

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: POSSIBILIDADES E LIMITES DO PROUNI E DO REUNI**

**ZAINKO, Maria Amélia Sabbag, Dra**

[maszainko@gmail.com](mailto:maszainko@gmail.com)

**PACIEVITCH, Thais**

[thais.pacievitch@gmail.com](mailto:thais.pacievitch@gmail.com)

Universidade Federal do Paraná

### **Resumo**

O texto versa sobre a democratização da Educação Superior no Brasil, com ênfase no impacto social das políticas de acesso e permanência a esse nível, especialmente do Programa Universidade para Todos (Prouni, 2005), e do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni, 2007). Pretende-se, nesse artigo, refletir sobre a questão: Quais as potencialidades e limites do Prouni e do Reuni como políticas públicas cuja finalidade é democratizar o acesso no Ensino Superior? Com o objetivo de analisar a evolução do número de vagas a oferta de bolsas do Prouni nas Instituições públicas e privadas e ainda as repercussões advindas do Reuni. A análise quantitativa dos dados sistematizados pelo Observatório do Ensino Superior da UFPR e a reflexão sobre os diversos condicionantes relacionados ao processo de democratização do Ensino Superior se pautam nos estudos de estudiosos da questão. O estudo permite inferir que: o Prouni tem como potencialidade o grande número de instituições, cursos e vagas envolvidas e como fragilidade a falta de auxílios que garantam a permanência dos bolsistas. No Reuni, pode-se destacar como potencialidade o aumento do número de instituições e vagas públicas, o crescimento do percentual do PIB investido em Educação, o aumento do número de doutores e a ampliação da pós-graduação. Como limites, destacam-se a manutenção do modelo de curso já existente nas IES, e as dificuldades para assimilar a expansão como política pública de inclusão social. Conclui-se que os programas federais para garantir o acesso e a permanência dos estudantes no Ensino Superior têm impacto social positivo, mas necessitam de ajustes para aumentar a sua relevância social.

**Palavras-chave:** Democratização do Ensino Superior. Políticas públicas. Prouni. Reuni.

## **Introdução**

O mais recente processo de democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil teve início em 1996, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB 9374/96), da criação dos Centros universitários e do aumento da oferta na modalidade de Ensino a distância.

Tais políticas resultam das influências advindas do macro contexto, de organismos internacionais e de acordos multilaterais, cujas características comuns mais evidentes são o neoliberalismo e a globalização.

Nesse contexto neoliberal, marcado pelos processos de globalização, a educação passa a ser valorizada como mercadoria, pois o conhecimento tornou-se mais valorizado do que qualquer produto ou serviço. Em uma sociedade descrita como “sociedade do conhecimento”, a educação é a responsável por instrumentalizar os sujeitos para transformarem as informações em conhecimento.

Essa “valorização” da educação foi evidenciada, em um primeiro momento, pelas políticas que objetivaram garantir o acesso e a permanência de crianças e adolescentes na Educação Básica. O Estatuto da Criança e do adolescente (1990) e a LDB (9394/96), além de diversos de programas instituídos pelo Ministério da Educação, garantiram, com relativo sucesso, a democratização do acesso ao Ensino Fundamental, mas tem enfrentado dificuldades em atingir o mesmo patamar em relação ao Ensino Médio.

Em relação ao Ensino Superior, objeto dessa análise, a partir da LDB 9396/96, da criação dos Centros Universitários e do aumento da oferta na modalidade de Ensino a distância, o atual processo de democratização do acesso ao Ensino Superior foi iniciado. Foi assim que surgiram o Programa Universidade para Todos (Prouni), e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), como políticas públicas.

Considerando as políticas e influências globais e nacionais, pretende-se, nesse artigo, refletir sobre a seguinte questão: Quais as potencialidades e fragilidades do Prouni e do Reuni como políticas públicas cuja finalidade é democratizar o acesso e garantir a permanência dos estudantes no Ensino Superior? Para tanto, tem-se como objetivo analisar a evolução do número de vagas nas Instituições públicas e privadas, bem como a evolução na oferta de bolsas do Prouni no período de 2005 a 2009, considerando ainda as repercussões advindas do Reuni, à partir de 2007.

## **Expansão do Ensino Superior e democratização do acesso: desafios à qualidade**

A análise da expansão da Educação Superior não pode prescindir da consideração de que os efeitos da globalização se fazem cada vez mais presentes no dia-a-dia das IES.

