

Do “novo” ou “recordando o futuro”: políticas de inclusão no ensino superior brasileiro

*Ivanise Monfredini**
*Marcia Feldman***

Resumo

Neste texto procuramos apresentar o ProUni e o Sistema de Cotas como alternativas implementadas no âmbito das políticas de ensino superior no Brasil, que visam ampliar o acesso de parcelas da população brasileira até então excluídas desse nível de ensino. Essas alternativas, que procuram enfrentar um dos fatores que, historicamente, constitui a particularidade brasileira – a pobreza a superar –, sintetizam contradições relacionadas à própria constituição do Estado no Brasil. Procuramos apontar as possibilidades e limites dessas propostas criadas e implementadas num cenário de restrição do espaço público, aqui entendida como restrição política e econômica. Tratar de “novas” alternativas em políticas educacionais é tratar da síntese histórica (portanto contraditória), do que se propõe para o futuro. É “recordar o futuro”.

Palavras-chave: ProUni. Sistema de Cotas. Educação superior. Políticas educacionais.

Introdução

O tema do novo ou das mudanças é recorrente quando se consideram políticas e programas na área educacional. O reformador pretende inovar, mesmo sabendo que suas propostas irão se deparar, nas instituições de ensino, com saberes e práticas constituídos. Por outro lado, o tema do novo e da mudança tornou-se também recorrente nas análises de políticas educacionais. Geralmente tratado com base em sociologias

* Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora e pesquisadora no Centro Universitário Nove de Julho. E-mail: ivanise.monfredini@pq.cnpq.br

** É mestranda no Programa de Pós-graduação da Universidade Nove de Julho, onde desenvolve pesquisa sobre o ProUni. É professora da educação básica, lecionando as disciplinas língua portuguesa e literatura.

Recebido em: 27/5/2009 – Aprovado em: 18/6/2009

estruturalistas, enfatiza a heterogeneidade das práticas sociais, a diversidade de relações, valores e culturas.

Sem dúvida, esta abordagem colabora para o questionamento de esquemas que em nada contribuem para que se compreendam concretamente os processos que ocorrem na esfera educacional, pois orientam a análise para a diversidade das relações, o múltiplo e as diferentes culturas. Mas não basta simplesmente evidenciar a multiplicidade ou a novidade das políticas.

A valorização das situações e relações como se apresentam imediatamente, ainda mais sob a aparência do novo, pode reforçar, por meio de formulações que desconsiderem o processo histórico, as relações reificadas, que também são produzidas historicamente, corroborando a naturalização que se opera. Ou seja, tratar do “novo” em políticas educacionais é tratar da síntese histórica (portanto contraditória) do que se propõe para o futuro. É “recordar o futuro”.

Programas de inclusão na educação superior brasileira também realizam contradições na sua efetivação. São os casos do ProUni (Programa de inclusão universitária) e o Sistema de Cotas para alunos egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.

No início de 2009 a Secretaria de Educação Superior estimava em 25.000 o número de cotistas negros matriculados em 24 instituições federais e estaduais. Em 2005 este número correspondia a 10.635 estudantes em 12 universidades,

conforme Sonia Jacinto da agência de notícias do Ministério da Educação. A adoção do Sistema de Cotas é decidida em cada universidade pelos respectivos conselhos, de maneira que existem diferentes formas e percentuais de vagas reservadas.

Num país como o Brasil, onde, em 2006, apenas 8,6% das pessoas de 25 anos ou mais alcançaram 15 anos ou mais de estudo, ou seja, haviam completado o nível superior (IBGE, 2007), programas de inclusão trazem efetivamente a possibilidade de que parcelas da população acessem esse “bem social”. Para se ter uma ideia, em 2006, quando as estatísticas da população brasileira já mostravam os resultados da ampliação do atendimento na educação básica e superior, 56% dos jovens brancos na faixa etária entre 18 e 24 anos frequentavam a educação superior, ao passo que entre pretos e pardos esse percentual era de apenas 22%. (IBGE, 2007).

