de exclusão. Nesse sentido, as pesquisadoras defendem que a democratização, de fato, só poderá ocorrer

[...] quando o ensino público de nível médio possibilitar a todos os estudantes, independente de sua condição social, concorrerem com aprovação às vagas dos cursos mais tradicionais das melhores IES públicas (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 153).

Outra questão problemática apontada pelas autoras diz respeito à restrição de opções de cursos ofertados. Graduações de maior custo ou mais procuradas pelos alunos pagantes acabam tendo oferta menor de bolsas do que os cursos menos procurados, como os tecnólogos, contribuindo, assim, para o reforço de assimetrias sociais, "reproduzindo uma desigual distribuição dos bens educacionais, principalmente entre os estudantes das camadas populares" (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 156).

A quase total ausência de assistência aos estudantes no sentido de garantir a permanência também é apontada como uma falha no programa, bem como o fato de a renda per capita máxima permitida para ingresso do aluno, por ser muito baixa, caracterizar mais uma dificuldade para que o aluno se mantenha estudando.

Afinal, mesmo com o fato de o PROUNI arcar com as mensalidades, fica a questão de como os mais pobres poderão superar o fato de nas IES privadas serem inexistentes auxílio para moradia, alimentação e bolsas-auxílio, embora tal assistência seja requisito fundamental, em especial para o perfil dos estudantes selecionados (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 158).

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

A limitação das meias-bolsas reside no fato de que, caso seus beneficiários não paguem em dia a parte que lhes cabe, não podem renovar matrícula no semestre ou ano seguinte do curso (Art. 5º, Lei 9.870/99). Assim, a possibilidade de evasão aumenta. Por isso, o Prouni institui uma política de acesso, mas não de permanência na educação superior, na qual o estudante é tratado como consumidor e não como cidadão. (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006, p. 131).

Como apontado, apesar de ter como objetivo a redução de desigualdades sociais através da ampliação do acesso ao ensino superior, o PROUNI, através de diversas falhas e lacunas, acaba por, em muitos momentos, reforçar a reprodução de desigualdades, à medida em que desfavorece alunos já desfavorecido pelo sistema de ensino como um todo, e ampliando as vantagens econômicas para as instituições superiores de ensino. A partir daqui podemos caminhar para a reflexão sobre a pergunta: seria o PRONI uma política pública que efetiva o direito social à educação?

Para caminhar nesta reflexão, vamos apresentar algumas ideias de Duarte (2007) acerca da educação como direito social. Segundo ela, a redução das desigualdades sociais é um dos objetivos estabelecidos como fundamentais de nossa República, de acordo com o artigo terceiro da Constituição Federal de 1988. O acolhimento dos princípios do Estado social e democrático de direito impõe que sejam respeitados não somente os direitos individuais, mas também os chamados direitos sociais, entre os quais figura o direito à educação. O eixo orientador da atividade estatal, portanto, é a elaboração e implementação de políticas públicas que visem a construção de sistemas públicos, incluindo em educação. Podemos afirmar, portanto, a partir da indicação de Duarte sobre a construção de sistemas públicos, que estão corretas as críticas de Costa e Ferreira (2017) e Carneiro e Bridi (2020) acerca da falha no PROUNI em privilegiar e favorecer instituições privadas em vez de investimentos no ensino superior público.

O artigo sexto da Constituição reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social, sendo a educação, portanto, conforme avaliação de Duarte (2007), um bem comum, e não apenas individual; um direito de todos, universal. Visto que os direitos sociais objetivam corrigir desigualdades próprias da sociedade de classes, a implementação do direito à educação demanda "a escolha de alvos prioritários, ou seja, grupos de pessoas que se encontram em uma mesma posição de carência ou vulnerabilidade" (DUARTE, 2007, p. 698). Conforme vimos anteriormente, o PROUNI apenas parcialmente busca corrigir as desigualdades entre classes sociais, visto que as classes desfavorecidas que acessam o programa se beneficiam, mas, ao mesmo tempo, classes dominantes detentoras dos grupos privados de ensino superior também se beneficiam, de forma que a desigualdade não diminui, mas se mantém.

A autora acrescenta ainda que o poder público deverá estar organizado de maneira a fornecer os serviços educacionais a todos, buscando sempre a ampliação constante das possibilidades de acesso a este direito (DUARTE, 2007). Sabendo-se que as condições de permanência não são garantidas pelo programa, podemos indicar que há também falhas no sentido de ampliar de maneira constante o acesso ao direito à educação. Na visão de Catani, Hey e Giglioli (2006), com a implementação do PROUNI o MEC optou por conceder apenas benefícios, e não por promover efetivamente direitos.

Podemos afirmar ainda que o financiamento da formação de estudantes em universidades particulares, como prevê o PROUNI, contraria as diretrizes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil em 1991 e promulgado em 1992. Como aponta Duarte (2007, p. 701), este pacto estabelece que "a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito". Cabe ainda reforçar que o fornecimento de bolsas em instituições privadas a partir de uma política de isenções fiscais, somada à insuficiência no emprego de recursos revertidos em instrumentos de favorecimento à permanência, nos leva a entender que o PROUNI não configura ensino gratuito. Por fim, a ideia de que o PROUNI constitui uma política pública também pode ser questionada. Nas palavras de Catani, Hey e Gilioli o PROUNI

é comumente visto como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006, p. 136).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que a avaliação dos autores com os quais buscamos dialogar apontam uma série de questões problemáticas com relação ao PROUNI, questionando sua validade enquanto política pública promotora do direito social à educação. Ao mesmo tempo, alguns benefícios do programa também são apontados.

