

As Propostas de Democratização do Acesso ao Ensino Superior do Governo Lula: reflexões para o debate

MARIA DE FÁTIMA DE PAULA*

Recebido: 25/11/2005

Aprovado: 16/01/2006

* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da UFF (NEPES/UFF) e Pesquisadora do CNPq. E-mail: mfatimadepaula@aol.com

Resumo: O texto trata das propostas de democratização do acesso ao ensino superior do Governo Lula. Enfatiza o Programa Universidade Para Todos e a Política de Cotas para a inclusão dos segmentos populares e dos negros, pardos e índios nas instituições privadas e públicas de educação superior. Estas propostas são analisadas no âmbito das medidas mais amplas para a educação superior, implementadas no Brasil a partir dos anos 1990. Assim, consideramos que o Governo Lula dá continuidade e aprofunda a lógica instrumental do modelo neoliberal, que concebe a educação superior como custo oneroso para os cofres públicos e não como investimento no sentido da formação de cidadãos críticos e qualificados profissionalmente para atuar em sociedade. No que se refere à política de democratização do acesso ao ensino superior, esta lógica se reflete na ênfase em estatísticas e números de inclusão de alunos – com custo mínimo para o governo – em detrimento de uma formação de qualidade para os pobres e excluídos da educação superior.

Palavras-chaves: Governo Lula – Ensino Superior – Acesso – Democratização – Formação

Abstract: This article analyses the proposals for democratization of the access to higher education from President Lula's administration, with emphasis on the University for All Program and the Quota Policy for the inclusion of the poor segments, as well as negros, mulattos and native Indians in private and public institutions. These proposals are analyzed in the context of the more extensive policies for higher education implemented in Brazil since the 1990s. Thus, we consider that the Lula administration continues and deepens the instrumental logic of the neoliberal model that conceives higher education as a onerous cost to public coffers rather than as an investment in the education of conscientious citizens and qualified professionals. In respect to the policy for democratization of access to higher education, this logic is apparent in the emphasis on statistics and the number of included students – with minimum cost to the government – in detriment of a quality education for the poor and excluded from higher education.

Key- words: Lula Administration – Higher Education – Access – Democratization – Education

I- Introdução

Vivenciamos, sobretudo a partir da década de 90, um verdadeiro desmonte da universidade pública brasileira, com um investimento cada vez menor do Estado no campo da educação superior pública. Como consequência, acelera-se a expansão do processo de privatização do sistema de ensino superior, com a inserção das universidades, inclusive as públicas, na lógica do capital (Paula, 2002). Mercantiliza-se o sentido da formação universitária, da pesquisa e da extensão. A formação, transformada em treinamento, volta-se cada vez mais estritamente para o mercado de trabalho, perdendo o sentido de formação integral do homem para a vida e para a construção de cidadania participativa. A pesquisa direciona-se cada vez mais para o setor produtivo e as empresas que a encomendam, ficando refém da lógica de mercado. A extensão comercializa-se e transforma-se em fonte de renda e de complementação salarial.

Há uma desfiguração do conceito clássico de autonomia universitária, crescentemente confundido com autonomia financeira da universidade diante do Estado, sendo as universidades públicas cada vez mais impelidas a captarem recursos junto ao mercado e ao setor produtivo (Paula, 2003).

É importante destacar que na última década, com a crise fiscal do Estado em várias partes do mundo e o avanço do modelo neoliberal, começou a se dar um novo tipo de relação universidade-governo. O Estado vai retirando-se progressivamente do financiamento da mesma, adotando políticas de ajuste neoliberal. Nesse sentido, a educação superior passa a ser concebida como serviço a ser vendido e comprado no mercado, deixando de ser vista como direito do cidadão e dever do Estado. Esta concepção, ditada sobretudo pelos organismos internacionais, tais como OMC, Banco Mundial, FMI, dentre outros, tem exercido forte influência sobre o caso brasileiro, sendo a educação superior colocada numa relação estreita de custo/benefício, segundo uma ótica instrumental reducionista.

