



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em
Educação
ISSN: 0104-4036
ensaio@cesgranrio.org.br
Fundação Cesgranrio
Brasil

Dias Casali, Alípio Márcio; Viana Marinho de Mattos, Maria José
Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para
Todos (PROUNI)
Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 23, núm. 88, julio-septiembre,
2015, pp. 681-716
Fundação Cesgranrio
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399541533008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa *Universidade para Todos (PROUNI)*

Alípio Márcio Dias Casali ^a
Maria José Viana Marinho de Mattos ^b

Resumo

O estudo aborda o sentido social do Programa Universidade para Todos (PROUNI), no contexto das políticas educacionais, no Brasil. Apresenta uma sistematização das produções acadêmicas e científicas sobre o Programa (2006-2011) e suas perspectivas. O levantamento feito a partir de registros no *Scientific Electronic Library Online – SciELO* – e no Portal *Domínio Público* da CAPES apontou um total de 27 dissertações, teses e artigos científicos publicados, em oito estados brasileiros, a maioria no Sudeste e em 2009. Foram analisados quatro subtemas: política de acesso e formação na Educação Superior; política de inclusão social; renúncia fiscal; e percepção e impactos segundo os beneficiários. Conclui-se que o PROUNI é uma política pública de ação afirmativa de relevante sentido social e amplo alcance histórico e cultural atravessada por conflitos e contradições, sendo a renúncia fiscal e a falta de atenção aos beneficiários os mais polêmicos.

Palavras-chave: PROUNI. Educação superior. Ações afirmativas.

1 Introdução

O Brasil é o país da América Latina que apresenta a menor porcentagem de estudantes matriculados em instituições públicas de nível superior, revela estudo da UNESCO apresentado na Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe, realizada em Cartagena (Colômbia), em 2008 (UNESCO, 2008). Nesse estudo comparativo, o Brasil apresenta, ainda, umas das menores taxas de cobertura universitária entre os vinte países da região.

^a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, Departamento de Fundamentos da Educação. São Paulo, São Paulo, Brasil.

^b Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Campus Poços de Caldas - PUC-MG. Poços de Caldas, Minas Gerais, Brasil.

Recebido em: 3 dez. 2013

Aceito em: 6 abr. 2015

Apenas 18,7% dos jovens de 17 a 24 anos têm acesso à educação superior, porcentagem pouco maior do que a do México (18,1%) e muito inferior à da Argentina (45,6%).

Estudos anteriores já apontavam que as principais mudanças que ocorreram nos sistemas de educação superior em cinco países da América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, Brasil e México) dão ênfase aos ciclos de expansão da educação superior, verificados na América Latina, e à administração dessa expansão, via financiamento, e como foram elaboradas as políticas para a área nos últimos 20 anos (KLEIN; SAMPAIO, 1996). A conclusão dos autores é que a expansão dos sistemas de educação superior foi acompanhada por uma diversificação institucional e que os sistemas passam a constituir-se por um conjunto de instituições que se diferenciam tanto em seu formato organizacional como em sua natureza administrativa, indicando que os problemas de cada país e de cada instituição possam também ser tratados de maneira diferenciada.

No Brasil, especificamente, pode-se apontar dois importantes programas que incentivaram a demanda pelo ensino superior privado: o Financiamento Estudantil (FIES), criado pela Caixa Econômica Federal (CEF), em 1999, para financiar estudantes de ensino superior, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), do governo federal, criado em 2004, cujo objetivo é conceder bolsas de estudo parciais e integrais para estudantes de IES privadas (BNDES, 2009).

Nesta direção, observa-se que o Censo da Educação Superior de 2008, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - Inep/MEC revelou aspectos importantes da atual situação da educação superior brasileira, como o crescimento do número de ingressantes: 8,5% a mais em relação a 2007. No total, o número de matrículas em 2008 foi 10,6% maior em relação a 2007, em cursos de graduação presencial e a distância (BRASIL, 2012a).

Já em 2010, o Censo da Educação Superior no Brasil, realizado e divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - Inep/MEC (BRASIL, 2012a), revelou que o País tinha, naquele ano, 6,5 milhões de estudantes universitários, sendo 6,3 milhões de matrículas em cursos de Graduação e 200 mil na Pós-Graduação: um crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior (2009). No acumulado da década 2001-2010, o número de universitários mais que dobrou (105,05%). Ademais, esse crescimento se fez com melhor distribuição regional das matrículas: a região Nordeste, que tinha 15% das matrículas em 2001, saltou para 19%; a região Norte, que tinha 4,7%, avançou para 6,5%, em 2010.

Num período seguinte, 2010-2011, o censo revelou crescimento de 5,7% no total de matrículas do país, com um crescimento de 7,9% na rede pública e 4,8% na rede privada. A despeito do maior crescimento na rede pública, as instituições de ensino superior privadas no Brasil predominam, com 73,7% do total de matrículas na graduação (BRASIL, 2012b).

Nessa direção, sob um olhar ampliado, o ensino superior no Brasil mereceu atenção no “Relatório sobre a Educação 2012”, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2012), o qual aponta que o investimento público total em educação no Brasil passou de 10,5% em 2000 para 16,8% em 2009.

As taxas de conclusão do ensino superior têm aumentado, mas a um ritmo mais lento, segundo o mesmo relatório. Em 2009, por exemplo, 12% dos estudantes de 25-34 anos de idade no Brasil haviam concluído o ensino superior¹.

Em que pesem as dificuldades e limitações de investimento no ensino superior no País, em relação aos países mencionados no relatório da OCDE (2012), percebe-se que a expansão desse nível de ensino - uma demanda legítima da sociedade brasileira - vem, aos poucos, se fortalecendo, especialmente a partir da década de 1990, e sendo reconhecida como parte constitutiva das prioridades de ações estatais, em sintonia com as mudanças nos padrões de regulação e gestão, intensificadas no País após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), tendo como eixos principais a flexibilização, o sistema de regulação e a avaliação.

Portanto, de forma geral, pode-se afirmar que essa agenda política no processo de reconfiguração e expansão da educação superior impõe a tarefa de intensificar as reflexões e debates sobre as transformações recentes desse nível de ensino. Assim, o País tem a oportunidade histórica de expandir o sistema de educação superior instituindo novos mecanismos de acesso e permanência da população historicamente excluída desse nível de escolaridade (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003).

Reconhecidamente, nos últimos anos, houve expressivo avanço em relação às ações de ampliação quantitativa do sistema e diminuição das desigualdades regionais, bem como melhoria nos índices de equidade social e cultural no

¹ O Relatório “Education at a Glance 2012” (Um olhar sobre a Educação), divulgado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), analisa os sistemas de ensino de 32 países membros da OCDE, bem como os da Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Rússia, Arábia Saudita e África do Sul (OCDE, 2012).

acesso à educação superior. A responsabilidade por esse avanço social tem sido creditada às políticas públicas afirmativas, com destaque para: o PROUNI (Programa Universidade para Todos), criado pelo Governo Federal em 2004 (Medida Provisória 213/2004) e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005); o FIES (Fundo de Financiamento aos Estudantes de Ensino Superior) criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001); o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007); o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (UNIAFRO), instituído pela Resolução CD/FNDE nº 14, de 28 de abril de 2008 (BRASIL, 2008); e, mais recentemente, a Lei nº 12.711 de 12 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Esta lei, conhecida como “lei de cotas”, estabelece que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação deverão reservar, em cada processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Essas vagas deverão ser preenchidas por candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas. O percentual de vagas oferecidas nessas condições é proporcional ao número de pessoas contabilizadas pelo último censo do IBGE, por Unidade da Federação.

Dentre essas políticas e ações, destaca-se o PROUNI - Programa Universidade para Todos, objeto deste estudo. O PROUNI tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais, em cursos de graduação e sequenciais, a estudantes brasileiros de baixa renda e sem diploma de nível superior, em instituições privadas de educação superior. O Programa é dirigido a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular e oferece Bolsa integral para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio, e Bolsa parcial de 50% para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos. Sua importância se deve também, à dimensão desse programa no que diz respeito ao resultado do número de bolsas ofertadas. Ao longo de dez anos, o PROUNI concedeu 1,5 milhão de bolsas de estudos para estudantes jovens e adultos, segundo dados do Ministério da Educação. Vale ressaltar que, no primeiro semestre de 2006, foram 91 mil bolsas ofertadas e, no segundo semestre de 2014, 115 mil bolsas, ou seja, um aumento de grande proporção (BRASIL, 2015). A partir da assinatura do termo de adesão, as instituições de ensino superior, em contrapartida, ficam isentas do pagamento dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social

para Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social (BRASIL, 2005). O Programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior, como, por exemplo, a Bolsa Permanência, que é destinada exclusivamente ao custeio das despesas educacionais de beneficiário de bolsa integral do PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que possibilita ao bolsista parcial, financiar 50% do valor da mensalidade do curso em que está matriculado (BRASIL, 2013).