Isto nos leva a uma necessária reflexão sobre os desafios de natureza Quantitativa, Qualitativa, Política e Legal/Sistêmica que uma efetiva expansão nos impõe, bem como as tendências da última década que ainda persistem

A expansão se fez sentir com o aumento da taxa bruta de atendimento para 21,6% de matrículas na faixa de 18 a 24 anos e uma taxa líquida de 12,9% de estudantes na faixa correspondente, freqüentando o ensino superior. Porém, não obstante, o significativo aumento a tendência de privatização ainda persiste com 25% de matrículas nas IES públicas e 75% nas IES privadas, o que configura um sistema com predominância de IES federais e privadas, sendo que estas últimas se constituem majoritariamente por pequenas IES espalhadas em sua maioria pelo sudeste do país.

Por outro lado a ampliação do acesso também pode ser contabilizada por um enorme crescimento da EAD que atingiu 700% na década reforçando o já notório desequilíbrio de oferta: noturno nas privadas e pagas, diurno nas públicas e gratuitas, com os cursos mais ofertados sendo aqueles que demandam menor investimento em laboratórios: Administração, Direito, Pedagogia.

A ociosidade de vagas em especial nas IES privadas está a evidenciar que um dos principais desafios da Educação Superior é o de superar a política de expansão para chegar a uma política de democratização que faça cumprir as recomendações da CMES de 2009 ou seja, democratização do acesso e flexibilização dos modelos de formação acadêmica; elevação da qualidade e avaliação; compromisso social e inovação

As políticas de expansão do ensino superior são marcadas pelo ainda insuficiente investimento em infra-estrutura e pelas políticas compensatórias. Segundo Zainko (2009, p. 2)

Apesar do setor público (rede municipal, estadual e federal) ter ampliado consideravelmente o número de matrículas a partir de 1996, a grande contribuição para a ampliação do sistema foi dada pela iniciativa privada. O esforço realizado pelas instituições federais para aumentar a oferta de vagas, a partir da segunda metade da década de 1990, ocorreu a despeito da falta de investimentos do Estado brasileiro na educação superior pública.

Além disso, historicamente, as instituições de ensino superior públicas atendem a um público financeiramente favorecido. O acesso as IES públicas é quase que restrito aos alunos com poder aquisitivo para participar de cursinhos pré-vestibulares ou oriundos de instituições privadas nas quais cursaram a educação básica.

O aumento no número de vagas ocorreu, em um primeiro momento, quase que exclusivamente nas instituições privadas, e atingiu apenas uma pequena parcela da população com condições financeiras de arcar com os custos do Ensino Superior.

Segundo dados divulgados pelo Inep, em 2005 foram ofertadas 2.435.987 vagas para Cursos presenciais em nível superior, sendo 12,9% em Instituições públicas e 87,1% em instituições privadas.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2010 apontam um total de 6.379.299 matrículas em cursos de graduação, o que representa mais que o dobro das matrículas de 2001, evidenciando um grande crescimento, muito embora a taxa de escolarização líquida de 13,5% de alunos na faixa etária de 18 a 24 anos ainda esteja bem distante da meta de 30% de escolarização até o ano de 2011, prevista no PNE. O Censo da Educação Superior registrou ainda aumento de ingresso em cursos de licenciatura. Em 2010, um quinto das matrículas totais da graduação, incluindo cursos presenciais e a distância, está nas licenciaturas. Elas representam 21,1% do total de matrículas.

Nesse contexto, no qual o acesso ainda estava restrito a uma pequena parcela da população, em 2005 foi instituído o Programa Universidade para Todos (Prouni), cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. No primeiro ano do programa, o Prouni ofertou 112.275 bolsas.

A condução política no período de criação do Prouni e as isenções são motivo de críticas de alguns autores, como Carvalho (2006, p. 986):

Quando se observa a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos.

Ainda segundo Carvalho (2006, p. 996), em sua crítica ao Prouni, “o empecilho à massificação do ensino superior brasileiro não está na ausência de vagas para o ingresso ao sistema, mas na escassez de vagas públicas e gratuitas”.

Em 2007, foi instituído o Reuni, programa composto por uma série de medidas que objetiva o crescimento do ensino superior público, promovendo a expansão da infraestrutura da rede federal de educação superior, com a finalidade de aumentar a oferta de vagas nos

cursos de graduação, nos cursos noturnos, promover inovações pedagógicas e combater à evasão.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

Com o Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Os efeitos da iniciativa podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão, iniciada em 2003 e com previsão de conclusão até 2012.

As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Foram ofertadas, em 2007, 2.823.942 vagas para Cursos presenciais em nível superior, sendo 11,7% em Instituições públicas e 88,3% em instituições privadas. O aumento no número de vagas, em relação à 2005, foi maior nas IES privadas, bem como houve aumento no número de bolsas ofertadas pelo Prouni, que em 2007, foi de 163.854.