É nesse contexto que a privatização da educação superior ganha destaque no Brasil, quando comparamos o nosso caso com países do primeiro e do terceiro mundos. Esse processo de privatização tem uma dupla face: de um lado, assistimos à proliferação das instituições privadas, responsáveis por cerca de 90 % da oferta de educação superior no país e 71% das matrículas oferecidas nesse nível de ensino (Censo da Educação Superior, 2003) e, por outro lado, a estagnação e o desmonte das universidades públicas pelo Estado, favorecendo um processo crescente de privatização destas instituições, pela via do ensino, da pesquisa e da extensão.¹

A participação do setor privado nos cursos de graduação no Brasil, considerando o índice de alunos matriculados, é uma das maiores do mundo. Os indicadores de

31 Segundo Amaral (2003), a preços de janeiro de 2003, o total de verbas destinadas às universidades federais caiu de R\$ 14 bilhões em 1989 para R\$ 10 bilhões em 2002.

outros países da América Latina mostram situação inversa, como é o caso da Argentina, onde 85,2% dos estudantes estão em instituições públicas e do Uruguai, com mais de 88% dos alunos na rede pública de ensino superior. Nos países do primeiro mundo, tais como Estados Unidos, França, Itália e Canadá, as instituições públicas de educação superior são responsáveis, respectivamente, por 68,7%, 89,4%, 93,8% e 100% das matrículas nos cursos de graduação (Informativo INEP, ano 1, n. 20, 23 dez. 2003).

Nos últimos quatro anos da gestão de Paulo Renato no MEC, a privatização do ensino superior chegou ao extremo. Entre 1995 e 2002, as matrículas aumentaram 86% no setor privado e apenas 28% no público. Em 2002, já existiam 1637 escolas de nível superior, das quais 1442 privadas e apenas 195 públicas. As vagas em cursos de graduação já são suficientes para atender a 86% dos concluintes do ensino médio, mas somente 17% delas são gratuitas. Com isso, não é difícil entender porque apenas 10% dos brasileiros de 18 a 24 anos são universitários. É um dos mais baixos índices da América Latina e extremamente desfavorável se comparado com os países da Europa e da América do Norte. Na Itália, 42% dos jovens nessa faixa etária estão matriculados no ensino superior; na Alemanha, 45%; na França, 60%; no Canadá, 62%; nos Estados Unidos, 80%². Em todos esses países, o ensino superior é predominantemente público (A meia-verdade do Banco, *Reportagem*, abril de 2004, p. 21). No caso brasileiro, grande parte dos 10% de universitários está matriculada em instituições privadas que oferecem um ensino muito precário, não realizam atividades de pesquisa, nem extensão, nos moldes das universidades públicas.

II - A política do Governo Lula para a educação superior: aprofundamento da lógica neoliberal

Dentro dessa discussão maior, devemos situar a política do governo Lula para a educação superior. Analisando os documentos e as propostas desse governo referentes ao ensino superior, podemos perceber mais continuidades do que rupturas em relação ao modelo neoliberal e às políticas anteriores para a universidade brasileira. Em alguns casos, podemos dizer que há mesmo um aprofundamento das propostas neoliberais no campo da educação superior.

2 Mesmo nos EUA, a orientação pública do sistema de educação superior pode ser vista nos números que expressam a distribuição dos alunos nas diferentes instituições. A maioria dos alunos está matriculada nas instituições públicas, embora o número de instituições privadas de ensino superior seja ligeiramente maior do que o número de instituições públicas. A orientação pública da educação superior americana fica ainda mais evidente quando analisamos a distribuição das verbas de pesquisa naquele país. Os dados do *U.S. Department of Education* mostram que os gastos com pesquisa nas universidades norte-americanas estão assim distribuídos: União – 60,4%; Estados e Municípios – 7,5%; Recursos próprios – 18,1%; Indústria – 6,8%; Outros – 7,3% (Ristoff In: Trindade (org.), 2000, pp. 75-76).

Luís Inácio Lula da Silva, à frente da presidência da República, herdou um complexo jurídico-institucional bastante consolidado e produzido ao longo dos últimos 10 anos, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. As reformas neoliberais promoveram a privatização de empresas estatais e de serviços públicos, cortes nos gastos sociais e desvio de recursos para o pagamento de juros da dívida externa e para o processo de financeirização do capital, do qual o Estado tem sido um dos principais sustentadores.

Tomando-se o programa de governo do PT como referência, as políticas sociais e, especialmente, as políticas educacionais ganhavam destaque, sendo mesmo colocadas no centro do processo de mudanças estruturais requeridas pelo país.

No entanto, uma análise das medidas governamentais implementadas até o momento indica que os ajustes fiscais impuseram-se como prioridade de governo, de modo que os projetos sociais foram relegados a um plano secundário, aprofundando-se as disparidades sociais do país. Nesse sentido, a correlação entre a carga tributária regressiva e o aumento do superávit primário (diferença entre receita e despesa pública) é por demais transparente para demonstrar que o arrocho fiscal tem significado uma imensa transferência de recursos para o setor financeiro, tendo, aliás, parcela maior do ajuste fiscal sido subtraída da renda do trabalho.³

As reformas que vêm sendo propostas e as já efetivadas, tais como a Reforma da Previdência, têm aprofundado os mecanismos de desmonte do setor público, promovendo uma auto-canibalização do Estado pelo próprio Estado e levando a uma precarização das condições de trabalho no setor público. Em especial no que tange à educação superior, assiste-se a uma reconfiguração das esferas pública e privada, com diluição das fronteiras existentes entre ambas, havendo o risco de aprofundamento do drástico quadro de privatização (Paula, 2004a).

