



**UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

MARCIANO DO PRADO

**PROUNI COMO VIA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE
A DEMOCRATIZAÇÃO E A EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO**

**SÃO BERNARDO DO CAMPO
2020**

MARCIANO DO PRADO

**PROUNI COMO VIA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE
A DEMOCRATIZAÇÃO E A EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Diretoria de Pós-graduação e Pesquisa da Universidade Metodista de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Furlin

Área de concentração: Políticas e Gestão Educacional

**SÃO BERNARDO DO CAMPO
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

P882p Prado, Marciano do
ProUni como via de acesso à educação superior: entre a democratização e a expansão do ensino privado / Marciano do Prado. 2020.
249 p.

Tese (Doutorado em Educação) --Diretoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2020.
Orientação de: Marcelo Furlin.

1. Ensino superior - Brasil 2. ProUni 3. Educação - Políticas públicas 4. Democratização do ensino - Brasil 5. Ensino particular - Brasil I. Título.

CDD 378

A tese de doutorado intitulada “PROUNI COMO VIA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E A EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO”, elaborada por MARCIANO DO PRADO, foi apresentada em 08 de junho de 2020, perante banca examinadora composta por **Prof. Dr. Marcelo Furlin** (Presidente/PPGE-UMESP), **Prof. Dr. Marcos Francisco Martins** (Titular/PPGED-UFSCAR-Sorocaba), **Prof. Dr. Jung Mo Sung** (Titular/PPGCR-UMESP), **Prof. Dr. Sérgio Marcus Nogueira Tavares** (Titular/PPGE-UMESP) e **Prof. Dr. Almir Martins Vieira** (Titular/PPGE-UMESP)



Prof. Dr. **Marcelo Furlin**
Orientador e Presidente da Banca Examinadora



Prof. Dr. **Marcelo Furlin**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação

Programa: Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Educacional

*À minha amada filha **Sophia Gonçalves do Prado**,
que me inspira a, criativamente, me reinventar.*

Agradecimento

À Agência Federal de Pesquisa: Coordenação de
Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes-Prosuc)
pela concessão da bolsa de pesquisa.

Agradecimentos

*Aos meus queridos pais **Elza** e **Antonio**, com os quais constantemente aprendo o valor da humildade.*

*À minha amada esposa **Kellen**, pela compreensão, força e cumplicidade nesta jornada.*

*À minha doce filha **Sophia**, que me inspira e me encanta a todo o momento.*

*Ao amigo **Luiz Prates** e a amiga **Vera Luci**, pela dádiva de encontrá-los e receber generoso acolhimento, apoio e incentivo.*

*Ao amigo **Edson Fasano** e toda sua família pelos inspiradores gestos de cuidado e de solidariedade.*

*Aos amigos **Pedro**, **Lucas** e **João Marcos (Didio)** pelo companheirismo que encurta as distâncias e supera a solidão.*

*À amiga **Celena** pelo apoio na leitura e revisão cuidadosa da pesquisa.*

*Ao **Prof. Dr. Roger Marchesini de Quadros Souza**, pelo incansável apoio, amizade e incentivo em minha trajetória acadêmica.*

*A **todas** e **todos os colegas** que conheci no Programa de Pós-graduação, com destaque para os queridos **Glauco** e **Jonas** que me acompanharam desde o início dessa pesquisa.*

*Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação PPGE-UMESP** pela acolhida e confiança no meu projeto de pesquisa e pelo crescimento acadêmico que tive a partir do ingresso neste reconhecido programa. Estendo a minha gratidão ao coordenador e orientador **Prof. Dr. Marcelo Furlin** e a todo corpo docente.*