O Sistema de Cotas contribui para romper a barreira social do racismo e do baixo rendimento das famílias, que tem sido determinante para impedir o acesso e permanência do estudante na educação superior. Os fatores renda familiar e raça estão relacionados também na distribuição dos estudantes universitários pelas instituições, considerando as hierarquias e diferenciações deste nível de ensino. Alunos de famílias mais ricas e brancas estudam nas melhores universidades, públicas ou particulares.¹

Em 2006 “76,4% dos estudantes frequentavam universidades particulares, e apenas 23,6% estavam em estabelecimentos públicos” (IBGE, 2007, s. p.), no

nível de ensino mais privatizado do país. No período de 1997 a 2006 o número de IES privadas cresceu 193% (de 689 estabelecimentos para 2022) ao passo que as IES públicas cresceram apenas 17% (de 211 para 248 estabelecimentos).² O acesso às universidades públicas (federais e estatais), que não cobram taxas dos alunos, é altamente disputado e depende do desempenho dos estudantes nos vestibulares, que também é realizado pelas universidades privadas mais tradicionais, especialmente as confessionais,³ ou seja, o desempenho dos alunos depende da bagagem cultural acumulada na sua trajetória escolar na educação básica. Aqueles que, financiados por suas famílias, puderam estudar nas melhores escolas obtêm melhor desempenho nos vestibulares. O resultado é que em 2006 “mais da metade dos estudantes que (frequentavam) o ensino superior na rede pública (54,3%) pertenciam aos 20% mais ricos”. (IBGE, 2007, s. p.).

Para Sérgio José Custódio, educador popular e um dos coordenadores nacionais do Movimento dos Sem-Universidade (MSU), em entrevista dada à *Revista de Educação Popular*, publicada em 3 de setembro de 2004, “é preciso substituir o vestibular, alargar a presença das universidades públicas, garantir uma relação direta entre a escola pública e a universidade pública, frear o cartel privado na educação nacional, ter uma universidade que pense, respire e tome atitudes como Brasil real”.

À medida que as instituições públicas implementam o Sistema de Cotas, também se explicita o debate sobre o

racismo na sociedade brasileira, tocando num ponto que de forma alguma é consensual, como afirma Sandra Regina Sales, com base em pesquisa sobre o Sistema de Cotas na Uerj, primeira Universidade a implementá-lo:

[...] as políticas de AA (ação afirmativa), principalmente as cotas, têm gerado muita polêmica tendo se constituído múltiplas justificativas para defender ou para combater sua implementação. [...]. Um dos principais motivos para tal é que apenas recentemente a sociedade brasileira passou a admitir com mais clareza a existência do racismo. Ainda assim, permanece no debate público a idéia de que como não houve segregação legal no país, as pessoas dos vários grupos raciais ou de cor convivem harmoniosamente; se há algum problema de discriminação racial ou de cor, essa não é definitivamente uma marca da sociedade brasileira. (SALES, 2008, p. 128).

Outra alternativa que visa à inclusão na educação superior é o ProUni, programa instituído em 2004 que prevê a possibilidade de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% para alunos de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

A bolsa de estudos integral pode ser concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de até um salário mínimo e meio. A bolsa parcial de 50% pode ser concedida a brasileiros nas mesmas condições, mas cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de até três salários-mínimos.

É um programa que assegura às instituições de ensino que a ele aderirem isenção dos impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: imposto de renda de pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para financiamento da seguridade social; contribuição para o Programa de Integração Social, além do parcelamento de antigas dívidas.

O ProUni nasce supostamente com um grande objetivo: contribuir para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional da Educação, que é o de que 30% dos jovens entre 18 e 24 anos estejam cursando a educação superior até 2010. É um programa polêmico que traz, em si, interesses antagônicos: privilegiar instituições privadas, e ao mesmo tempo, fazer política pública de alcance social.

Se a proposta do atual governo brasileiro é expandir e promover a permanência do aluno no ensino superior, considerado por Divo Ristolf “pequeno, excludente e catedrático”, o ProUni aplica-se bem a esse raciocínio. É um programa que, segundo Mancebo (2004), não implicará, propriamente, uma redução dos recursos estatais destinados à educação superior pública, mas colocará em curso um mecanismo de realocação de verbas públicas para a iniciativa privada e a responsabilidade de gerenciamento. Na própria justificativa do projeto de lei (BRASIL/MEC, 2004) fica clara a ideia de que o ProUni está inserido num esforço de mudança de rumos, criando uma nova relação entre o setor público e o privado.