III – As propostas de democratização do acesso ao ensino superior no Governo Lula

III.1- O Programa Universidade Para Todos

Frente à grande expansão do ensino médio no país e à demanda cada vez maior dos concluintes desse nível por ensino superior, aliadas ao diminuto número de estudantes que ingressam nas instituições de educação superior brasileiras, uma das prioridades do governo atual tem sido a busca de soluções para a democratização do acesso à educação superior. Nesse sentido, um dos primeiros passos da Reforma Universitária foi a edição de medidas que permitissem a “democratização do aces-

3 A esse respeito, consultar: Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, novembro de 2003.

so”, porém sem gastos para o governo federal, segundo a lógica instrumental neoliberal apontada anteriormente, que concebe a educação superior como um custo oneroso para os cofres públicos e não como investimento no sentido da formação de cidadãos críticos e qualificados para atuarem no mercado de trabalho.

Na gestão do ministro Tarso Genro, uma das propostas para equacionar o problema da ampliação do acesso sem maiores investimentos, e portanto sem preocupação central com a qualidade da formação, foi incorporada pelo Programa de Democratização do Acesso à Educação Superior ou Programa Universidade para Todos (PROUNI), lançado oficialmente em 13 de maio de 2004 pelo próprio presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo então ministro da Educação, Tarso Genro.

A proposta foi encaminhada ao Congresso, na forma de projeto de lei n.º 3582/04, assinada por Tarso Genro e por Antonio Palocci Filho, portanto com o aval dos Ministérios da Educação e da Fazenda, sob o regime de “urgência constitucional,” para que os parlamentares pudessem aprová-la o mais rápido possível, na medida em que o governo pretendia criar, ainda no segundo semestre de 2004, cerca de 70/80 mil vagas nas universidades privadas para estudantes carentes.

As principais justificativas apontadas pelo governo para a criação do PROUNI são: a) apenas 10% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos conseguem ingressar no ensino superior; b) desse percentual, menor ainda é o número de estudantes de baixa renda que “consegue vencer as barreiras para ingressar na faculdade” (Programa Universidade para Todos, 2004, p.1); c) há um grande número de vagas ociosas nas instituições privadas de ensino superior, uma ociosidade da ordem de 40%, conforme dados do INEP (2003)⁴; d) o aproveitamento de parte dessas vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para o Programa, na forma de bolsas de estudo integrais, possibilitará a democratização do acesso, viabilizando o ingresso de 300 mil novos estudantes em um prazo de cinco anos.

Segundo o projeto de lei, as bolsas de estudo integrais para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos (art.1) serão concedidas a brasileiros cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo *per capita* (art. 1, & 1), que cursaram o ensino médio completo em escolas públicas ou a professores da rede pública de ensino fundamental, sem diploma de nível superior (art. 2). Além disto, o Programa adotará uma política de cotas pela qual serão concedidas bolsas de estudo para alunos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acordo com a proporção dessas populações nos respectivos estados, para o que serão utilizados os dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – art. 7, & 1.

O processo de seleção dos alunos para as vagas do Programa será feito mediante os resultados e perfis sócio-econômicos obtidos no Exame Nacional do Ensino

4 Na rede pública, somente cerca de 5% das vagas oferecidas em 2003 não foram preenchidas.

Médio (ENEM), ficando tais estudantes dispensados do processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior (art. 3).

Os mecanismos propostos para as instituições privadas que participarem do PROUNI são de dois tipos:

(1) As instituições filantrópicas de ensino superior – que já têm isenção de impostos federais, incluindo o INSS - terão que transformar 20% de suas matrículas em vagas para o Programa. Conforme projeto de lei, tal proporção será aplicada em cada curso, turno e unidade administrativa da instituição. Hoje, elas já são obrigadas a aplicar 20% de sua renda bruta em “gratuidade”, mas a legislação atual que regula a matéria não esclarece qual o tipo de serviço a ser oferecido. Apesar do assunto ser polêmico e de já existirem instituições filantrópicas que cogitam ingressar na Justiça para não serem obrigadas a reordenar seus gastos assistenciais, estas instituições deverão oferecer os 20% de gratuidade, exclusivamente, em forma de bolsas de estudo e não mais em outros tipos de atendimento, de difícil controle e contabilização, sob pena de perderem a própria condição de instituição filantrópica.