*“O possível não preexiste,
ele é criado pelo acontecimento”*

Gilles Deleuze

RESUMO

A pesquisa apresenta uma análise do Programa Universidade para Todos (PROUNI), uma das políticas de acesso ao ensino superior, implementada a partir do ano de 2005, no Brasil. A justificativa dessa investigação decorre da premissa assumida pelo Prouni de democratizar a educação superior por meio da concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições privadas de ensino. Procura-se responder a seguinte questão: de que maneira o Prouni buscou promover a democratização do ensino superior no Brasil? Considera-se a hipótese que o Prouni pode ser compreendido pelo viés da política de conciliação de classes, no qual diferentes interesses são atendidos com sua implementação: tanto o setor da educação privada lucrativa, assim como o das classes subalternas que veem em um governo de base popular a oportunidade de acesso à direitos educacionais que até então lhes foram negados. Esta pesquisa fundamenta-se em uma metodologia de natureza qualitativa, a partir de análise descritiva, documental e bibliográfica, propõe se debruçar sobre os documentos que constituíram a Lei 11.096 de janeiro de 2005, discutindo as principais mudanças ocorridas em seu projeto, a partir das forças e grupos sociais que atuaram em seu processo de aprovação. Seguindo pela análise de críticas que apontam as principais deficiências desse programa, na qual identifica-se como um mecanismo de transferência indireta de recursos públicos para o setor privado. Considera-se o conceito liberal de cidadania como possibilidade de participação e integração nas estruturas sociais na perspectiva de Thomas Marshall, embora identifique limites de construção desses ideais no contexto da sociedade capitalista, principalmente na conjuntura neoliberal. Pondera-se sobre o acesso a educação como fundamento para ampliação dos direitos de cidadania, na perspectiva de Anísio Teixeira e Antônio Cunha. A pesquisa orienta-se a partir do materialismo histórico e dialético gramsciano, considerando possibilidades de brechas nas estruturas do capitalismo como oportunidades de transformações sociais através da construção do consenso. A análise do desenvolvimento e resultados do Prouni foi conduzida pela reunião de dados oficiais e índices de pesquisas que destacam impactos, mudanças e limites identificados nessa política de acesso ao ensino superior, e concluiu que o Prouni caracteriza-se como uma política de conciliação de classes.

Palavras-chave: Ensino superior no Brasil. PROUNI. Políticas públicas educacionais. Democratização e ensino superior. Ensino Privado.

ABSTRACT

The present research exposes an analysis of the “Programa Universidade para Todos” (PROUNI), one of the government policy of access to undergraduate degree, implemented since 2005, in Brazil. The motivation of this search follows to the premise assumed by PROUNI to democratization of undergraduate education through the granting of full and partial scholarships in private educational institutions. It is proposed to answer the following question: How did PROUNI try to promote the democratization of undergraduate in Brazil? It started by the hypothesis that PROUNI can be understood through the bias of the class conciliation policy, where different interests are served with implementation of this policy: as the profitable private education’s sector, as well the subordinate classes that hope the opportunity of educational rights access, by a popular basis’ government, who’s has been denied until then. This research is based on a qualitative methodology, by a descriptive analysis, as documentary as bibliographic. It is proposed the analysis of the documents that constituted the Legislation nº 11.096 of January 2005, discussing the main changes that occurred in your project, from the forces and social groups that acted in its approval process. Then, it is analyzed the criticisms about the main deficiencies of this program, indicating it as a mechanism of indirect transfer of public resources to the private sector. The liberal concept of citizenship, from the perspective of Thomas Marshall, is considered as a possibility of participation and integration in social structures, although it identifies limits to the construction of these ideals in the context of capitalist society, especially in the neoliberal context. It is considered the access to education as a basis for expanding citizenship rights, from the perspective of Anísio Teixeira and Antônio Cunha. The research is based on Antonio Gramsci’s historical and dialectical materialism teory, considering possibilities of gaps in the structures of capitalism as opportunities for social transformations through the construction of consensus. The analysis of the development and results of PROUNI was conducted by the junction of official data and search indexes that highlight impacts, changes and limits identified in this policy of access to undergraduate, and concluded that PROUNI is characterized as a policy of class reconciliation.