Inserido dentro dessa redefinição, o aluno ProUni se encontra num imenso espaço heterogêneo, quer seja em relação aos diferentes tipos de organização acadêmica das instituições privadas – universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas –, quer seja em relação à qualidade da formação oferecida, considerando o setor privado, seus interesses – as diferentes instituições podem ou não ter fins lucrativos –, além de outro aspecto muito importante relacionado às diferentes condições desses novos alunos na educação superior: clientes e/ou beneficiários.

Apesar de pretender favorecer uma parcela da população que por longos anos esteve impossibilitada de continuar seus estudos no ensino superior, o ProUni apresenta problemas que podem inviabilizar a formação plena do aluno, quer seja pela dificuldade econômica para se custear, o que pode impedir a continuação dos estudos, quer seja pela qualidade de ensino oferecida, quer seja pela trajetória escolar deficitária do aluno.

Em que medida o aluno se beneficia da formação oferecida, ou o ProUni mais favorece instituições particulares com a isenção de tributos e impostos e parcelamento de dívidas?

Em parte, a sociedade parece ter respondido a esta questão. Hoje, o ProUni é um programa de ampla aceitação social, que já atendeu desde sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2008 cerca de 385 mil estudantes, segundo dados divulgados pelo MEC. Os jovens estudantes, representados pelas mais variadas organizações

representativas, como União Nacional dos Estudantes, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, União Municipal dos Estudantes Secundaristas de São Paulo, têm apresentado apoio ao ProUni. Para eles, é uma conquista social, como se pode constatar pela fala de Lúcia Stumpf, presidente da UNE, por ocasião do 1º Encontro dos Estudantes do ProUni do Rio de Janeiro em 29 de março de 2009: “Essas conquistas são uma demonstração de que quando a gente luta e se organiza, as vitórias acontecem.” Ainda nesse encontro a UNE reforçou a ideia de ser muito importante a conquista das vagas nas universidades pelos jovens, apesar de lembrar que não se pode deixar de pensar em políticas de assistência estudantil para que se tenha a manutenção deste benefício, ou seja, a permanência dos bolsistas na universidade.

A despeito da ampla aceitação popular do programa, há sérios problemas relacionados à qualidade da formação que os alunos ProUni recebem, assim como à sua possibilidade de continuar os estudos apenas com o pagamento de bolsas integrais ou parciais. Recentemente, no período de 4/6 a 7/11/2008, a Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) auditou as ações governamentais voltadas ao acesso e permanência da população economicamente mais vulnerável ao ensino superior, realizadas por intermédio do Programa Universidade para Todos e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), no que concerne ao alcance de seus objetivos, seus mecanismos de implementação e

controle, bem como sua sintonia com o mercado de trabalho e seu público-alvo. (BRASIL/TCU, 2009). No relatório final da auditoria conclui-se, entre outros aspectos, que cerca de um em cada cinco cursos que oferecem bolsas no ProUni foram avaliados com nota inferior a três no Exame nacional de Desempenho de Estudante (Enade), ou seja, estão abaixo da média considerada satisfatória.

A auditoria do TCU também destaca que uma parcela ainda maior de cursos – 34,65% do total – sequer foi avaliada pelo Enade. Dos cursos avaliados, 20,9% estão abaixo da média: 1,7% tiveram nota um (a mais baixa) e 19% ficaram com nota dois. A maior parcela, de 40,8%, ficou na média (nota três) e 11% dos cursos obtiveram quatro. A nota máxima foi concedida a apenas 0,7% dos cursos.

Quanto à permanência do aluno ProUni na educação superior, o relatório do TCU aponta que 56% dos alunos têm dificuldades em se manter no programa, mesmo usufruindo a bolsa. A ampliação da bolsa de permanência poderia ser alternativa a uma parcela maior dos bolsistas integrais, que pela limitação de renda encontram dificuldade em manter-se nos cursos.