(2) No caso das universidades privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos⁵, o projeto de lei prevê a isenção de quatro tributos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (art.9). Como contrapartida, a instituição privada de ensino superior deverá oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em seus cursos, ou seja, 10% de suas vagas seriam destinadas a alunos carentes e/ou professores da rede pública sem diploma de curso superior.

Todas as instituições filantrópicas, se quiserem manter a condição de entidades beneficentes de assistência social, terão que fazer parte do Programa, ao contrário das demais universidades privadas, que deverão assinar um termo de adesão com o Ministério da Educação, com prazo de vigência de dez anos, renovável por igual período. Além disto, ficará vedado o credenciamento de instituições de ensino superior no FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), caso não ofereçam bolsas de estudo integrais, segundo o percentual determinado pelo PROUNI (art. 13).

Diante das dificuldades de aprovação do Projeto de Lei no Congresso e sobretudo para atender as pressões das instituições privadas de ensino superior, o presidente

⁵ As instituições privadas sem fins lucrativos que aderirem ao Programa ficarão isentas de recolher PIS e Cofins, o que representa um incentivo bem menor do que o concedido às instituições com fins lucrativos, na prática igualando ambos os tipos de instituições, no que diz respeito à isenção de tributos.

baixou a Medida Provisória 213, em 10/09/04, que tem força de lei até ser apreciada pelo Congresso. Embora não seja idêntica ao PL, a MP mantém a mesma lógica dele, que é a de renúncia fiscal em troca de vagas ociosas das instituições privadas, destinadas a alunos com renda familiar *per capita* inferior a 1 ½ salário mínimo (no caso das bolsas integrais ou isenção total da mensalidade) ou a 3 salários mínimos (no caso das bolsas parciais de 50% ou isenção de metade da mensalidade). Os beneficiários têm que ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsistas integrais. A exigência de renda não se aplica ao professor da rede pública de ensino no caso dos cursos de licenciatura e pedagogia destinados à formação do magistério de educação básica, nem aos portadores de necessidades especiais, tampouco aos alunos que se declararem negros, pardos e indígenas, com direito a ocupar um percentual das vagas correspondentes ao de cidadãos autodeclarados pretos, pardos e indígenas em cada Estado.

É importante assinalar a influência da pressão das instituições de ensino superior privadas na mudança de alguns critérios da MP em relação ao PL, o qual fixava o limite de renda familiar *per capita* em um salário mínimo, ampliado para três na MP, que também favorece os privatistas ao permitir o benefício a estudante que tenha feito o ensino médio com bolsa integral em instituição privada. A possibilidade de bolsas parciais ou mensalidades parciais pode ser interpretada como mais uma vitória do setor privado, que além de ser beneficiado com isenção fiscal, passa a ter estudantes que pagam meia mensalidade, atenuando a grande ociosidade de vagas existentes nessas instituições, assim como o problema da inadimplência e da evasão ocasionada, dentre outros fatores, pela impossibilidade dos alunos de pagarem os altos custos das instituições privadas. Nesse sentido, o Prouni pode ser interpretado como um Programa de recuperação financeira dessas instituições.

Além disso, cabe ressaltar a falta de coerência entre os critérios de seleção dos alunos beneficiários do Programa, pois não se exige corte de renda para os professores da rede pública de educação básica, para os portadores de necessidades especiais, nem para os que se declararem negros, pardos e índios. Estes beneficiários podem ter renda familiar *per capita* superior a 1 ½ ou 3 salários mínimos, respectivamente obtendo bolsas integrais ou parciais, o que não garante, nestes casos específicos, uma inclusão baseada no critério classe social.

Apesar do consenso das entidades envolvidas com a educação superior, tais como ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), UNE (União Nacional dos Estudantes), dentre outras, quanto à necessidade de aumento de financiamento para as instituições públicas, o Prouni pretende resolver o grave problema do acesso ampliando a renúncia fiscal, renúncia pouco transparente para a sociedade, que quase nada sabe sobre o emprego de um dinheiro que, investido nas instituições públicas, poderia impulsionar programas de expansão e modernização.

De acordo com artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*:

Números oficiais [...] mostram que os incentivos fiscais já concedidos pelo governo federal às instituições privadas filantrópicas de ensino superior, foco principal do programa Universidade para Todos, seriam suficientes para dobrar o número de alunos nas federais. Beneficiadas com isenção fiscal, as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal. Estudo feito pelo Ministério da Educação, na gestão Cristovam Buarque, indica que seriam necessários de R\$ 800 milhões a R\$ 1 bilhão para criar cerca de 520 mil novas matrículas nas universidades federais (Constantino e Salomon, 2004).