Para participar da seleção para bolsa de estudos do PROUNI (parcial ou integral), é obrigatório que o candidato tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), dispositivo esse criado pela Portaria MEC nº 318, de 22 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001). O Sistema do PROUNI (Sisprouni), criado com a finalidade de gerir o Programa, classifica os candidatos de acordo com as suas opções e as notas obtidas no ENEM². Deve haver, por parte das instituições de ensino superior participantes, avaliação criteriosa prévia dos documentos e da situação socioeconômica do grupo familiar do candidato, assim como acompanhamento posterior, no processo de concessão do benefício.

Considerando-se seus resultados, é justificável assumir como referência analítica, no presente estudo, que o PROUNI é um Programa que: a) vem apresentando resultados positivos no conjunto de políticas públicas educacionais desde 2005, pois é uma política que propicia o acesso ao ensino superior e amplia o atendimento aos brasileiros a cada ano e cujos efeitos de médio e longo prazo se estendem do econômico ao cultural, com incremento da qualidade no processo produtivo e ampliação do campo de produção e consumo cultural - ambos efeitos de previsível valor para o desenvolvimento econômico e social; b) abrange uma expressiva parcela dos estudantes desse nível, uma vez que três em cada dez alunos do ensino superior privado têm bolsa ou financiamento, sendo que 17,0% são estudantes com bolsas não-reembolsáveis, como as oferecidas pelo Programa; c) tem sentido social forte, à vista do atendimento desses jovens cidadãos que, por razões de ordem socioeconômica, não conseguiram ingressar no ensino superior, e cuja entrada e desenvolvimento no mercado de trabalho produz importante efeito no desenvolvimento econômico, social e cultural; d) é uma política inclusiva e de ação afirmativa que tem contribuído para a notável mobilidade social verificada no País, na última década (BRASIL, 2012b) e tem expressivo alcance histórico e cultural.

² O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade. A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. O Enem também é utilizado para o acesso ao Programa Universidade para Todos – PROUNI.

Entende-se que o PROUNI caracteriza-se, assim, como importante política de acesso à educação superior, e como tal é merecedor de estudos que possam contribuir para sua manutenção e desenvolvimento. Justifica-se, pois, o adensamento e o aperfeiçoamento das análises sobre sua aceitabilidade, seu desempenho e sua aprovação, na perspectiva de sua continuidade e aperfeiçoamento.

A partir dessas considerações e justificativas, o presente estudo propõe-se a: a) situar o PROUNI no contexto das políticas educacionais voltadas à ampliação do acesso de jovens e adultos ao ensino superior; b) rever sumariamente a literatura sobre políticas públicas relacionadas ao PROUNI; c) identificar, classificar e analisar os principais estudos e pesquisas sobre o PROUNI desenvolvidos no período de 2006 a 2011; d) corroborar os fundamentos da continuidade dessa política educacional, à vista de seu amplo e importante efeito social, a despeito das inevitáveis contradições que ele comporta e que poderão e deverão ser reduzidas nos próximos anos.

O presente estudo tem em conta que o tema das ações afirmativas é polêmico desde sua entrada na agenda das políticas, em todo o mundo. No caso específico do PROUNI, o primeiro e mais fundamental questionamento foi o da sua constitucionalidade. Vasta literatura foi produzida, sobretudo na mídia, argumentando pela inconstitucionalidade dessa política afirmativa, ao longo de quase uma década no País. Entretanto, em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) afirmou a constitucionalidade da Medida Provisória nº 213/2004 (BRASIL, 2004) e da Lei nº 11.096/2005 (BRASIL, 2005) que instituíram o PROUNI.

Não obstante a definitiva solução jurídica para o caso, seguiram e certamente seguirão em curso debates de natureza ideológica, buscando minar as práticas de inclusão que tal Programa promove, pois, ademais de algumas questões de mérito implicadas no debate, é sabido o quanto a aversão meramente ideológica a tais políticas sociais inclusivas está entranhada em parte de cultura brasileira, desde tempos coloniais, com fortes traços de preconceito social e cultural.

Outro dos pontos mais polêmicos a propósito do PROUNI diz respeito à isenção de tributos das instituições de ensino superior privadas que disponibilizam bolsas de estudo aos alunos participantes do Programa. Essa questão da renúncia fiscal foi implicitamente resolvida pelo mesmo julgamento de constitucionalidade do Programa, no STF. Nesse caso, por se tratar de política pública, o questionamento ficou também superado do ponto de vista legal, mas permanece a polêmica de natureza política, relacionada à política econômica do governo.

Neste estudo, inicialmente, procedemos à revisão de literatura sobre os principais conceitos de políticas públicas associados ao PROUNI. Essa fase preliminar de pesquisa bibliográfica do projeto respondeu ao que Dencker (2002, p. 125) recomenda: “toda pesquisa requer uma fase preliminar de levantamento e revisão da literatura existente para elaboração conceitual, com definição dos marcos teóricos”. Em atendimento a essa recomendação, os estudos de Abranches (1998), Arretche (2003), Demo (2002), Dias e Ketzer (2007), Freire (1977); Höfling (2001) e Jobert e Muller (1990); foram tomados como as principais referências para o manejo dos conceitos e discussões aqui apresentados.

Em seguida, apresentamos os resultados de um levantamento de dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos, aqui caracterizados como “produções acadêmicas e científicas”, classificados por estado federativo e por ano de realização, que tenham tido por objeto de estudo o referido Programa. Esse levantamento revelou um número expressivo de trabalhos sobre o assunto (vinte e sete), no período de 2006 a 2011. Os resultados desse levantamento serão aqui analisados sob o crivo de quatro temas críticos:

- PROUNI e as políticas públicas: acesso e formação na Educação Superior;
- PROUNI e a política de inclusão social;
- PROUNI e isenção de impostos: o público e o privado;
- PROUNI: percepção e impactos segundo os beneficiários.

Conclusivamente, procederemos a uma análise crítica do PROUNI a partir de algumas das contradições que, enquanto política pública, o Programa inevitavelmente comporta, com o objetivo de demarcar os elementos sobre os quais cabe exame para eventuais ajustes, sem prejuízo do reconhecimento de seu valor e da importância de sua continuidade. Como última observação preliminar, cabe registrar que o presente estudo está relacionado a uma pesquisa paralela, intitulada “Aceitabilidade e aprovação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), segundo perspectivas dos beneficiários”³. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, que objetivou explicitar e analisar percepções e valorizações de sujeitos participantes do Programa, como beneficiários ou coadjuvantes, e cujos resultados serão oportunamente publicados.

³ Pesquisa aprovada pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa (FIP), Edital 012/2011, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, já concluída. Um segundo projeto de pesquisa sobre o PROUNI foi aprovado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), Edital 01/2011, coordenada pela professora Dra. Maria José Viana Marinho de Mattos. Encontram-se em fase de análise os resultados obtidos através dos questionários aplicados a alunos, professores, assistentes sociais e gestores da Universidade.

2 Fundamentos históricos e conceituais das políticas públicas com as quais o PROUNI se encontra articulado

O PROUNI tem estado no centro do debate sobre políticas públicas educacionais no País, considerado seu principal objetivo de propiciar o acesso ao ensino superior de jovens e adultos que, por razões de ordem socioeconômica, não poderiam fazê-lo dentro do modelo convencional de acesso.

Na literatura consultada encontram-se diferentes expressões de referência ao PROUNI, entre elas: política de inclusão social; educação inclusiva; educação para a minoria; educação para grupos excluídos; política afirmativa. Observa-se que todas referem-se à ampliação de oportunidades de inclusão de cidadãos vítimas de exclusão social.

Por políticas e ações afirmativas compreendemos, com Dias e Ketzer (2007), o conjunto de medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de reduzir ou eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras, historicamente acumuladas, garantindo mais igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização.

A constituição de um campo acadêmico especialmente voltado à análise e avaliação das políticas públicas sociais e afirmativas é relativamente recente e incipiente no Brasil. É no final da década de 1980 e início da década de 1990, especialmente, que a temática da avaliação de políticas públicas sociais começa a ocupar espaço, vindo a assumir um lugar de destaque entre as administrações públicas da América Latina. Trata-se de uma pauta introduzida no contexto da reforma do Estado e direcionada inicialmente por uma agenda neoliberal. Dentre as poucas publicações que vêm suprindo essa lacuna conceitual e metodológica na avaliação de projetos e programas sociais, destacam-se: Azevedo (1997), Catani, Hey e Gilioli (2006), Dias Sobrinho (2010), Rico (1998) e Viana (1998).

Vale registrar, contudo, que a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do País frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que passaram a exigir, com mais critério, sistemas de monitoramento e de avaliação e demonstração de resultados dos projetos por eles financiados.