Em síntese, o ProUni, apesar de pretender favorecer uma classe social que por longos anos esteve impossibilitada de continuar seus estudos no ensino superior, apresenta limitações que podem inviabilizar a formação plena do aluno. Como alternativas⁴ efetivadas pelo Estado brasileiro, tais programas apresentaram contradições, que sintetizam seu processo histórico, relacionadas à particularidade do Estado brasileiro.

A particularidade “brasileira”

Alternativas como o ProUni e as Cotas foram criadas e implementadas no Brasil num cenário de restrição do espaço público, aqui entendida como restrição política e econômica. Tal restrição se conforma a partir do acirramento da competitividade intercapitalista; da necessidade de ampliação da produtividade e lucratividade trazidas pelas crise de acumulação que teve início nas décadas de 1960/1970, quando se conformaram novas relações de poder, resultando, no Brasil, em abandono do projeto nacional-desenvolvimentista, desindustrialização, desemprego (mudança da sociedade do emprego para sociedade do trabalho), perda do poder de negociação dos sindicatos e, em consequência, flexibilização das relações trabalhistas e precarização do trabalho; mudança na “gestão” do Estado com a implementação de reformas institucionais que facilitaram a transferência do fundo público para a iniciativa privada. (SILVA JR., 2002).

É necessário lembrar que no Brasil essas mudanças, realizadas principalmente ao longo, principalmente, da década de 1990, solaparam direitos universais tardiamente, somente na década de 1980 conquistados por pressão popular e dos movimentos organizados. O Estado divide com a iniciativa privada a distribuição dos direitos aos cidadãos (saúde e educação, principalmente), ofertados como bens de serviço a serem comprados.

Na esfera educacional implicou reformas desde a educação fundamental à

superior. Na análise das políticas educacionais desse período encontramos muitas continuidades e algumas rupturas com a reforma implementada na década de 1970 pelos governos militares. Em relação ao ensino superior, citamos especialmente:

- crescimento via expansão do setor privado, para atender à demandada, por meio do estabelecimento de incentivos (fiscais, bolsas a estudantes);
- ampliação e aprofundamento da diversificação e da hierarquização das IES;
- instituição de critérios de eficiência e eficácia no desenho de políticas e programas no financiamento à pesquisa, na organização das instituições e na carreira docente.

As políticas recentemente implementadas no Brasil guardam semelhanças com as dos demais países tendo em vista sua matriz ideológica localizar-se nas propostas disseminadas por organismos internacionais, que, sob o argumento da globalização e do desenvolvimento tecnológico, fomentaram pelo mundo reformas na educação superior simultaneamente a reformas do Estado. No entanto, a constituição do Estado brasileiro dá a essas mudanças particularidade histórica. É deste aspecto que trataremos a seguir.

Os fatores que historicamente constituem a particularidade do caso brasileiro se explicitam na condição da “pobreza a superar”, como afirma Francisco de Oliveira no texto *O ornitorrinco* (2005). A pobreza da maior parte da população brasileira é a forma da exceção

permanente do sistema capitalista na nossa periferia, como afirma. Citando Walter Benjamin, explica: “Os oprimidos sabem do que se trata.”

Nesse texto Francisco de Oliveira, estabelecendo um diálogo crítico com as teses cepalinas “evolucionistas”, explica a histórica manutenção da pobreza e da enorme distância entre as camadas mais ricas e as mais pobres da população: “O específico da revolução produtiva sem revolução burguesa era o caráter ‘produtivo’ do atraso como condômino da expansão capitalista.” (2005, s. p.).

Oliveira (2005) demonstra a função dos setores econômicos retrógrados que realizaram os “saltos de crescimento” por meio da acumulação interna de capital realizada com base na manutenção dos trabalhadores em condição, apenas, de subsistência. Cita a função da manutenção de formas de agricultura de subsistência que “tanto ajudavam a baixar o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades, o que facilitava a acumulação de capital industrial” e contribuía para a criação de um sistema bancário nacional.

[...] para mim fazia parte também dos expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana. O caso da autoconstrução e dos mutirões passou a ser explicativo do paradoxo de que os pobres, incluindo necessariamente os operários, são proprietários de suas residências – se é que se pode chamar assim o horror das favelas – com o que reduzem o custo monetário de sua própria reprodução. (OLIVEIRA, 2005, s. p.).