Portanto, segundo os dados apresentados, com o dinheiro que o governo deixa de arrecadar por conta de isenção fiscal concedida às instituições privadas filantrópicas, seriam criadas quase o dobro das vagas propostas pelo PROUNI (300 mil, no prazo de cinco anos) nas instituições públicas de educação superior.

Ainda segundo artigo da Folha Online (05/04/2004), de autoria de Fábio Takahashi, “as instituições públicas de ensino superior têm capacidade para criar cerca de 300 mil vagas com um baixo custo, afirma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação.” O dado foi obtido a partir da comparação do número de matrículas nos cursos diurnos (675 mil) e noturnos (377 mil). A diferença poderia ser usada para atender novos alunos em cursos à noite. Nas palavras do então diretor do INEP, José Marcelino Rezende Pinto, a estrutura já existe, sendo necessário principalmente o corpo docente. As regiões Norte e Nordeste são as que têm o maior potencial para ocupar essas vagas (58%), por terem as maiores diferenças entre os dois turnos.

De maneira pouco coerente, o governo tem alegado a escassez de recursos para justificar a redução dos investimentos nas instituições públicas, porém, ao mesmo tempo, pratica a renúncia fiscal em nome da democratização do acesso, que, em muitos casos, realiza-se com o sacrifício da qualidade e sem o necessário controle da sociedade, oferecendo aos estudantes carentes um ensino de nível duvidoso. Nós queremos que os excluídos da educação superior entrem pela “porta da frente” e tenham um ensino de qualidade nas universidades públicas. Para tal, as políticas compensatórias e eleitoreiras não trarão soluções consistentes, só construídas, de fato, com um investimento maciço, por parte do Estado, na educação pública fundamental, média e superior.

Ao invés de promover a democratização do acesso à educação superior dos excluídos do sistema, a privatização realizada pelo PROUNI (Mancebo, 2004) reforça as condições históricas de discriminação e de negação desse direito aos setores

populares, cristalizando a segmentação e a diferenciação da educação superior, pois destina aos pobres um ensino de menor qualidade nas instituições privadas, que salvo exceções, não realizam pesquisas e ocupam-se mais do treinamento do que da formação, compreendida no seu sentido amplo. O próprio ex-Ministro da Educação Tarso Genro, em entrevista divulgada pelo Jornal do Brasil em 23/05/2004, se trai ao afirmar que “a plebe vai estudar medicina e direito lá na privatária” (p. A3).

III.2 -A política de cotas do Governo Lula

Segundo projeto de lei n. 3627/04, encaminhado pelo Governo Lula ao Congresso Nacional, as instituições públicas federais de educação superior deverão reservar em cada concurso de seleção para ingresso nos seus cursos de graduação, no mínimo, 50% de vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, incluindo nessa cota os afrodescendentes e indígenas, de acordo com a proporção de negros, pardos e índios na população do Estado onde está instalada a universidade, conforme os dados do censo do IBGE.

Diferentemente do Programa Universidade para Todos, que destina parte das suas vagas para estudantes cuja renda familiar não exceda a 1 ½ salário mínimo *per capita* (no caso das bolsas integrais), assegurando, neste caso, o corte de classe social como pré-requisito para o ingresso no Programa, o projeto de lei de reserva de vagas nas universidades federais não exige renda máxima dos seus beneficiários. Fato que parece, no mínimo, contraditório, pois para se democratizar o acesso às instituições públicas de ensino superior, argumento central do governo, o corte de renda seria essencial para garantir que essas vagas tenham o destino esperado, promovendo maior inclusão social. Com a medida, a tendência será uma migração das classes médias e até de segmentos das elites para o ensino médio público, com a finalidade de facilitar o acesso às universidades federais, que ainda oferecem uma formação de excelência quando comparadas com a maioria das instituições privadas. Nesse sentido, o “tiro poderá sair pela culatra”, sendo essas vagas preenchidas por segmentos das classes médias e não das classes populares, fundamentalmente. Acrescente-se a isto o fato de que o corte étnico contemplado pelo projeto de lei não assegura que os negros, pardos e índios beneficiados pelas cotas pertençam às classes mais desfavorecidas da sociedade. Fator positivo, nesse caso, seria a melhoria do ensino médio público, pressionado pelas classes médias e por segmentos das elites.

A formação, transformada em treinamento, volta-se cada vez mais estritamente para o mercado de trabalho, perdendo o sentido de formação integral do homem para a vida e para a construção de cidadania participativa.