Esse crescimento de estudos voltados à área de políticas públicas sociais e afirmativas no Brasil tem se manifestado no número crescente de dissertações e

teses sobre o assunto, na criação de disciplinas, na organização de linhas e grupos de pesquisa, na instituição de linhas especiais de financiamento para a área junto às agências de fomento (ARRETCHE, 2003).

A propósito desses estudos, o que se observa é que na década de 1980 priorizou-se o foco sobre as iniciativas de avaliação de políticas públicas voltadas à alocação de recursos, com base em critérios racionais do processo orçamentário, em busca de mais eficiência. Já na década de 1990, observa-se prevalência de estudos com foco teórico-discursivo, com questionamento do papel do Estado, associado à influência da nova administração pública (FARIA, 2005). Ou seja, a avaliação dessas políticas e de seus programas vem ganhando consistência e legitimidade.

Contudo, vários questionamentos sobre os modos de avaliação dessas políticas se colocam na agenda de pesquisas acadêmicas. Como o movimento da gestão pública vem sofrendo pressões sobre as decisões de caráter democrático-participativo, novas formas de transparência e de prestação de contas (*accountability*) à sociedade vêm sendo adotadas, incluindo-se a participação social no processo de avaliação dessas políticas públicas.

Explicitadas essas considerações preliminares sobre algumas contingências da avaliação de políticas públicas, procederemos à apresentação de uma revisão sumária da literatura sobre seus conceitos, com o objetivo de esclarecer algumas ambiguidades relacionadas à expressão “políticas públicas”.

No campo da educação, é comum encontrarmos referências de Paulo Freire sobre a associação entre política e educação. A associação se justifica, segundo Freire (1997), dada sua premissa de que toda educação é um ato político. A esse respeito, Demo (2002) esclarece:

Ser político é aquele que sabe planejar e planejar-se, fazer e fazer-se oportunidade, constituir-se sujeito e reconstituir-se de modo permanente pela vida afora, conceber fins e ajustar meios para os atingir, exercer sua liberdade e, sobretudo, lutar contra quem a queira limitar, gestar-se cidadão capaz de história própria, aprender de modo reconstrutivo-político (p. 11-12).

Nessa direção, Abranches (1998) avança:

Política é conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por Instituições políticas de natureza variá,

condicionado por mediações que tornam possível reduzir antagonismos e projetá-los em um movimento positivo. Política é também, poder, transformando-se, frequentemente, em jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos. Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais ação do Estado do que aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência (p. 10).

Se assim é, a própria ação do Estado é inherentemente conflitiva, posto que resultado de pressões de interesses diversos. São tais políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado, o que faz Jobert e Muller (1990) defini-las como sendo “o Estado em ação”.

É preciso registrar que são reconhecidos vários tipos de políticas públicas. Segundo Saviani (2007), a própria denominação “política social” sugere que os demais tipos de ação política, em especial a “política econômica”, não seriam sociais. Políticas sociais, praticadas na maioria dos países industrializados, são a que buscam, principalmente, “compensar o mal-estar, os custos sociais, os efeitos perversos, derivados de ações indispensáveis à acumulação de outras políticas governamentais e do próprio progresso que, ao induzir mudanças, pode colocar certos grupos em situação de dependência” (ABRANCHES, 1998, p. 14).

Sendo a política educacional um tipo de política social, ela se “refere às medidas e às decisões que o Estado, no caso, o governo brasileiro, toma relativamente aos rumos que se devem imprimir à educação do país” (SAVIANI, 2007, p. 1).

Por fim, é imprescindível destacar que a forma como as políticas são formuladas e implementadas indica o seu grau de aceitação, o qual é sempre relacionado ao grau de participação dos atores envolvidos no seu processo de formulação e de decisão, e na própria concepção dessas políticas. Essas e outras características poderão indicar o alcance da legitimização, da aceitabilidade e da consistência crítica dessas políticas.

O entendimento dos conceitos acima resumidos permite inferir que o PROUNI é formalmente uma política de Governo, identificado especificamente como *política pública de ação afirmativa*. No processo decisório de continuidade dessa política, como já observado, há conflitos, barganhas e, no decorrer de sua trajetória, tal política poderá vir a ser substituída ou alterada com mudanças de governo. No entanto, ressalte-se, em última instância e no largo prazo, pode e deve ser vista também como sendo o Estado exercendo seu papel.

3 Levantamento de estudos e pesquisas sobre o PROUNI no período de 2006 a 2011

Como registrado anteriormente, o estudo cujos primeiros resultados são aqui apresentados teve como fase preliminar um levantamento e classificação de dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos, por unidade da Federação e por ano de realização, que tenham tomado o PROUNI como objeto de estudo. Esse levantamento e classificação revelou existir um número expressivo de trabalhos sobre o assunto, no período de 2006 a 2011. O pressuposto deste estudo é de que tais produções acadêmicas e publicações tenham particular importância como fontes capazes de fornecer dados, suscitar comparações e alimentar as argumentações ao redor do tema, com prováveis indicações de aperfeiçoamento para políticas públicas desse tipo.

Considerou-se o princípio de Marconi e Lakatos (1999), de que, ao colocar-se o pesquisador em contato direto com o material escrito disponível sobre o assunto, a pesquisa bibliográfica permite uma percepção em grau de amplitude maior acerca do que já foi escrito sobre o assunto e propicia o exame do tema sob novos enfoques ou abordagens, propiciando conclusões e perspectivas. Assim, buscamos detectar como estavam organizados e catalogados os textos, estudos e fontes de informação de cada instituição de pesquisa implicada, ou seja, acessar bancos de dados de instituições de ensino superior, de fundações e de institutos de pesquisa, para detectar sua melhor forma de acesso e de utilização.

Dessa maneira, foram consideradas igualmente as ponderações de Cervo e Bervian (2002), de se recorrer sempre a documentos escritos, estejam eles impressos ou registrados em meios magnéticos ou eletrônicos, classificando-os, segundo a sua natureza, em: a) primários; b) secundários; c) terciários. Genericamente, mas indo além dessa demarcação denominou-se como “documento” toda base de informações e de conhecimentos fixados materialmente, contendo informações atualizadas, dados estatísticos, discussões teóricas e referências sobre o assunto, ou seja, materiais suscetíveis de serem utilizados para consultas, estudos, pesquisas. Assim sendo, foram considerados, especificamente, apenas as dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos, selecionados nos registros dos seguintes endereços eletrônicos:

- Biblioteca SciELO - *Scientific Electronic Library Online*;
- Portal *Domínio Público* da CAPES.

Para o procedimento de busca ou coleta de dados recorreu-se às palavras-chave “PROUNI”, “Educação Superior” e “Políticas Afirmativas”. Os trabalhos

acadêmicos identificados por meio de pelo menos uma dessas palavras-chave passaram a compor o conjunto de objetos da pesquisa. Nas poucas situações em que o critério “palavras-chave” mostrou-se insuficiente para esta seleção, foram analisadas também as referências bibliográficas apresentadas no final dos trabalhos acadêmicos, com o objetivo de ampliar e fundamentar a identificação de obras que tratassesem do tema.

Na sequência, organizamos um arquivo, contendo, de cada trabalho: o título, o ano de publicação, a unidade da Federação, a instituição de ensino superior de referência e o seu objetivo geral. Em seguida foi feita a leitura do material, tendo como suporte para análise de conteúdo as referências de Bardin (2000). A leitura obedeceu às seguintes etapas: pré-análise, que consistiu em uma leitura genérica do conjunto, para verificar se o conteúdo de cada trabalho estava realmente relacionado ao assunto em pauta; leitura do “Resumo” de cada produção acadêmica; verificação das “Referências”. Esse processo propiciou a verificação da pertinência ou não dos trabalhos levantados, tendo em vista os objetivos propostos.

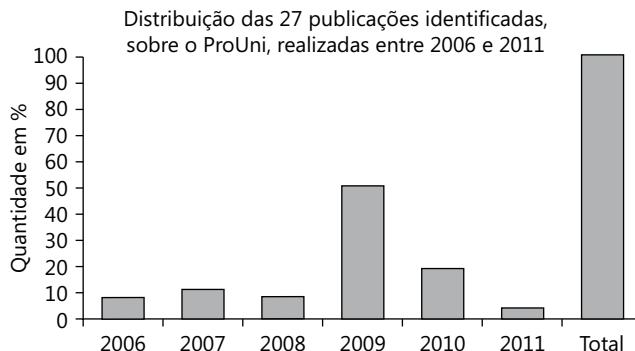
Concluído o levantamento, identificou-se um conjunto de 27 publicações científicas, cuja análise possibilitaria um conhecimento sobre: a trajetória do PROUNI; o processo de sua implantação nas instituições privadas de todo o Brasil; as alterações sofridas durante o período de sua implementação; e as repercussões dessa política pública no meio acadêmico, entre outros.

Em seguida, organizamos tabelas e gráficos, registrando os elementos pesquisados e os resultados obtidos. Um desses gráficos é apresentado no item a seguir. Não foi objetivo deste texto a exposição de todos esses resultados lançados em gráficos e tabelas e sim, apenas, os resultados de sua análise, do ponto de vista do objetivo definido para este estudo, o que será apresentado a seguir.