A história poderia ter ocorrido de outra forma, no entanto, como afirma Francisco de Oliveira, “faltou o projeto

emancipador”. A burguesia nacional não estabeleceu aliança com as classes subalternadas, preferindo, historicamente, a aliança com o capital internacional. E acrescenta que o “golpe de estado de 1964, contemporâneo dos outros na maioria dos países latino-americanos, derrotou a possibilidade aberta”. (OLIVEIRA, 2005, s. p.).

Para Fiori (2001), foram raros os momentos em que se percebe claramente a existência de um projeto de construção nacional no Brasil, o que envolveria “iniciativas democratizantes e regulatórias das relações de trabalho e de proteção social”. (p. 178). Para o autor, somente nas décadas de 1930 e 1970 pode-se reconhecer este projeto, “quando também estavam em curso mudanças no quadro geopolítico mundial”. (p. 177).

Segundo Fiori, as elites políticas e dirigentes do país nunca tiveram verdadeiramente um projeto de construção de nação, problema que preocupou muito mais aos militares e à intelectualidade brasileira, que se debate há pelo menos 150 anos diante dessa aparente “desconjunção” brasileira: de maneira ininterrupta se expandiu a riqueza dos donos do poder com o empobrecimento crescente de sua população, destituída dos direitos de cidadania.

Para Fiori as circunstâncias geopolíticas e econômicas existentes quando o capital e o Estado se fortaleceram e se constituíram no Brasil colocaram o país em posição secundária no cenário internacional, de modo que às nossas elites não se colocou a necessidade de desenvolver um autêntico e forte projeto nacional para se contrapor à hegemonia

política de outros países e ao capital a ele associado.

A particularidade do caso brasileiro se relaciona

[...] basicamente as formas irresolutas da questão da terra e do estatuto da força de trabalho, a subordinação da nova classe social urbana, o proletariado, ao Estado, e o “transformismo” brasileiro, forma da modernização conservadora, ou de uma revolução produtiva sem revolução burguesa. (OLIVEIRA, 2005, s. p.).

O consentimento brasileiro (do governo e da elite a ele relacionado) à intervenção dos organismos internacionais construiu-se imbricado a essa histórica “desconjunção” e à medida que os governos latino-americanos foram obrigados a abandonar os projetos nacional-desenvolvimentistas diante dos ajustes demandados pelo capital financeiro internacional, de modo especial com o aumento da dívida externa brasileira em meados dos anos de 1980, conforme Silva (2002). A economia interna se desenvolvia com créditos externos e passou a registrar altas taxas de juros, e a expansão da dívida externa saltou de “43,5 bilhões de dólares, em 1979, para 100 bilhões, em 1984 [...] num momento de fechamento do mercado privado de créditos internacionais para os países devedores, os governos latino-americanos foram impelidos a solicitar moratória”. (SILVA, 2002, p. 133) – o México em 1982; o Brasil em 1983.

Para alguns autores, trata-se novamente do imperialismo. O restante da história todos sabemos: a disseminação de conceitos como globalização,

desenvolvimento tecnológico, internacionalização e neoliberalismo, enquanto se modificava o arcabouço jurídico pela reforma do Estado, que facilitaria a expropriação do trabalho e a utilização do fundo público (antivalor, conforme Oliveira, 1998) pelo capital, numa economia “de guerra”, na qual o financiamento público e a destruição do valor produzido (CAMPOS, 2001) se tornam essenciais para a manutenção do sistema.