As críticas se referem, sobretudo, à priorização que o programa promove, através das isenções fiscais, ao financiamento de instituições particulares de ensino superior, investimento que deveria ser revertido para o aumento de vagas e oportunidades nas universidades públicas, inclusive em avanços na qualidade da educação básica. Há também críticas à insuficiência de medidas de favorecimento da permanência e da qualidade de ensino. A partir desse ponto, podemos questionar a validade do PROUNI enquanto política pública educacional de natureza social, já que favorece ideais capitalistas privados. Por outro lado, os anos de desenvolvimento do programa também trouxeram benefícios, como ampliação do acesso ao ensino superior a grupos antes excluídos, sobretudo para alunos que foram os primeiros da família a acessar esse nível de ensino, e a mudança no perfil dos estudantes.

Vale refletir, em diálogo com Mainardes (2009), que o estudo das políticas públicas deve estabelecer relações entre a política analisada e outras políticas implementadas no mesmo período, e também sobre o contexto histórico, de forma a permitir uma "compreensão das origens e raízes das políticas, bem como dos problemas e questões que elas se propuseram enfrentar".

Nesse sentido, Catani, Hey e Gilioli (2006) nos lembram que a Reforma Universitária do governo Lula contou com outras medidas paralelas ao PROUNI, como a ampliação das universidades federais e

instituição de cotas para alunos da rede pública (com "subcotas" para negros e indígenas) em instituições federais. Andriola e Barrozo Filho acrescentam que, junto ao PROUNI, somam-se outros programas, como FIES, Sistema de Seleção Unificada (SISU), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, medidas que ampliaram significativamente a oferta de vagas na educação superior, contribuindo para incrementar o acesso de jovens a esse nível de ensino e de formação profissional.

Sabemos também que, no período em que o PROUNI foi implantado, foram promovidas outras políticas que buscaram combater desigualdades sociais e trazer mais dignidade à população vulnerável, como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. É evidente que o avanço social de um país depende também de investimentos e avanços no ensino superior, no entanto nosso país, tão desigual, apresenta tantas desigualdades a serem combatidas, que é compreensível a priorização de medidas de combate à miséria.

Não é nossa intenção minimizar os erros do programa, tampouco desconsiderar a avaliação dos especialistas lidos, que problematizam a efetiva contribuição do programa na democratização do acesso à educação superior brasileira. Concordamos com a visão que aponta que deveriam ser priorizadas as medidas de aumento de vagas nas instituições de ensino superior públicas, investindo-se cada vez mais nessas Universidades e nas pesquisas desenvolvidas em seus espaços, bem como políticas de promoção de acesso, permanência e, sobretudo, qualidade, também nos níveis anteriores de ensino, visando refletir em resultados positivos no ensino superior. No entanto, defendemos os aspectos positivos para os milhões de estudantes beneficiados pelo programa, alguns dos quais, após a formação nas instituições de ensino superior privadas, podem, inclusive, ocupar espaços no mercado de trabalho e em cursos de pós-graduação em Universidades Públicas, dando continuidade e agregando qualidade a suas formações, e fazendo desses espaços, antes mais restritos, mais plurais e mais diversos. Sendo assim, afirmamos a efetividade desta política pública, mesmo que de maneira parcial.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, W. B.; BARROZO FILHO, J. L. Avaliação de Políticas Públicas para a Educação Superior: o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI). *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 25, n. 3, p. 594-621, nov. 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/yF8fSy9jbSG78hFspPdNkcL/?lang=pt>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. C. Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil (1990-2020): a Universidade Operacional ao Programa FUTURE-SE (uma reforma em andamento). *Universidades*, Cidade do México, n. 85, p. 33-52, jul. set. 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.85.275>. Acesso em: 27 de maio de 2022.

BRASIL. *Serviços: Obter bolsa de estudo do ProUni*. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-bolsa-de-estudo-do-prouni>. Acesso em: 22 de junho de 2022.

CARNEIRO, L. A. V.; BRIDI, F. R. S. Políticas públicas de ensino superior no Brasil: um olhar sobre o acesso e a inclusão social. *RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 146-158, jan. mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.12059>. Acesso em: 27 de maio de 2022.

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

<https://www.scielo.br/j/er/a/6kD9QTwtmfKbtBqMjYGrVNd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 de junho de 2022.

COSTA, D. D.; FERREIRA, N. I. B. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 22, n. 1, p. 141-163, mar. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/q7HhxxZ9MYWXYGS7CjYYPfs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

DUARTE, C. S. A Educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 de junho de 2022.

FELICETTI, V. L.; CABRERA, A. F. Resultados da Educação Superior: o ProUni em Foco. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 871-893, nov. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/YBtpNM9Wdxq8V7pcPVjkGq/?lang=pt>. Acesso em: 23 de junho de 2022.¹

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, São Paulo, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjc5YsHq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 de junho de 2022.

MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan. abr. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282123770_Analise_de_politicas_educacionais_breves_consideracoes_teorico-metodologicas. Acesso em: 22 de junho de 2022.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: PALUMBO, D. J. *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

Recebido em: 10.07.2022

Aprovado em 10.09.2022