4 Principais resultados de análises sobre os estudos e pesquisas referentes ao PROUNI no período de 2006-2011

Os 27 estudos, pesquisas e artigos científicos identificados, que abordam o tema objeto do presente estudo, encontram-se distribuídos por oito estados brasileiros, e em sua maioria foram realizados no ano de 2009.

A Figura apresenta a distribuição dessas publicações de trabalhos acadêmicos identificados, sobre o PROUNI, desde o seu início.



Fonte: Elaborado pelos autores (2013).

Figura. Distribuição das 27 publicações identificadas, sobre o ProUni, realizadas entre 2006 e 2011.

Observa-se a concentração de dissertações, teses e artigos científicos em 2009. Essa ocorrência tem origem plausível no fato de que algumas pesquisas só tiveram início um ou dois anos após o início do Programa; e/ou porque só foram concluídas dois ou três anos após o início; e/ou porque, em 2009, os órgãos oficiais do governo federal, em especial o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) colocaram pela primeira vez um rico banco de dados com informações e estatísticas consistentes sobre o Programa à disposição do meio acadêmico.

Os estados brasileiros em que foram identificadas publicações sobre o PROUNI no período de 2006 a 2011 foram: São Paulo; Rio de Janeiro; Minas Gerais; Paraná, Rio Grande do Norte, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul. O estado de São Paulo é o que apresentou o maior número de estudos e pesquisas; os estados do Ceará e do Rio Grande do Sul são os que apresentaram os menores índices. A predominância de São Paulo nesse ponto pode ser associada à sua elevada taxa de escolaridade; entretanto, a mesma associação não se enquadraria na baixa frequência de estudos sobre o PROUNI no mesmo período no Rio Grande do Sul, outro estado com elevada taxa de escolaridade⁴. Outros fatores, portanto, talvez de ordem cultural, devem ser explorados para se compreender esse dado.

⁴ Comparando o número médio de alunos para a faixa etária de 18 a 24 anos, nas regiões do Brasil, no período de 2001 e 2009, "as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste mantiveram uma escolaridade média superior à nacional, ao longo de todo o período". Fonte: IBGE/Pnad; elaborado por MEC/Inep. Já a sinopse de educação superior no Brasil, 2011, mostra que do total de 6.739.689 de alunos matriculados em cursos de graduação, 1.704.616 são do estado de São Paulo, que também apresenta 577 instituições de ensino superior do total de 2.365, ou seja, 24,39%. Esses dados indicam que o estado de São Paulo mantém uma escolaridade média superior e um número maior de instituições de ensino superior, em comparação com os demais estados (BRASIL, 2012a).

A diversidade de temas encontrados no material pesquisado exigiu sua organização e classificação, em quatro subtemas, como já anunciado acima, os quais serão apresentados a seguir. Com o objetivo de explicitar o caráter substantivo desse material, é apresentada a seguir uma síntese do conteúdo relativo a cada um desses subtemas, destacando-se as questões de relevância na análise realizada em cada caso.

4.1 O PROUNI e as políticas públicas: acesso e formação na educação superior

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) aparece como objeto de estudos sob este subtema do “acesso e formação na Educação Superior” em seis dos 27 trabalhos acadêmicos, e são os seguintes.

1. “O processo de criação do Programa Universidade para Todos – PROUNI” (GUERRA, 2009);
2. “Expectativas dos alunos concluintes do ensino médio público com relação ao ingresso no ensino superior- conhecimento do PROUNI e FIES” (SILVA, 2009);
3. “Representações sociais de discentes sobre a universidade: um estudo psicosocial entre ingressantes do vestibular e da seleção PROUNI” (SILVA, 2007);
4. “PROUNI e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior” (SEGENREICH, 2009);
5. “Um olhar sobre o percurso acadêmico de bolsistas do PROUNI da PUC Minas” (LAMBERTUCCI, 2007);
6. “O Programa Universidade para Todos (PROUNI) e as políticas sociais: o caso do município de Campos Goytacazes” (SOARES, 2009).

Neste conjunto de trabalhos, encontramos diferentes abordagens: a criação dessa política pública (PROUNI); as expectativas dos concluintes do ensino médio sobre o ingresso no ensino superior; a expansão da educação superior; as contribuições do Programa para a formação de jovens e adultos nesse nível de ensino.

É importante registrar que, a partir dos anos 1980, o ensino superior brasileiro experimentou um forte crescimento, concentrado no setor privado, que se intensificou no final da década de 1990. A educação superior era então um negócio altamente lucrativo (OLIVEIRA, 2009). Entretanto, observa-se nos últimos anos desse ciclo um excesso de oferta de vagas nas instituições privadas e consequente aumento do número de vagas ociosas. Em 2004, por exemplo, a taxa de ociosidade chegou a 49,5% (GUERRA, 2009).

No que diz respeito ao histórico do processo de criação do PROUNI, percebe-se que, desde o início, o foco de preocupações governamentais esteve na questão social do acesso ao ensino superior, sendo a questão da sua permanência e da qualidade uma preocupação de segundo plano. Em consequência, a discussão sobre as condições de permanência dos bolsistas deverá merecer estudos posteriores, pois há pouca matéria e pouca abordagem sobre esse aspecto (GUERRA, 2009).

Outro foco de estudos encontrado é o das representações sociais discentes, em suas abordagens voltadas aos sistemas de ingresso através do vestibular e pelo processo seletivo próprio do PROUNI (SILVA, 2007). Nessa direção, estudam-se as expectativas dos alunos concluintes do ensino médio público estadual com relação ao ingresso no ensino superior.

O conhecimento do PROUNI e do FIES (SILVA, 2009) é outro objeto de estudo, no tocante às suas contribuições para a compreensão desses processos de ingresso à educação superior. Nas duas dissertações de Mestrado (SILVA, 2007; 2009), os autores analisam as modalidades de ingresso na educação superior, porém com sujeitos diferentes: alunos concluintes do ensino médio e discentes da graduação.

Adicionalmente, um olhar sobre o percurso acadêmico de bolsistas do PROUNI da PUC Minas, na perspectiva da relação com o saber, é objeto de outro estudo (LAMBERTUCCI, 2007). Esse estudo buscou conhecer as práticas que desenvolvem os sujeitos, a partir do olhar dos próprios estudantes, analisando como os alunos ingressam e se mantêm na universidade. É um ponto que merece atenção, pois o percurso acadêmico dos alunos beneficiários do PROUNI está sujeito às dificuldades que se colocam no cotidiano: o processo de socialização na universidade; os fatores econômicos, culturais e sociais; a herança familiar em relação à escolaridade; a etnia, entre outros fatores.

Analizar os programas do PROUNI e UAB (Universidade Aberta do Brasil) como estratégias de educação a distância produzidas pelo governo Lula, é outra vertente de análise desse Programa, fortemente assentada no pressuposto da expansão e democratização do ensino superior (SEGENREICH, 2009).

O trabalho “O Programa Universidade para Todos (PROUNI) e as políticas sociais: o caso do Município de Campos dos Goytacazes” (SOARES, 2009) buscou investigar o acesso de jovens ao ensino superior através do PROUNI e em que medida essa política pública tem contribuído para atender à inserção desses jovens, verificando também os diversos motivos pelos quais alguns não permanecem cursando a graduação. O estudo concluiu que, apesar de o Programa

ser insuficiente para ampliar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, os alunos bolsistas dizem estar satisfeitos com ele, por estudarem em universidades de qualidade e sem custo para eles, inclusive destacando que a oferta de vagas ainda é pequena em relação à demanda. A maioria dos alunos no grupo participante da pesquisa afirma que se não tivessem conseguido a bolsa do PROUNI eles continuariam tentando entrar em uma universidade pública. Ou seja, para eles o vestibular em instituição pública seria a primeira opção de acesso ao ensino superior e não o PROUNI.

Esses estudos integram as recentes contribuições em direção ao desenvolvimento de tipologias analíticas, diferentes abordagens e identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas (que têm por objeto o acesso e a formação na educação superior). Essas pesquisas parecem indicar a superação da dicotomia dos estudos que simplesmente analisam sucessos ou fracassos, para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados (OZGA, 2000).

Como já mencionado, o assunto é polêmico: se de um lado evidencia-se a dificuldade no preenchimento de vagas ofertadas pelas IES, de outro, os dados oficiais indicam o crescimento do número de estudantes no ensino superior interessados em utilizar bolsas PROUNI. No entanto, no ano de 2013, segundo o MEC, o Programa registrou 844.864 candidatos a bolsas integrais e parciais, sendo que 436.941 é o número de candidatos às bolsas disponíveis para o 2º semestre de 2013, o que indica uma redução em relação ao mesmo período de 2012, quando o sistema recebeu 456.973 candidatos (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, destaca-se o papel relevante exercido pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa do MEC destinado a financiar cursos de graduação na educação superior para estudantes matriculados em instituições não gratuitas, não públicas. O FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) passou a ser o agente operador do FIES, o que reduziu a sua taxa de juros e permitiu que muitos estudantes recorressem a esse benefício em qualquer momento do período letivo. Em 2013, o FIES contabilizou o montante de 1.292.644 contratos firmados desde 2010, o que significa mais de 1,2 milhões de estudantes cuja permanência no ensino superior foi financeiramente viabilizada (BRASIL, 2013).