Em consequência, a ampliação dos direitos de cidadania contemplada na atual Constituição Federal de 1988, conquistados por pressão popular e dos movimentos sociais organizados, sofre sérios constrangimentos à sua realização, decorrente principalmente da privatização mercantil dos espaços públicos. O mesmo se pode dizer quanto à aparente ampliação do conceito de público na esfera educacional. A relação entre público e privado não se realiza na esfera estatal nem na privada, de forma dicotômica, tendo em vista o conflito básico entre capital/trabalho e a impossibilidade da realização plena do bem comum no capitalismo. No entanto, há um processo histórico, impregnado pela ideologia burguesa da dicotomia entre o público e o privado (LOMBARDI, 2005), importante de ser mais bem compreendido, especialmente porque

na sociedade brasileira, em que orçamento da União caracteriza-se pela permeabilidade de interesses partidários, as políticas sociais não são concebidas pelo governo federal e elites dirigentes como direito, mas como instrumento político de trocas. Os interesses privados e particulares predominam

sobre os coletivos e públicos, os meios modernos de ascender socialmente são a posse de dinheiro e o acesso aos favores políticos, aos privilégios e às concessões do poder público. Esta estrutura cultural e histórica contribui para explicar o arranjo constitucional, institucional e político que sustenta as relações de dominação e de poder e, conseqüentemente, o diminuto interesse pela educação pública. (SILVA, 2002, p. 134).

As reformas educacionais realizam o consentimento dos governos brasileiros e das elites aos interesses do capital financeiro. A agenda dos organismos internacionais para a educação, realizadas no atual arcabouço jurídico que pretende orientar teórica, ideológica e politicamente os sujeitos nas diferentes instituições de ensino superior, encontrou respaldo interno, consentimento historicamente constituído, intensificando-se no período mais recente de rearticulação das forças conservadoras, com o fim dos governos militares.

Recolocado devidamente o cenário, é importante retomar, ainda que brevemente, alguns aspectos que constituíram historicamente o ensino superior no Brasil, o que nos permitirá identificar características que podem, na atualidade e de forma mediada, informar as alternativas constituídas. É importante ressaltar que não tomamos essa história como “sacralizada”. No entanto, mesmo que interessada e parcial, fornece-nos “chaves” importantes para a compreensão da manutenção ou mudança de culturas institucionais.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que o ensino superior no Brasil

nasce com objetivos profissionalizantes e num tempo relativamente recente (século XIX), se comparado às universidades europeias. As primeiras universidades brasileiras surgiram pela junção de faculdades isoladas.

Com a criação da Universidade de São Paulo, da Universidade do Rio de Janeiro e as discussões em torno da elaboração do Estatuto das Universidades Brasileiras, nota-se o reconhecimento da importância da pesquisa, da investigação em todas as áreas do conhecimento e do estudo científico dos grandes problemas nacionais.

Como afirma Cunha (2007), a formação universitária compunha no sistema de ensino brasileiro o polo destinado à formação das elites. Durante o século XX passa por uma fase de grande crescimento quantitativo, momento em que também se discute a modernização do sistema. No período de 1945 a 1964 o número de universidades passa de 5 para 37 e o de instituições isoladas, de 293 para 564, com destaque para as universidades particulares confessionais, especialmente as regidas pela Igreja Católica.

O aumento da população atendida no ensino superior vem ocorrendo de forma significativa desde então, principalmente pela expansão do setor privado. Portanto, este não é um fenômeno recente no nosso país, mas intensificou-se em dois momentos: nos anos de 1970, durante os governos militares, e mais recentemente, a partir de 1998, crescimento viabilizado pelas reformas do governo Fernando Henrique Cardoso e pela demanda de dez milhões de alunos que saíram do ensino médio (Censo da

Educação Superior - 2003 e 2005. INEP/MEC).

Entre o início da década de 1960 e o final da de 1970, o número de estudantes universitários havia passado de cerca de algumas centenas de milhares a um milhão e meio, com correspondente aumento no número de instituições e professores. Essa expansão foi concomitante à reforma universitária de 1968, que pretendeu implantar no Brasil o modelo organizacional e institucional das *research universities* norte-americanas. O resultado, já naquele período, foi a estratificação entre as instituições de ensino superior no país, assim como dentro das instituições: de um lado, os cursos mais prestigiados das universidades públicas, atraindo os melhores estudantes, desenvolvendo pesquisa e pós-graduação; do outro, as faculdades e carreiras menos prestigiadas, localizadas quase sempre em escolas particulares, nas quais raramente se desenvolve pesquisa.