Outra diferença entre o sistema de cotas para ingresso nas universidades federais e o Programa Universidade para Todos, destinado aos alunos carentes nas instituições privadas, é a forma de seleção. No primeiro, os estudantes devem passar pelos processos seletivos das universidades federais, ou seja, pelo vestibular e no segundo eles são selecionados segundo os resultados obtidos no ENEM, sem passar por processo seletivo específico exigido pelas instituições particulares, o que tem gerado questionamentos destas em relação à autonomia da universidade para definir os critérios de ingresso dos seus alunos.

Com relação à autonomia universitária, tem sido questionado, também, o percentual de 50% de vagas reservadas nas universidades federais. Muitas delas já possuem programas que visam a inclusão de alunos carentes, tais como isenção de taxas de inscrição no vestibular, construção de *campi* em áreas pobres, cursos pré-vestibulares e de reforço gratuitos para alunos de escolas públicas, ampliação dos cursos noturnos. Estas medidas facilitam a democratização do acesso nas universidades públicas, que poderiam ter maior autonomia para determinar o percentual das cotas e até mesmo para aderirem ou não à política de reserva de vagas.

O projeto de lei das cotas não abrange outras medidas, fundamentais para a manutenção dos alunos carentes nas universidades federais, tais como auxílio alimentação, transporte, moradia e material didático. Sem projetos complementares visando a assistência estudantil e o apoio acadêmico, tais como bolsas de estudos e cursos de reforço, será difícil a permanência desses estudantes nas instituições de educação superior. Ou seja, procura-se resolver o problema do acesso, mas não se garante a permanência.⁶

O Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior do Governo Lula, de julho de 2005, em seu artigo 65, referindo-se ao Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10172/2001, diz que ele deve vigorar acrescido da seguinte redação: “as instituições federais de ensino superior, segundo etapas fixadas em cronogramas constantes de seu Plano de Desenvolvimento Institucional, deverão alcançar, sem prejuízo do mérito acadêmico, até 2015, o atendimento pleno dos critérios de proporção de pelo menos 50%, em todos os cursos de graduação, de estudantes egressos integralmente do ensino médio público, respeitada a proporção regional de afrodescendentes e indígenas, devendo prever em seu PDI o cronograma de implantação”. (p. 56)

⁶ Cabe ressaltar que, no Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, de julho de 2005, enviado ao Congresso Nacional, o artigo 54 propõe o desenvolvimento, por parte das instituições federais de ensino superior, de formas de assistência estudantil, destinando pelo menos 9% de sua verba de custeio para implementar medidas tais como: bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão; moradia e restaurantes estudantis; programas de inclusão digital; auxílio para transporte e assistência à saúde.

Podemos observar duas mudanças fundamentais do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior em relação ao PL n. 3627/04, no que tange à política de cotas. A partir dos debates promovidos com a comunidade universitária, o prazo para que as instituições federais de ensino superior atinjam a meta de 50% de suas vagas dirigidas aos estudantes provenientes das escolas públicas foi estendido até 2015, respeitadas as proporções de negros, pardos e índios, pois no PL era prevista a implantação imediata deste sistema, logo após a aprovação da Reforma.⁷ Outra modificação refere-se à exigência, no Projeto de Reforma da Educação Superior, de que esta meta seja atingida em cada curso de graduação das instituições federais de ensino, fato este que não estava delimitado no PL, pois referia-se ao total das vagas oferecidas. Isto é relevante, pois tenta garantir o acesso destes estudantes também aos cursos mais disputados no mercado de trabalho.

O problema só será resolvido com a ampliação das matrículas nas universidades públicas, com ênfase nos cursos noturnos, com a expansão da rede pública de educação superior e com um investimento maciço do governo na melhoria da qualidade do ensino público fundamental e médio

Dados divulgados pelo Exame Nacional de Cursos de 2003 sobre o perfil dos alunos das federais mostram que 41,8% das vagas nessas instituições foram ocupadas por alunos do ensino médio público. Se considerarmos por cursos, nos menos concorridos, como letras, pedagogia, as licenciaturas em geral, o percentual de estudantes provenientes de escolas públicas já é próximo ou superior a 50%. Nesse sentido, a medida governamental poderá ter maior impacto nos cursos mais concorridos, que oferecem possibilidades de profissionalização maior, com melhores padrões de remuneração, tais como engenharia, computação, medicina e publicidade (Capriglione & Mena, *Folha de S. Paulo*, 15/05/04, p. C3).