Investigar o acesso e a permanência de jovens no ensino superior e compreender as contribuições do PROUNI para a melhoria do aprendizado dos alunos de grupos sociais menos favorecidos é objeto de outra pesquisa encontrada. Costa (2008) analisou esta questão, e o principal resultado de sua pesquisa confirma que o acesso e a permanência de jovens na educação superior são fatores relevantes para

o País. Seu estudo conclui que à educação é reservado um papel fundamental no fortalecimento das dimensões socioeconômicas e culturais de um país, devendo o conhecimento ser fonte de saber e de inclusão, não de exclusão.

Esses seis estudos e pesquisas, relacionados a este subtema, corroboram a tese de que o PROUNI vem contribuindo com a democratização do acesso ao ensino superior. Embora o País esteja longe de solucionar o problema, esses estudos referidos indicam que se deu um grande passo: o PROUNI garante o acesso de jovens e adultos provenientes de grupos socialmente desfavorecidos à universidade. Há adequações imprescindíveis e urgentes, apontadas nesses estudos, como, por exemplo, a necessidade de medidas de acompanhamento dos estudantes bolsistas com vistas a incluí-los socialmente no meio acadêmico e formas de oferecer transporte e alimentação aos universitários. Mas, ainda que se vejam acentuadas falhas e necessidades de aprimoramento, há um movimento positivo no sentido de legitimar, junto à sociedade, uma rede de oportunidades que garantam aos beneficiários, além do acesso ao conhecimento, a chance de se desenvolverem como sujeitos de direitos.

4.2 O PROUNI e a política de inclusão social

Neste subtema em discussão encontra-se um grupo de estudos, contribuições e percepções do PROUNI como estratégia de inclusão social que contudo, não segmentam os termos exclusão e inclusão. A opção por apresentar os trabalhos listados a seguir deu-se pelo fato de este subtema reunir o maior conjunto e estudos e pesquisas. Dentre os 27 trabalhos identificados, nove estão relacionados a este subtema. Os títulos são:

1. “Entre a realidade e a possibilidade: PROUNI e a dinâmica inclusão/exclusão” (RIZZO, 2010);
2. “Na trilha do PROUNI: implantação, acompanhamento e perspectivas em uma instituição de ensino superior de Santa Catarina” (KAMES, 2010);
3. “Programa Universidade para Todos (PROUNI): Políticas Públicas e inclusão social” (ALMEIDA et al., 2010);
4. “Os egressos do PROUNI e cotas no mercado de trabalho: Uma inclusão possível?” (GERALDO, 2010).
5. “Negros no ensino superior: trajetória e expectativas de estudantes de administração beneficiados por políticas de ação afirmativa (PROUNI e Cotas) em Salvador” (SOTERO, 2009);
6. ”O processo de formação de identidade de estudantes negros que ingressaram no ensino superior pelo sistema de cotas do PROUNI: a questão da ação afirmativa” (LEITE, 2009);

7. O PROUNI e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na Zona Oeste do Rio de Janeiro” (AMARAL; OLIVEIRA, 2011);
8. “A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso PROUNI” (SARAIVA; NUNES, 2011);
9. “PROUNI: democratização do acesso às instituições de Ensino Superior?” (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

Os trabalhos acadêmicos indicam que os jovens e adultos vêm tendo mais acesso ao ensino superior e que o PROUNI tem contribuído para isto. Por decorrência, firma-se a ideia de que se trata de um Programa que combate a exclusão social, sendo, portanto, uma política de inclusão. Porém, há imprecisões no uso dos conceitos de inclusão e exclusão.

Uma das causas da existência dessa dificuldade na compreensão e uso desses conceitos residiria na tendência do ser humano de fragmentar os objetos de estudo para tentar entendê-los ou visualizá-los em toda a sua amplitude. Esta é a conclusão de uma das pesquisas analisadas (RIZZO, 2010, p. 57).

Para Castel (2008, p. 47), “observa-se, assim, uma multiplicação de categorias da população que sofrem um déficit de integração em relação ao trabalho, à moradia, à educação, à cultura e, portanto, pode-se dizer que estão ameaçados de exclusão”. Frente à complexidade do termo é preciso ter cautela, evitando conclusões precipitadas. Ainda tomando como referência Castel (2008):

Três cuidados devem ser tomados. Primeiramente, não chamar de exclusão qualquer disfunção social, mas distinguir cuidadosamente os processos de exclusão do conjunto dos componentes que constituem, hoje, a questão social na sua globalidade. Em segundo lugar, em se tratando de intervir em populações as mais vulneráveis, esforçar-se para que as medidas de discriminação positiva, que são indispensáveis, não se degradem em status de exceção. Essa tarefa extremamente difícil coloca a questão da eficácia das políticas de inserção, pois é sobre o sucesso de práticas de inserção que se coloca a possibilidade de reintegração ao regime comum. Em terceiro lugar, lembrar-se de que a luta contra a exclusão é levada, também e, sobretudo, pelo modo preventivo, quer dizer, esforçando-se em intervir, sobretudo, em fatores de desregulação da sociedade salarial, no coração mesmo dos processos de produção e de distribuição das riquezas sociais (p. 58).

Ainda seguindo as reflexões de Martins (1997), Mantoan (2001), Leal (2004) e Santos (2005), pode-se concluir que são vários os fatores que contribuem para a exclusão das pessoas, nos diferentes espaços da sociedade: fatores econômicos, culturais, sociais, políticos, de inovações tecnológicas, de inserção no mercado de trabalho, entre outros.

O conceito de inclusão também sofre a influência desses fatores. A inclusão é um novo paradigma de pensamento e de ação, no sentido de se pensar como um direito a inclusão de todos os indivíduos em uma sociedade, na qual a diversidade está se tornando mais norma do que exceção (STAINBACK, 1999). Segundo esse autor, porém, o simples fato de um indivíduo ou grupo ter acesso a determinados bens e serviços ou espaços não significa *per se* apropriação desses bens e serviços, portanto não se poderá falar em inclusão de fato.

O debate sobre inclusão social é complexo: alguns autores consideram as políticas de ação afirmativa apenas como medidas compensatórias; outros reconhecem nessas ações a possibilidade de o Estado cumprir sua responsabilidade, a partir do princípio das políticas de inclusão. Habitualmente, o termo “inclusão social” é relacionado ao objetivo amplo das ações afirmativas e geralmente se refere à ideia de consolidação de direitos e exercício da cidadania.

De acordo com Boneti (2005), o termo “inclusão” está relacionado a um discurso no âmbito da política, uma vez que se considera “incluída” a pessoa juridicamente cidadã, ou seja, na plenitude dos direitos e deveres diante da sociedade. Neste sentido, porém, o conceito de inclusão social teria como referência apenas o acesso jurídico (formal) a direitos e deveres, o que significaria reduzir a cidadania a um procedimento formal de acesso possível aos benefícios sociais, entre eles a educação.

Mesmo considerando-se a dimensão política, é necessário refletir sobre o exercício de cidadania relacionando-a aos processos de emancipação concreta do indivíduo nas dimensões histórica e social (CARVALHO, 2006). Portanto, segundo esse autor, trata-se mais de um discurso vazio do que de um conceito concreto. O alcance da noção de cidadania persiste nas discussões atuais.

Em que pese a complexidade de interpretação do significado dos termos exclusão e inclusão, os resultados das produções acadêmicas relacionadas ao subtema em questão, nesses nove trabalhos, levam a concluir que:

- Os termos exclusão e inclusão devem ser analisados em toda a sua amplitude, considerando o contexto em que se inserem;

- “Exclusão” refere-se à ausência de bens e serviços indispensáveis aos indivíduos na sociedade e está relacionado à vulnerabilidade social;
- A política de inclusão social está relacionada a dispositivos de garantia dos direitos constitucionais de acesso e permanência na educação superior;
- O PROUNI é uma proposta de ação afirmativa, uma vez que busca dar condições de acesso a grupos menos favorecidos;
- Fatores culturais, sociais, políticos, de inserção no mercado de trabalho estão diretamente ligados à exclusão, no caso de sua ausência;
- Inclusão social significa favorecer o acesso aos direitos; incluir os menos favorecidos no sentido socioeconômico, principalmente aos serviços públicos disponíveis na sociedade, entre os quais a educação;
- Torna-se necessário discutir as dimensões de democratização e de acesso e permanência na educação superior associadas à inclusão, à cidadania e à garantia dos direitos e deveres de jovens e adultos na sociedade;
- A sociedade tem um papel importante no desenvolvimento de jovens e adultos, mas destaca-se também o papel da escola e da universidade como agentes estratégicos na formação de uma geração comprometida com o desenvolvimento do país.