À medida que nos distanciamos dos anos de 1960, quando a lei 5.540 consolidou e generalizou para todo o ensino superior as linhas traçadas para as universidades federais, persiste a idéia de que ela expressou a “reforma universitária dos militares”. Essa é uma idéia errônea. Com efeito, talvez um só ponto daquela lei possa ser imputado aos militares: a substituição das listas tripliques por sêxtuplas para a escolha dos reitores pelo presidente da República ou pelos governadores dos estados. Todos os demais pontos resultaram de propostas que vinham sendo gestadas no âmbito das próprias instituições de ensino, principalmente

nas universidades públicas. Mas não há dúvida de que mesmo medidas modernizadoras defendidas pela esquerda, antes do golpe, como a substituição do regime de cátedras pelo regime departamental, foram viabilizadas pela força de leis, decretos e decretos-leis, assim como de atos institucionais, que eliminaram direitos dos catedráticos. (CUNHA, 2007, p. 9-10).

A proposta modernizadora implantada em 1968 vinha sendo discutida desde a década de 1940, com a participação de intelectuais, professores universitários e consultores americanos. Segundo Cunha, vinha lenta, mas solidamente ganhando terreno, inclusive com a implantação de um modelo, a Universidade de Brasília. Desde então já estava posto o molde empresarial-mercantilizador que se agudiza e se aprofunda diante da implementação das políticas de financiamento restritivas da década de 1990. O decreto nº 5540/68 impõe mudanças na carreira docente, imprime a “contabilidade dos estudos” por créditos, a hierarquização dos títulos acadêmicos, além da estrutura departamental em substituição do regime de cátedra, que induz a uma organização racional, eficiente e eficaz dos recursos humanos e materiais.

Cunha cita a crítica de Florestan Fernandes à carreira docente implementada com o fim do regime de cátedra. Diante dos títulos acadêmicos e dos níveis da carreira docente, afirmou Florestan Fernandes em setembro de 1968: “O carreirismo como norma e a mediocridade como fim’, efeito inevitável da implantação da ‘reforma universitária *consentida*.” (CUNHA, 2007,

p. 11 - grifo nosso). Nela podemos também identificar as raízes de uma cultura individualista e competitiva, que tem continuidade nas atuais políticas de educação superior, no que se refere aos critérios produtivistas de avaliação de carreira e produção científica.

Essa vertente racionalizadora imprimiu, na época, o direcionamento das políticas educacionais. O crescimento do ensino superior, que já vinha ocorrendo, passaria agora pelo crivo do custo/benefício. Dever-se-ia se evitar a criação de vagas e novas unidades de ensino, as quais só se justificariam quando o mercado necessitasse de novos profissionais. Mesmo assim, a formação deles deveria se realizar, antes, por meio da adequação de currículos, não da criação de vagas. (CUNHA, 2007).

Essa orientação racionalizadora, restritiva dos gastos públicos, implementada apesar da pressão por vagas em razão do elevado número de alunos que não conseguiam acessar o ensino superior, propiciou, então, um grande crescimento do ensino superior privado. O governo “resolveu” o problema da demanda por vagas estimulando o setor privado com a implementação de mecanismos de isenção fiscal.

Considerações finais

Com essa breve retomada de alguns aspectos da constituição do ensino superior relacionada à constituição do Estado brasileiro, buscou-se indicar os fundamentos dos limites e potencialidades contidos nos programas de inclusão universitária, o ProUni e o Sistema de

Cotas. A sua criação e implementação ocorrem num terreno parcialmente sedimentado no tempo. Este é um aspecto essencial para se compreender essas alternativas.

ProUni e Cotas estabelecem a possibilidade de uma ampla parcela da população acessar a educação superior. Os alunos que chegam a esse espaço social “pequeno, excludente e catedrático” (RISTOLF) podem participar da sua efetiva mudança, ao invés de aguardar passivamente por reformas implementadas por governos e elites no poder.

No passado recente (meados do século XX), o Brasil ampliou o atendimento na educação básica por força da pressão popular por escolarização. Na época também se insurgiram parcelas da elite dirigente contra a ameaça da “escola sem qualidade”.⁵ A despeito da crítica, a ampliação realizou-se ainda que em meio a grandes desafios, muitos dos quais ainda a serem enfrentados, como os de profissionalizar, formar e garantir melhores condições de trabalho ao professor; estabelecer formas de controle público sobre as IES (públicas e privadas, essas especialmente), além do controle do governo (que é precário, em razão dos *lobies* que se estabelecem nos conselhos de educação); melhorar a qualidade da educação básica e, principalmente, ampliar o investimento público em educação. A formação no ensino superior pode contribuir para a elevação cultural dos alunos e da própria sociedade, ampliando a possibilidade, sempre aberta, de transformações mais profundas.