Em 2009, o número de vagas subiu para 3.164.679, sendo 12,4% em IES públicas e 87,6% em IES privadas. O percentual de vagas nas IES públicas cresceu, o que pode ser atribuído ao Reuni. Embora o percentual de vagas em IES privadas tenha decrescido entre 2007 e 2009, o número de bolsas ofertadas pelo Prouni chegou a 247.643.

Tabela 1: Síntese dos dados apresentados

<b>ANO</b>	<b>VAGAS OFERTADAS – PRESENCIAL</b>		<b>BOLSAS PROUNI OFERTADAS</b>
<b>2005</b>	2.435.987	Públicas - 12,9%	112.275
		Privadas - 87,1%	
<b>2007</b>	2.823.942	Públicas - 11,7%	163.854
		Privadas - 88,3%	
<b>2009</b>	3.164.679	Públicas - 12,4%	247.643
		Privadas - 87,6%	

Fonte: Sites do Observatório da Educação Superior (p. 48) e do Prouni.

É inegável que alguns avanços foram conseguidos com a implantação do REUNI. Porém, a forma como ele foi apresentado à comunidade acadêmica e o pouco tempo para o debate sobre as suas reais intenções comprometeram parte significativa dos seus resultados.

Tivemos recentemente uma das maiores greves da categoria docente das Instituições federais de educação e muito se deve ao que se convencionou chamar de precarização das universidades públicas.

Com uma proposta clara de expansão e de investimento financeiro o REUNI pelo açodamento com que foi implantado deixou de promover uma discussão importante sobre quais são as reais necessidades das universidades hoje. A expansão acabou por reproduzir modelos já ultrapassados e ratificando uma proposta de mais do mesmo, comprometendo as possibilidades de inovar, repensando os modelos de estrutura organizacional, de formação na graduação e na pós-graduação.

### **Potencialidades e fragilidades do Prouni e do Reuni**

O estudo permite inferir que: o Prouni tem como principal potencialidade o grande número de instituições, cursos e vagas envolvidas, o que aumenta a possibilidade de atender as diferentes demandas dos potenciais bolsistas.

Como fragilidade do Prouni, pode-se indicar a falta de auxílios que visem garantir a permanência dos bolsistas. A bolsa permanência oferecida pelo programa, apenas para os bolsistas de cursos de tempo de integral, atende um número reduzido de estudantes. Outra fragilidade, não específica do Prouni, mas agravada por ele, é a frágil qualidade oferecida por algumas instituições/cursos de Ensino Superior.

Em relação ao Reuni, pode-se destacar como potencialidade do programa o aumento da oferta de instituições e vagas públicas na Educação Superior, crescimento do percentual do PIB investido em Educação, o aumento do número de doutores e a conseqüente ampliação da pós-graduação, a revisão dos indicadores de sucesso no processo de formação.

Como fragilidades, destacam-se a manutenção do modelo de curso já existente nas IES, a sua forma de implantação e as dificuldades para assimilar a expansão como política pública de inclusão social.

Já o Reuni tem como suas principais críticas a forma açodada como foi lançado como política pública, a existência de uma cultura acadêmica refratária as mudanças e muito centrada na idéia de que é necessário primeiro se prover as condições infra-estruturais para

posteriormente se pensar em que e como crescer. As suas condições de implantação levam a essa visão quando se têm muitas obras paradas, muitos cursos sem condições de recebimento dos novos alunos e muitos problemas decorrentes da gestão das IES públicas.

### **Considerações finais**

Conclui-se que os programas federais que visam garantir o acesso e a permanência dos estudantes no Ensino Superior têm impacto social positivo, no entanto, precisam ser ajustados com o objetivo de atingir todo o seu potencial de relevância social.

Eles nos sugerem uma profunda reflexão sobre como superar a política de expansão para chegar a uma política de democratização buscando um equilíbrio mais adequado entre o público e o privado. Por outro lado é preciso trabalhar a diversidade de modelos e fazer cumprir as recomendações da CMES 2009.

A inclusão social, como novo papel da educação superior nos impõe o desafio de descentralizar sem balcanizar o sistema de educação superior , promovendo o equilíbrio Regional de oferta de educação superior (norte, nordeste e centro-oeste devem experimentar grande expansão)e estimulando a ampliação do acesso e da permanência no campus

A Qualidade da Educação Superior desafio maior de qualquer processo de formação deve garantir a promoção e a atualização histórico-cultural em termos de formação sólida, crítica, criativa, ética e solidária, em sintonia com as políticas públicas de inclusão, de resgate social e do mundo do trabalho.Não pode também deixar de considerar as demandas da juventude moderna.