Keywords: Undergraduate education in Brazil. PROUNI. Educational public policies. Democratization and undergraduate education. Private education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABI – Associação Brasileira de Imprensa
- AID – Agência Internacional para Desenvolvimento
- AIES – Aparelhos Ideológicos de Estados
- ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- ARE – Aparelho Repressivo de Estado
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CIEP – Centros Integrados de Educação Pública
- CGT – Comando Geral dos Trabalhadores
- CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CPB – Confederação de Professores do Brasil
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- EAD – Ensino a Distância
- ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio
- ES – Ensino Superior
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPF – Fundo Público Federal
- IES – Instituição de Ensino Superior
- IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MSU – Movimento dos Sem Universidade

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial da Saúde

PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

PRODOCÊNCIA – Programa de Consolidação das Licenciaturas

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UMESP – Universidade Metodista de São Paulo

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ASPECTOS DE CIDADANIA E BRECHAS PARA UMA NOVA HEGEMONIA	28
1.1 Interfaces: cidadania, democracia e educação	30
1.2 Brechas: possibilidades de transformação.....	41
1.3 Aberturas: perspectivas e articulações preliminares	52
2 PANORAMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	59
2.1 Ensino universitário e classes dominantes.....	65
2.2 Educação na era desenvolvimentista e as contradições sociais	70
2.3 O ensino superior privado lucrativo entra em cena	78
2.4 Redemocratização e novos horizontes para educação.....	87
3 PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL	96
3.1 O desafio da educação superior no governo Lula.....	101
3.2 A constituição do PROUNI.....	109
3.2.1 As novidades do PROUNI: seus atores e concepções educacionais.....	114
3.2.2 Setor privado lucrativo: a recepção do PROUNI, propostas e emendas.....	118
3.2.3 PROUNI em análises preliminares: Lei 11.096/2005	122
4 PROPOSTA DE ANÁLISE DO PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA	129
4.1 O Prouni na avaliação de política pública	134
4.2 O Prouni em dados.....	139
4.3 O Prouni sob o foco da academia.....	149
4.3.1 Um olhar favorável lançado em pesquisas	151
4.3.2 Críticas e contradições do programa	156
4.3.3 Um balanço do Prouni como política pública	166
5 PROUNI: CARACTERIZAÇÃO E DIFERENTES INTERESSES EM JOGO	172
5.1 Influências teóricas nas teses fundadoras do PT	175
5.1.1 As teses do PT e o pensamento gramsciano.....	180
5.2 Governo Lula: entre permanências e impermanências	185
5.2.1 A construção do Prouni: diálogos com Gramsci	191
5.2.2 O Prouni como brecha educacional.....	196
5.2.3 Prouni e os limites de cidadania	205
CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
REFERÊNCIAS	222
ANEXOS	235

INTRODUÇÃO

Como reflexão inicial, há de se considerar que a pesquisa em educação não pode furtar-se em debater a influência de elementos da conjuntura local e global sobre processos e políticas no campo educacional. Dessa maneira, concebemos a importância de nos voltarmos a análises que procuram entender como esse contexto se articula com as diversas dinâmicas sociais.

Ao identificar traços do mundo contemporâneo, o sociólogo Antony Giddens (2012) afirma estarmos vivendo uma época de finalizações que remete a sentimentos de desorientação e mal-estar, experiência própria de um período de transição, como a do século que se inicia.

Esse contexto torna-se indutor de condições relacionadas aos processos de globalização, as quais promovem difusão ideológica das instituições modernas e frequentes mudanças relacionadas à desincorporação e problematização da tradição. Nessa perspectiva, as atividades locais acabam influenciadas e, em algumas circunstâncias, até mesmo determinadas por acontecimentos e organismos distantes como marcas acentuadas desse fenômeno.

As concepções aqui destacadas relacionam as consequências econômicas, sociais, ecológicas potencializadas pelo entrelaçamento global possibilitado pela aceleração tempo-espço, com a evolução dos meios de transporte e das tecnologias da informação. Tais circunstâncias estabelecem intrínsecas conexões entre o local e o global e pressionam comunidades, organizações sociais e o próprio Estado a se reorganizar ou serem reformulados.