Com efeito, embora com pontos divergentes em alguns casos, o Programa é considerado nesses estudos como uma ação política do governo federal que visa a alcançar maior equidade na oferta educacional elevando-se a taxa de escolarização da população brasileira. No campo da educação, o conceito de equidade tem sido objeto de amplo debate, englobando várias de suas dimensões, fato que estimula a formulação de políticas destinadas à diminuição das desigualdades sociais. O tema é complexo, no entanto, em linhas gerais, pode-se dizer que a literatura tem considerado que o termo “equidade” refere-se a diferenças sociais que, em sua essência, são injustas e evitáveis. Nesta acepção, o termo “iniquidade” (< “inequidade”) assume, como seu oposto, uma dimensão eminentemente ética. Nesta perspectiva, se determinadas diferenças individuais ou grupais, como o acesso desigual a serviços públicos essenciais, entre eles a educação, devem ser tomadas como iniquidades, evidencia-se o consenso de que são desnecessárias e injustas.

O objetivo das políticas de equidade seria, assim, reduzir ou eliminar tais diferenças na educação, na saúde etc., diferenças essas resultantes de fatores considerados, ao mesmo tempo, evitáveis e injustos (WHITEHEAD, 1992). Tais políticas seriam dirigidas tanto às raízes dos problemas, diminuindo riscos diferenciados, como à promoção de políticas que respondessem às necessidades criadas justamente por aquelas iniquidades.

Também Almeida et al. (2010) relacionam equidade com justiça social e com grupos vulneráveis, sendo as desigualdades consideradas justas ou injustas conforme as distintas interpretações das determinações da estratificação social. Segundo essa referência, as iniquidades estão fundadas nas relações sociais que determinam as chances de a população ter acesso aos recursos materiais e aos produtos sociais resultantes daqueles recursos.

Nessa direção, a diversidade de termos utilizados nas discussões sobre o PROUNI indica que o conceito carece de aprofundamento; com efeito, em apenas um grupo pequeno de estudos há análises mais consistentes relacionadas a inclusão social, ações afirmativas, equidade, políticas públicas voltadas aos grupos vulneráveis da sociedade, atendimentos aos grupos excluídos.

4.3 O PROUNI e a isenção de impostos: o público e o privado

Um grupo de cinco produções acadêmicas trataram de questões relacionadas a este subtema polêmico do PROUNI, da isenção de impostos, que impõe uma discussão sobre as relações entre o público e o privado nas políticas públicas. O levantamento detectou os seguintes estudos:

1. “A percepção de gestores de IES privadas da cidade de São Paulo em relação à adesão ao PROUNI” (STIEG, 2009). O estudo identificou e analisou a percepção de gestores de IES privadas, na cidade de São Paulo, quanto à adesão ao PROUNI. Os resultados obtidos apontam convergências e divergências nas percepções dos sujeitos participantes da pesquisa.
2. “O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior” (CARVALHO, 2006). O estudo teve como objetivo compreender a relação complexa da dinâmica da política pública no governo Lula, no que inclui o PROUNI e sua articulação com a política fiscal e o financiamento por meio da renúncia fiscal.
3. “O PROUNI: impactos do programa como política pública para Universitários de Belo Horizonte” (CARVALHO; ANDRADE, 2008). A discussão deu-se no sentido de se buscar compreender o PROUNI em uma perspectiva gerencial da educação no âmbito superior. No entanto, o estudo revelou que para o Programa tornar-se, efetivamente, uma política pública e governamental com participação civil, muitos elementos precisam ser revistos.
4. “Análise dos efeitos tributários do Programa Universidade para Todos (PROUNI): Um estudo de caso” (FEITOSA, 2007). O principal objetivo foi avaliar os efeitos tributários observáveis em uma instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos, em função da adesão ao PROUNI.

5. “O avanço da privatização na educação superior brasileira: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado” (ALMEIDA, 2006). A abordagem desse estudo referiu-se à discussão sobre a criação do PROUNI como uma nova transferência de recursos públicos para as instituições de educação superior de caráter privado.

Os estudos acima elencados reconhecem que o Programa PROUNI despertou e tem recebido críticas de pesquisadores e analistas que o consideram uma política de governo que beneficia os empresários da educação e promove a privatização do Ensino Superior no Brasil. Em um desses estudos, assim se refere Almeida (2006, p. 98):

As instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que ficam isentas a partir da adesão ao programa, de praticamente todos os tributos que recolhiam. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa e elas permanecem com o mesmo *status* institucional.

Outro ponto de destaque crítico nesses estudos é o que se refere ao PROUNI como uma política pública na qual a interface entre os setores público e privado, bem como a falta de investimento na educação pública, induzem a ausência de investimentos nas instituições de ensino superior, tanto na rede pública, como na rede privada (FEITOSA, 2007).

Segundo Costa (2008), entretanto, o PROUNI incentiva o não-investimento fiscal nas instituições privadas e minimiza a ociosidade deste setor, facilitando o ingresso de jovens e adultos no ensino superior. Outro ponto criticado nesse estudo é o da qualidade do ensino oferecido por essas instituições.

Sabe-se que as IES privadas classificam-se em: a) IES com fins lucrativos; b) Entidade benéfica de assistência social; c) Entidade benéfica sem fins lucrativos. Em relação a estas categorias, dados do MEC, de 2009 (BRASIL, 2012a) já indicavam evidência de crescimento do número de bolsistas do PROUNI nas IES com fins lucrativos. Tal evidência tem sido foco de importantes questionamentos, uma vez que tais IES com fins lucrativos gozariam, portanto, de maior volume de isenções tributárias.

Assim, é perceptível que o conteúdo e as discussões advindas dos trabalhos acadêmicos selecionados apresentam críticas contundentes e instigantes, importantes para o processo de avaliação do conteúdo do Programa e da

continuidade desta política pública de acesso à educação superior. Entretanto, há divergências de posicionamento entre os estudiosos do assunto.

Mancebo (2004) aponta que, ao invés de privilegiar as instituições de ensino superior privadas, o governo poderia investir no setor público, capaz de democratizar a educação superior. Assim, o que está em jogo não é o “afastamento da ação estatal, senão sua reconfiguração quanto à oferta do ensino superior” (p. 85).

A partir do viés da isenção de alguns impostos, Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 128) radicalizam essa posição crítica observando 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”.

4.4 PROUNI: percepção e impactos segundo os beneficiários

Se a Política é entendida como resultado das mediações realizadas entre Estado e Sociedade, concretizadas por programas e ações governamentais em resposta a demandas sociais, para Jobert e Muller (1990), torna-se de particular interesse a análise dos estudos sobre esses programas. A partir dessa concepção, a política não é apenas a formulação de uma ação específica; ela compreende, sobretudo, todos os processos que vão desde a sua formulação até a etapa da avaliação (AZEVEDO, 1997). Tais são razões, dentre outras, para a análise e discussão deste subtema, como contribuição que as pesquisas selecionadas trazem para o processo de aperfeiçoamento da política educacional em debate. Embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo ser controladas pelos cidadãos.

Como objetivo principal deste item, buscou-se conhecer os trabalhos acadêmicos que se dedicaram à compreensão desse programa do governo federal, analisando-o sob o ponto de vista da instituição proponente e dos beneficiários. Assim, sob este subtema, “PROUNI: percepção e impactos segundo os beneficiários”, encontramos um grupo de sete dos 27 estudos identificados. Estes sete estudos mostram temáticas inter-relacionados, incluindo questões como o acesso ao ensino superior; a expansão da educação superior no setor privado; as implicações e percepções dos estudantes beneficiários do Programa; as possibilidades de inserção no mercado a partir de uma formação nesse nível de ensino.

As sete produções acadêmicas pertinentes a este subtema são:

1. “Análise do Prouni segundo as percepções dos bolsistas de uma instituição privada do ensino superior, localizada no estado de São Paulo (COSTA, 2008);
2. “Análise do PROUNI como política pública em suas instâncias macroestruturais, mesoestruturais e microssociais” (FACEIRA, 2009);
3. “Estudo da percepção de alunos bolsistas em relação à produção de novos conhecimentos, culturas e desenvolvimento das qualificações necessárias visando à inserção no mercado de trabalho” (ALMEIDA, 2009);
4. “Estudo e análise dos impactos e benefícios do PROUNI aos jovens e adultos baixa renda, com foco na melhoria da autoestima e autoconfiança desses estudantes ao término de um curso de graduação” (ESTÁCIA, 2009);
5. “Um estudo de caso com o objetivo de identificar os impactos diretos e indiretos do PROUNI em trajetórias juvenis” (FERREIRA, 2009);
6. “Discussão dos objetivos e resultados do PROUNI na percepção dos beneficiários do programa, segundo os alunos de uma instituição de ensino superior” (FARIAS, 2010);
7. “Investigação da contribuição desse programa de acesso ao ensino superior no sentido de melhoria do aprendizado dos alunos de baixa renda, a partir de Gramsci” (BÉRGAMO, 2009).