O crescimento na cobertura educacional deve refletir o processo de geração de estruturas institucionais e propostas acadêmicas que garantam a formação do maior número possível de pessoas competentes, destinadas a melhorar substancialmente o suporte cultural, técnico, científico e artístico , possibilitando que as instituições cresçam em diversidade, flexibilidade e articulação.

Finalmente, qualquer proposta de expansão deve aprofundar políticas de equidade para o ingresso e de apoio a permanência dos alunos nos processos de formação, elevando os níveis de desempenho, generalizando a idéia e o compromisso de Educação ao longo da vida, utilizando de forma eficiente as Tecnologias de Informação e Comunicação- TICs como ferramenta importante da expansão geográfica e temporal do processo de ensino-aprendizagem

O desenvolvimento das capacidades científicas, tecnológicas, humanísticas e artísticas com clara e rigorosa qualidade deve estar vinculado a uma perspectiva de sustentabilidade.

Tão importantes como a geração e a socialização do conhecimento nas áreas de ciências exatas, naturais e tecnológicas são os estudos humanísticos, sociais e artísticos.

A formação em PG é indispensável para o desenvolvimento da investigação científica, tecnológica, humanística e artística, baseada em critérios rigorosos de qualidade.

Diante de tantos e tão importantes desafios só nos resta como educadores promover um amplo debate com a comunidade interna e externa e só discutirmos as formas de expansão, absolutamente necessárias, a partir de uma análise das implicações imediatas e mediatas do significado das mudanças para o que fazer universitário no seu dia-a-dia.

Parece que o governo federal entendeu isso de tal sorte que a continuidade da expansão não virá sob a forma de um REUNI 2, mas a partir de um processo amplo de discussão sobre a expansão orgânica da educação superior no País.

## **Referências**

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.** [online]. vol.27, n.96, pp. 979-1000, 2006

CARVALHO, Marília Gomes de. Tecnologia, desenvolvimento social e educação tecnológica. **Educação & Tecnologia**, Curitiba/PR, v. 1, 1997. p.70-87.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. UNESCO, Páris, 5-8 de julho de 2009. [www.unesco.org](http://www.unesco.org) . acesso em 20 de julho de 2012

CURY, C. R. J. Reforma Universitária na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? *Cadernos de Pesquisa*, n.101, p.3-19. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jul. 1997.

MACEDO, Arthur Roquete de. et al. **Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro: jan./jun. 2005, v. 13, n. 47, p. 1-15.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior 1980-2006.** Brasília: MEC/INEP, 2007.

MICHELOTTO, Regina Maria e ZAINKO, Maria Amélia Sabbag, A Formação de Professores das Séries Iniciais, no estado do Paraná/Brasil, texto encaminhado para o VIII SEMINÁRIO DA REDE ESTRADO com a temática **Educação e trabalho docente no novo cenário latino-americano: entre a mercantilização e a democratização do conhecimento , Lima, Peru – 4, 5 e 6 de agosto de 2010**



MIRANDA, G. V. de. Sistemas Educacionais, uma experiência de Minas Gerais, In HINGEL, M. (Coord.) *LDB Reflexões e Caminhos*. CBEC: O Desafio da Educação Comunitária. Brasília: INDEC, 1997.

NÓVOA, A. Para um estudo sócio-histórico e desenvolvimento da profissão docente. *Teoria e educação*. (4), p.109-139. Porto Alegre: Panorâmica, 1991

\_\_\_\_\_.Professores: Imagens do futuro presente. Lisboa: Educa, 2009

OLIVEIRA, Ramon. **Teoria do capital humano e a educação profissional**. Recife: UFPE, 2001.

PIRES, Hindenburgo Francisco. **Universidade, políticas públicas e novas tecnologias aplicadas à educação a distância**. Revista Advir, nº 14, Rio de Janeiro, 2001. p.22-30.

SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J. **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2000.

VEIGA, I. P. A. (Org.). *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1998.

UNESCO. Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. In: ANAIS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR – Paris, 5 a 9 de novembro de 1998. Trad. Paris, UNESCO/CRUB, 1998.

ZAINKO, M.A.S. Gestão do conhecimento: o desafio da formação inicial e continuada de professores. EDUCERE, PUCPR, Curitiba, 2007, mimeo.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag – **Relatório de Pesquisa, 2010 – Observatório da Educação** – Edital 01/08 CAPES/INEP, Curitiba, 2010.