Segundo dados do Censo Escolar de 2002, 1.559.256 alunos se formaram no ensino médio público (87,6% do total), enquanto havia apenas 106.320 vagas nas universidades federais no mesmo ano, o que revela que a política de cotas, por si só, está longe de resolver o problema real da democratização do acesso à educação superior. Será uma medida paliativa, que não atingirá a raiz do problema (Paula, 2004b). Este só será resolvido, de fato, com a ampliação das matrículas nas universidades públicas, com ênfase nos cursos noturnos, que atendem os estudantes trabalhadores,

7 Hoje, já tramitam, no âmbito do Congresso Nacional, outros projetos que defendem que a política de cotas deve ser implantada num tempo menor.

com a expansão da rede pública de educação superior e com um investimento maciço do governo na melhoria da qualidade do ensino público fundamental e médio. Essas alternativas, aliadas a outras, tais como cursos de reforço e preparatórios para o vestibular oferecidos pelas universidades públicas gratuitamente para os estudantes do ensino médio público representam possibilidades reais de democratização do acesso à educação superior, garantindo aos alunos carentes o direito de ingresso nas melhores universidades do país – as públicas, que primam pela qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.⁸

A entrada nessas instituições não deve ser concebida como uma concessão ou um favor para os segmentos populares, mas como algo que faz parte de um processo de conquista, de luta dos segmentos excluídos pelo direito a uma educação de qualidade, em todos os níveis de ensino.

As políticas de ação afirmativa não podem ser reduzidas, no caso da educação, ao sistema de cotas. Exigem uma política universal de equidade de oportunidades, garantindo aos protagonistas as condições materiais e simbólicas de superação das dificuldades educacionais e dos problemas sociais.

As políticas de ação afirmativa empreendidas pelo Estado devem priorizar as classes menos favorecidas social e economicamente, independente da etnia a que pertençam, ou seja, estas políticas devem tomar como princípio norteador a condição social do indivíduo e não a sua etnia. Pois assim promoverão maior inclusão social. Se partirmos do pressuposto de que na sociedade brasileira os negros e índios sempre foram historicamente discriminados socialmente, as políticas afirmativas que selecionarem como critério fundamental de inclusão a classe social certamente estarão beneficiando segmentos expressivos destas etnias.

No caso específico da educação superior, o mais correto seria a destinação de mais recursos para as universidades públicas, de modo que estas possam contratar mais professores em tempo integral, melhorar a sua infra-estrutura (bibliotecas, la-

⁸ No item *Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil*, do Anteprojeto de Reforma da Educação Superior, artigo 53, são citadas algumas medidas de democratização do acesso, dentre elas: que as instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral (& 2º) e que será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição (& 3º). Fala-se, também, na ampliação da oferta de ensino público mediante a expansão do sistema público federal, de modo a assegurar no mínimo 40% do total das vagas na rede pública – artigo 65, referindo-se ao Plano Nacional de Educação. São promessas que não sabemos se serão cumpridas, pois não está claro de onde virão estes recursos. Cabe frisar que não basta expandir a rede pública de educação superior, sendo urgente, também, recuperar o parque público já existente, que está em condições precárias de funcionamento, incluindo infra-estrutura material (bibliotecas, laboratórios, etc.), número reduzido de docentes em tempo integral e dedicação exclusiva, salários defasados de professores e técnico-administrativos, dentre outros aspectos.

boratórios, salas de aula), no sentido de ampliar a oferta de matrículas e o acesso da população excluída, sem retirar vagas do universo total dos alunos para reservar aos cotistas. Desta maneira, as vagas suplementares poderiam ser destinadas à “reparação social”. Mas este tipo de iniciativa tem custo e não está dentro da lógica instrumental do atual governo.

Da forma como está sendo proposta a política de cotas pelo Governo Lula, os estudantes favorecidos pelo sistema de cotas podem ser discriminados duplamente na universidade: por estarem retirando vagas dos demais alunos e por serem considerados menos capazes, beneficiados por lei e não merecedores de um espaço conquistado por mérito. Discriminação esta que possivelmente será reproduzida no mercado de trabalho, quando estes jovens formandos estiverem buscando um emprego.

As políticas afirmativas, no âmbito educacional, devem vir acompanhadas de políticas sociais de peso, sob pena de se tornarem mais discriminatórias e não cumprirem o seu papel social.

As políticas de ação afirmativa empreendidas pelo Estado devem priorizar as classes menos favorecidas social e economicamente, independente da etnia a que pertencam

IV- Considerações finais

Pelo exposto, concluímos que as propostas de “democratização” do acesso ao ensino superior defendidas pelo Governo Lula são passíveis de críticas e reformulações.