A seguir, apresentamos o principal objetivo presente nos estudos e pesquisas reunidos no item em discussão. É importante ressaltar que essas contribuições indicam que o PROUNI, na configuração atual, é uma política pública que favorece o acesso ao ensino superior e de impacto positivo sobre os beneficiários, uma vez que se apresenta como uma ação do governo federal promissora à inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho.

No entanto, há também críticas sobre a falta de acompanhamento da trajetória escolar dos estudantes beneficiários do Programa. Do ponto de vista teórico-metodológico, os pesquisadores da área de avaliação de políticas públicas definem de modo suficientemente abrangente esse processo de monitoramento. Os autores Vaitzman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p. 21) destacam que o monitoramento é realizado por meio de indicadores produzidos regularmente como base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores “informações sobre o desempenho de programas permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e na consecução dos objetivos previstos”.

Dentre estes trabalhos, merece especial destaque a análise realizada por Faceira (2009), que discute a importância do acesso a esse nível de ensino, a

responsabilidade das IES frente aos desafios, as exigências da chamada sociedade do conhecimento e a relação dessas questões com o mercado de trabalho.

Outro debate atual que merece maior aprofundamento diz respeito ao processo de seleção para o ensino superior. O processo de vestibular, tradicionalmente utilizado pelas IES, tende a sofrer mudanças, uma vez que é exigência do MEC que o candidato à bolsa de estudo pelo PROUNI participe do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). É fato que muitos centros universitários, faculdades e universidades beneficiam-se do ranking do ENEM realizado pelo MEC, eliminando, aos poucos, os processos seletivos próprios. No ano de 2012, 5,7 milhões de pessoas se inscreveram para o Exame Nacional do Ensino Médio. Ao todo, a avaliação será aplicada em 1,6 mil municípios brasileiros. Na mesma direção, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), do Ministério da Educação, registrou 1,03 milhão de inscritos para as vagas no ensino superior em 2013. Mas os efeitos ambivalentes do ENEM sobre o perfil do Ensino Médio, no País, demonstram que a adoção desse instrumento de avaliação está longe de ser considerada uma política pública consensual, o que afeta em parte a legitimidade também do seu uso para fins de seleção de candidatos ao PROUNI.

No conjunto dos resultados destes estudos observamos que a maioria indica impactos positivos do Programa. Há consenso no que se refere ao impacto positivo no acesso à educação superior; no aprendizado dos jovens e adultos de baixa renda; nas possibilidades de inserção no mercado de trabalho após o término do curso de graduação. No entanto, como já mencionado, há também críticas sobre a ausência de acompanhamento dos beneficiários pelas instituições de ensino superior.

5 PROUNI: contradições de uma política social

Se, de um lado, muitos estudos e pesquisas acerca do Programa Universidade para Todos (PROUNI) constatam que ele vem contribuindo para a democratização do acesso ao ensino superior, de outro, são flagrantes as críticas de diversos autores e estudiosos do assunto a várias de suas contradições. Os pontos mais críticos, como já apontado, são: a questão da permanência dos estudantes nas IES; a questão da formação responsável e de qualidade desses cidadãos, que, na sua maioria, são os primeiros a cursarem o ensino superior em seus grupos familiares; a questão da renúncia fiscal. Esta última é uma crítica contundente em relação ao PROUNI, que acusa o Programa de, contraditoriamente, beneficiar antes os empresários da educação e promover a privatização da educação superior no Brasil do que investir na expansão do setor público.

As críticas de Catani, Hey e Gilioli (2006) seguem essa linha, de que o PROUNI aumenta as isenções fiscais das instituições de ensino superior privadas e, ademais, de que nem sempre há transparéncia na concessão de bolsas. Para esses autores, o Programa estaria trazendo uma noção falsa de democratização, pois legitimaria a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições, contribuindo para a manutenção e, até, o aumento da estratificação social existente.

No entanto, outros advogam em favor da legitimidade social do programa considerando que, a despeito desse custo público, ele pode trazer outro benefício público, ou seja, o “benefício simbólico do diploma àqueles que conseguirem permanecer no sistema, e, talvez, uma chance real de ascensão social para os que estudaram no seletivo grupo de instituições privadas de qualidade” (CARVALHO, 2006, p. 995). Outro ponto que merece registro é que o PROUNI poderá ser uma política conjuntural viável e socialmente legítima no momento, mas o Ministério da Educação (MEC) deverá continuar com as iniciativas de regulação e avaliação das IES e dos cursos como medidas de longo prazo que possam contribuir com a qualidade da formação acadêmica dos estudantes (CARVALHO, 2006).

Estas considerações são importantes, pois possibilitam identificar fragilidades do sistema em relação ao Programa e apontar os desafios que as políticas públicas deverão enfrentar nos próximos anos, especialmente no que se refere à distribuição de renda, à diversidade e às desigualdades raciais.

No tocante às desigualdades étnico-raciais, segundo a Síntese dos Indicadores Sociais de 2011, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a proporção de jovens estudantes de 18 a 24 anos que cursavam o nível superior cresceu de 27,0%, em 2001, para 51,3% em 2011. Jovens estudantes pretos e pardos aumentaram a frequência no ensino superior (de 10,2%, em 2001, para 35,8%, em 2011), porém, com um percentual muito aquém da proporção apresentada pelos jovens brancos (de 39,6%, em 2001, para 65,7% em 2011). Não se deve desconsiderar que houve alguma redução das distâncias entre esses índices nos últimos anos; contudo, embora tenha ocorrido um grande aumento no acesso a esse nível de ensino, o índice de presença dos estudantes pretos e pardos ainda está longe de alcançar a mesma representatividade da população total (IBGE, 2012).

6 Conclusão

O presente estudo, ao analisar pesquisas sobre o assunto em debate, no período 2006-2011, considerou a diversidade de seus enfoques e abordagens críticas

sobre o PROUNI. Tais pesquisas, certamente, não esgotam o assunto no campo das discussões em educação neste País, mas refletem importantes concepções de educadores reconhecidos pelas suas contribuições como avaliadores do processo de monitoramento e aperfeiçoamento de uma política pública importante que não sofreu interrupção e que parece tender para uma efetiva consolidação.

Na diversidade de seus enfoques e posicionamentos, essas pesquisas corroboram a percepção do PROUNI como um Programa que promove acesso e permanência no ensino superior, eleva o padrão de vida cultural e social dos beneficiários, aumentando as possibilidades de sucesso na sua formação e na sua vida profissional. Isso significa reconhecer que o PROUNI é uma referência, um marco de implementação de uma política pública de ação afirmativa, respeitada e acatada nas esferas federal, estadual e municipal, a despeito das contradições pelas quais ele é atravessado, como é o caso principalmente da renúncia fiscal, dos limites à melhoria da qualidade e da falta de acompanhamento da trajetória escolar dos estudantes beneficiários do Programa.

Espera-se que outros pesquisadores possam se valer das indicações aqui apresentadas, ampliando o debate sobre o tema, aprofundando pontos merecedores de novos estudos e questionamentos, sem desconsiderar esse ponto focal - o do PROUNI como uma política de inclusão social que promove a equidade com algum alcance histórico e cultural.

Analysis of studies and researches on the social meaning of the University for All Program (PROUNI)

Abstract

This study addresses the social meaning of the University for All Program (PROUNI), in the context of educational policies in Brazil. It presents a systematization of the academic and scientific productions on the Program (2006–2011) and its prospects. The survey records obtained from the Scientific Electronic Library Online (SciELO) and the Public Domain Portal CAPES scored a total of 27 dissertations, theses, and scientific articles published in eight Brazilian states, mostly in the southeast, in 2009. Four subthemes were analyzed: policies related to access to and training in higher education, social inclusion policy, tax breaks, and perceptions and impacts on the beneficiaries. This study concludes that the PROUNI, a public policy of affirmative action, has a relevant social meaning and wide cultural and historical significance and, as such, is obstructed by conflicts and contradictions with tax breaks and the lack of attention to the beneficiaries being its most controversial issues.

Keywords: PROUNI. Higher education. Affirmative action.