On the “new” or “remembering the future”: policies of inclusion in Brazilian higher education

Abstract

In this paper we try to present the ProUni and Quota System, as policies of higher education alternatives implemented in Brazil, which seek to expand access to parts of the population hitherto excluded from that level of education. These alternatives seek to address that one of the factors that, historically, is the Brazilian particularity - overcome the poverty -, synthesize contradictions related to the constitution of the State in Brazil. We point out the possibilities and limits of these proposals created and implemented in context of restriction of public space, here seen as political and economic restrictions. Dealing with “new” alternative education policy is to treat the historical synthesis (ie contradictory), which is proposed for the future. It is “remember the future.”

Key words: ProUni. Quota System. Higher education. educational policies.

Referências

BRASIL/MEC. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 9394/96.*

_____. *Decreto-lei 2207/1997.*

_____. *Resolução CNE CP nº 1, de 30 de setembro de 1999.*

BRASIL/Poder Executivo. *Medida provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.* Institui o Programa Universidade para Todos

(ProUni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 13 out. 2004. Disponível em: www.presidencia.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm. Acesso em: 7 jan. 2005.

_____. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.* Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 14 jan. 2005. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 14 jan. 2005.

BRASIL/Presidência da República. *Lei nº 9.532, de 10 dezembro de 1997.* Altera a legislação tributária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 dez. 1997. Disponível em: www.advocaciasantos.com.br/lei_9532_97.htm. Acesso em: 7 jan. 2005.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União.* Auditoria operacional. Programa Universidade Para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Recomendações e determinações. Comunicações. Arquivamento. Relatório do TCU. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/ProUni%20RELATORIO-%20013-493-2008-4.pdf. Acesso em: 9 maio 2009.

BRASIL/IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais*, 2007. IBGE divulga indicadores sociais dos últimos dez anos. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acessado em: 9 maio 2009.

CAMPOS, Lauro. *A crise completa.* A economia política do não. São Paulo: Boitempo. 2001.

CUNHA, Luiz Antonio. *A universidade reformanda.* O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

FIORI, José Luis. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MANCEBO, Deise. *Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento*. Campinas: Educ. Soc., v. 25, n. 88, p. 845-866, Especial - out. 2004 847. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

MEC/INEP. *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: jun. 2008.

OLIVEIRA, Francisco. *O ornitorrinco*. Disponível em: http://antivalor2.vilabol.uol.com.br/textos/schwarz/schwarz_55.html. Acesso em: mar. 2005.

_____. *O surgimento do antivalor*. Capital, força de trabalho e fundo público. Em: Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

SALES, S. R. *Acordos e tensões*. O debate sobre políticas de ação afirmativa na universidade brasileira. In: MANCEBO, Deise; SILVA Jr, J. R.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, 2008.

SILVA Jr, João dos Reis. *A reforma da educação superior dos anos 90: a produção da ciência engajada ao mercado e à produção de um novo pacto social*. Sorocaba: Universidade de Sorocaba; São Paulo: PUC, 2002.

Notas

¹ Sobre isso ver Petrucelli (2004).

² Fonte: Sinopse Educação Superior INEP/MEC – 1997 a 2006.

³ Este ano o governo Lula está iniciando a implementação nas universidades federais do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como critério de ingresso, de forma unificada, em substituição ao vestibular.

⁴ Compreendemos “alternativa” com base em Lukács (1979 e 1981). A alternativa se estabelece como necessidade imediata, particular – ser-precisamente-para-si da singularidade humana, ao mesmo tempo em que, pela essência no trabalho, sintetiza, tanto no processo de execução como no resultado, aspectos da genericidade.

⁵ Ver, por exemplo, Spósito (1992) ao tratar da ampliação da educação secundária, por pressão popular.