No caso do PROUNI, a proposta pode representar um aprofundamento da privatização do sistema de ensino superior no Brasil, uma vez que funciona como mecanismo de recuperação financeira das instituições privadas, que deixam de pagar elevadas quantias ao Estado (renúncia fiscal) em troca de vagas ociosas destinadas aos alunos carentes. Para estas instituições, a medida pode significar uma ajuda financeira considerável, tendo em vista o alto índice de inadimplência e evasão dos estudantes. Para os alunos, por outro lado, o PROUNI pode significar um “presente de grego”, pois receberão oportunidades de estudar em faculdades que, em sua maioria, não realizam pesquisa e oferecem um ensino de qualidade duvidosa.

No caso da Política de Cotas, da forma como está proposta pelo governo, não garante a democratização do acesso, na medida em que não considera como critério fundamental para a concessão do benefício a renda dos alunos, não realizando um corte por classe social, o que, em última instância, pode significar menor inclusão social. Acrescente-se a isto que não é retirando vagas dos demais alunos e reservan-

do-as aos cotistas que ampliaremos o acesso ao ensino superior, mas aumentando o número de matrículas nas instituições públicas, o que requer recursos e investimento por parte do governo. Além disso, o acesso ao ensino superior deve vir acompanhado de medidas efetivas que garantam a permanência dos estudantes nas universidades. Não é segmentando, discriminando os excluídos dos demais alunos, que combateremos o preconceito e a discriminação, mas dando-lhes uma base concreta para “competir” em igualdade de condições com os filhos das elites e das classes médias. Isto depende do fortalecimento da educação pública em todos os níveis, fundamental, médio e superior e de reformas sociais profundas, que conduzam a uma melhor distribuição de renda, rompendo com a aviltante desigualdade e a crônica injustiça social existentes no Brasil.

V- Referências bibliográficas

- AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003. 214p.
- A MEIA-verdade do banco. *Reportagem, Revista da Oficina de Informações*, ano V, n. 55, pp. 20-24, abril de 2004.
- BRASIL. MEC/ INEP. *Censo da educação superior*. Brasília: INEP, 2002.
- BRASIL. MEC/INEP. *Censo da educação superior*. Brasília: INEP, 2003.
- BRASIL, MEC/INEP. Participação do setor privado na educação superior no Brasil é uma das maiores do mundo. *Informativo INEP*, Brasília, ano 1, n. 20, 23 dez. 2003. Mensagem recebida por:< informativo@inep.gov.br > em 23 dez. 2003.
- BRASIL, MEC. *Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior*. Julho de 2005.
- BRASIL, MEC. *Projeto de Lei n-3582/2004*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.mec.gov.br> > Acesso em: 13 de maio de 2004.
- BRASIL, MEC. *Projeto de Lei n-3627/2004*. Institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br> > . Acesso em: 26 de maio de 2004.

BRASIL, *Medida Provisória 213, de 10/09/2004*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 20 de setembro de 2004.

CAPRIGLIONE, Laura; MENA, Fernanda. Cotas vão estimular corrida à escola pública. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 de maio de 2004. Cotidiano, p. C3.

CONSTANTINO, Luciana; SALOMON, Marta. Filantrópica ganha R\$ 839,7 milhões de incentivo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 de abril de 2004. Cotidiano, p. C1.

DARIANO, Daniela. A plebe vai estudar na privatária. Entrevista com Tarso Genro. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 de maio de 2004. País, p. A3.

MANCEBO, Deise. “Universidade para Todos”: a privatização em questão. *Proposições*, Campinas, vol. 15, n. 3(45), pp. 75-90, set./dez. 2004.

PAULA, Maria de Fátima. *A modernização da universidade e a transformação da inteligência universitária*. Florianópolis, Insular, 2002. 320p.

_____. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. *Avaliação, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 8, n. 4, pp. 53- 67, dez. 2003.

_____. A reforma universitária do governo Lula no contexto das políticas neoliberais. In: PAULA, Maria de Fátima (org.). *Debatendo a universidade; subsídios para a reforma universitária*. Florianópolis: Insular, 2004a, pp. 43-77.

_____. A política de cotas do governo Lula: opção real pela democratização do ensino superior ou medida compensatória com fins eleitoreiros? *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 40. pp. 231-235, dez. 2004b.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate*. São Paulo, novembro de 2003 (mimeo).

RISTOFF, Dilvo I. Boyer Commission: o modelo americano em debate. In: TRINDADE, Héglio (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. 2.ed. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDS, 2000, pp. 75-86.

TAKAHASHI, Fábio. Universidade pública tem estrutura para 300 mil novas vagas. *Folha Online*, 05/04/2004.