Análisis de estudios e investigaciones sobre el significado social del Programa Universidad para Todos (PROUNI)

Resumen

El estudio aborda el significado social del Programa Universidad para Todos (PROUNI), en el contexto de las políticas de educación en Brasil. Presenta una sistematización de las producciones académicas y científicas del Programa (2006-2011) y sus perspectivas. La pesquisa realizada en la Scientific Electronic Library Online - SciELO - y la página de Domínio Público de la CAPES destacó un total de 27 tesis doctorales, dissertaciones y artículos científicos publicados en ocho estados del país, principalmente en el sureste y en el año 2009. Fueron analizados cuatro sub temas: la política de acceso y formación en la educación superior; la política de inclusión social; exenciones fiscales; y la percepción y el impacto sobre los beneficiarios. En conclusión, el PROUNI es una política pública de acción afirmativa de relevante significado social y amplio alcance cultural y histórico, aunque atravesada por conflictos y contradicciones polémicas debido a la exención de impuestos y la falta de atención a los beneficiarios.

Palabras clave: PROUNI. Educación superior. Acción afirmativa.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Política Social, pobreza e desigualdade: a prática da teoria. In: ABRANCHES, S. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p. 9-31.
- ALMEIDA, C. et al. *Programa Universidade para todos – ProUni: políticas públicas e inclusão social*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Universidade Nove de Julho, 2010.
- ALMEIDA, M. A. *Universidade para todos: o ProUni na visão dos bolsistas de uma instituição de ensino superior*. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2009.
- ALMEIDA, S. C. *O avanço da privatização na educação superior brasileira: O ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor Privado*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- AMARAL, D. P.; OLIVEIRA, F. B. O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 70, p. 21-42, jan./mar. 2011.
DOI: 10.1590/S0104-40362011000100003
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
DOI: 10.1590/S0102-69092003000100001
- AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2000.
- BÉRGAMO, E. A. Uma análise a partir de Gramsci sobre o ProUni: qual a contribuição desse programa para a melhora do aprendizado dos alunos de baixa renda? In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - EDUCERE, 9., ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 2., 2009, Curitiba. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2017_998.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Programa de melhoria do ensino das instituições de educação superior – Programa IES*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/ies.html>. Acesso em: 20 out. 2013.

BONETI, L. W. Educação inclusiva ou acesso à educação? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. 40 anos de pós-graduação em educação no Brasil: produção de conhecimentos, poderes e práticas, Caxambu: Anped, 2005. *Anais...* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades benéficas de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

_____. *Medida provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004*. Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI), regula a atuação de entidades benéficas de assistência social no ensino superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 2004.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº14, de 28 de abril de 2008. Estabelece Critérios para a assistência financeira com o objetivo de fomentar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores

de educação básica e a elaboração de material didático específico no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (UNIAFRO). *Diário Oficial da União*, 29 abr. 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Sinopses estatísticas da educação superior: graduação* (2011). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 26 nov. 2012b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Sinopses estatísticas da educação superior: graduação* (2008, 2009, 2010, 2011, 2012). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 16 nov. 2012a.

_____. *Portal do ProUni*. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

_____. Portaria nº 318, de 22 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre o Exame Nacional do Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 fev. 2001.

BRASIL. Programa Universidade para Todos – PROUNI. Quadros informativos. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatísticas/9-quadros-informativos>. Acesso em: 19 jan. 2015.

CARVALHO, C. H. A. O ProUni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006. DOI: 10.1590/S0101-73302006000300016

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; BELFIORE-WANDERLEY, M. *Desigualdade e questão social*. 3. ed. São Paulo: Educ, 2008. p. 21-52.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, n. 28, p. 125-40, 2006.

COSTA, F. S. *Políticas Públicas de Educação Superior – Programa Universidade para Todos: Um Olhar dos Alunos Beneficiários na PUC-SP*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

DEMO, P. *Politicidade: razão humana*. Campinas: Papirus, 2002.

DENCKER, A. F. M. *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura, 2002.

DIAS, A. M. L.; KETZER, S. M.. (Orgs.). *Memória do for GRAD: 20 anos do Fórum Nacional de Pró-Reitores das Universidades Brasileiras: unidade na diversidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995- 2009): do provão ao SINAES. *Avaliação* (Campinas), v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010. DOI: 10.1590/S1414-40772010000100011

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M. (Orgs). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã/ Goiânia: Alternativa, 2003.

ESTACIA, M. A. T. *Alunos do ProUni da Universidade de Passo Fundo: trajetórias, percepções/sentimentos e aproveitamento acadêmico*. 2009. 240 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

FACEIRA, L. S. *O ProUni como política pública em suas instâncias macro- estruturais, meso-institucionais e microssociais: pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas Universidades na Região Metropolitana do Rio*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. DOI: 10.1590/S0102-69092005000300007

FARIAS, A.C. *Políticas publicas à educação superior, beneficiários, objetivos e resultados, em Vitória da Conquista*: FIES e ProUni. 2010. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

FEITOSA, M. *Análise dos efeitos tributários do Programa Universidade para Todos (ProUni): estudo de caso*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Ceará, 2007.

FERREIRA, G. R. *Os impactos diretos e indiretos do ProUni em trajetórias juvenis: estudo de caso com jovens em uma IES, em Salvador*. 2009. 104f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, 2009.

- FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- GERALDO, A. G. *Os egressos do ProUni e cotas no mercado de trabalho: uma inclusão possível?* Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.
- GUERRA, L. C. B. *O processo de criação do Programa Universidade Para Todos – ProUni*. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional.) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.
- HÖFLING, H. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. DOI: 10.1590/S0101-32622001000300003
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- JOBERT, B; MULLER, P. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.
- KLEIN, L.; SAMPAIO, H. Actores, arenas y temas básicos. In: KENT, R. (Comp.). *Los temas críticos de la educación superior da América Latina*. Cidade de México: Ed. Mexico, 1996.
- KRAMES, I. P. *Na trilha do ProUni: implantação, acompanhamento e perspectivas em uma instituição de ensino superior de Santa Catarina*. 2010. 132f. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LAMBERTUCCI, G. M. *Um olhar sobre o percurso acadêmico de bolsistas do ProUni da PUC Minas, na perspectiva da relação com o saber*. 2007. 87f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- LEAL, G. F. A noção de exclusão social em debate: aplicabilidade e implicações para a intervenção prática. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (Abep), 14., 20-24 set. 2004, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Abep, 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- LEITE, R. P. *O processo de formação de identidade de estudantes negros que ingressaram no ensino superior pelo sistema de cotas do ProUni: a questão da ação afirmativa*. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MANCEBO, D. Universidade para todos: a privatização em questão. *Pro-Posições*, Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, 2004.

MANTOAN, M. T. E. *Caminhos pedagógicos da inclusão*. São Paulo: Memnon; 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, JS. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – OCDE. *OECD report: Education at a Glance 2012: EI summary of key findings*. Disponível em: <http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_Analysis_EAG2012_non-official.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-60, out. 2009.
DOI: 10.1590/S0101-73302009000300006

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA – Unesco. Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe - CRES 2008. Disponível em: <http://www.unesco.org.ve/dm/documents/declaracaocres_portugues.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2013.

OZGA, J. *Investigação sobre políticas educacionais*: terreno de contestação. Porto: Porto Editora, 2000. (Coleção currículo, políticas e práticas).

RICO, E. M. (Org). *Avaliação de políticas sociais*: uma questão em debate. São Paulo: Cortez / Instituto de Estudos Especiais, 1998.

RIZZO, L. A. *Entre a realidade e a possibilidade: ProUni e a dinâmica inclusão/exclusão*. 2010. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2010.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

SARAIVA, L. A. S; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n.4, p. 941-64, ago. 2011.
DOI: 10.1590/S0034-76122011000400003

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pró-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-22, ago. 2009. DOI: 10.1590/S0103-73072009000200013

SILVA, R. T. *Expectativas dos alunos concluintes do ensino médio público estadual com relação ao ingresso no ensino superior: conhecimento do ProUni e FIES*. 2009. Dissertação (Mestrado Educação e Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA, T. R. L. G. *Representações sociais de discentes sobre universidade: um estudo psicossocial entre ingressantes do vestibular e da seleção ProUni*. 2007. 94 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

SOARES, J. P. P. *O Programa Universidade para Todos (ProUni) e as políticas sociais: o caso do município de Campos dos Goytacazes*. 2009. 153 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2009.

SOTERO, E. C. *Negros no ensino superior: trajetória e expectativas de estudantes de administração beneficiados por políticas de ação afirmativa (ProUni e Cotas) em Salvador*. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

STAINBACK, S.; STAINBACK, W. *Inclusão: um guia para educadores*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

STIEG, C. M. *A percepção de gestores de IES privadas da cidade de São Paulo em relação à adesão ao ProUni*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, São Paulo, 2009.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES R.; W.S.; PAES-SOUZA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2006. (Policy papers, 17).

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n.2, p. 5-43, 1996.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity in health. *International Journal of Health Services*, v. 22, n. 3, p. 429-45, 1992.
DOI: 10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN

Informações dos autores

Alípio Márcio Dias Casali: Pós-Doutorado, Universidade de Paris. Paris, França. Contato: a.casali@uol.com.br

Maria José Viana Marinho de Mattos: Pós-Doutorado em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil. Contato: mjoseviana@uol.com.br