Outro elemento que passou a exercer significativa influência sobre o capitalismo mundial no último quartel do século XX consiste no fenômeno denominado de mundialização financeira, que segundo Chesnais¹ (1998) redimensionou regimes salariais, assim como a distribuição de renda global com fortes impactos sobre os países.

¹ François Chesnais foi um dos principais economistas na OCDE até o ano de 1992. Posteriormente, tornou-se professor-associado na Universidade de Paris XIII Villetaneuse. Membro do Cedi (Centro de Estudo e Dinâmicas Internacionais).

Esse fenômeno ocorre com o surgimento de volumosos rendimentos rentistas, com a repartição da poupança mundial entre os investimentos, estabelecidos pela lógica das aplicações financeiras. Essas se tornaram as principais características da acumulação contemporânea, estabelecida a partir das intrínsecas relações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, adotadas a partir da desregulamentação e liberalização implementadas por políticas neoliberais².

As organizações do espaço contemporâneo, na perspectiva relacional de David Harvey (2015), apontam para aspectos de neurose nas dinâmicas sociais. Partindo de uma análise marxista, Harvey identifica o dinheiro como objeto de desejo e contemplação neurótica fetichista e destaca que as contradições relacionadas à forma do dinheiro desencadeiam inevitavelmente crises no capitalismo.

Para esse autor, o capitalismo se reproduz em meio às crises. As instabilidades promovem uma remodelação do sistema e nesse processo ocorre a substituição abrupta de muitos elementos para dar lugar a outros novos.

Dessa forma, pode-se observar que a agricultura familiar é substituída pelo agronegócio industrializado em larga escala; bairros residenciais dão lugar a centros empresariais e parques de pesquisa e desenvolvimento; grandes cidades modificam sua rugosidade se embrenhando na competição pela altura e sofisticação de seus arranha-céus. Isso tudo contrastando com situações de extrema pobreza nos assentamentos e ocupações irregulares espalhados pelo mundo na forma de cortiços, favelas e bairros pobres.

O autor ressalta as radicais mudanças no modo de pensar, provocada pelas crises nos mais diversos setores da sociedade, refletindo até mesmo nas preferências culturais cotidianas (HARVEY, 2016).

Ao ponderar sobre a crise norte-americana de 2008, como desfecho da financeirização e hiperendividamento, advindos da radicalização de políticas

² O neoliberalismo se refere à doutrina socioeconômica que defende o protagonismo do sistema financeiro e dos setores privados na economia, sustenta a menor interferência do Estado nos rumos econômicos, assim como combate a política do *welfare state*, ou Estado de bem-estar social, a partir da privatização de serviços sociais de responsabilidade estatal, preconizando uma diminuição da atuação do Estado. A maior expressão dessa política se deu nos anos 1980, tendo a primeira ministra britânica Margaret Thatcher, assim como o presidente estadunidense Ronald Reagan como os principais ícones da ideologia neoliberal. Deve-se destacar que na América Latina o Chile, após o golpe de Estado ocorrido em 1973, se tornou um grande laboratório da experiência neoliberal.

neoliberais, o autor considera que o mundo se encontra polarizado entre a continuação das soluções neoliberais, na qual a austeridade é preconizada como solução para todos os problemas ou a retomada da redistribuição de renda para as classes mais baixas, na perspectiva keynesiana.

A segunda opção parece distante, pois observa que a tendência das políticas mundiais é favorecer o que denomina como clube de bilionários, constituída por uma poderosa elite financeira em diversos países com grande influência global (HARVEY, 2016).

Nesse viés, o autor identifica o aumento das desigualdades sociais no cenário contemporâneo, por um lado o aumento exponencial das riquezas de um grupo seletivo, por outro a degradação do bem-estar das massas, promovido pelo desemprego, retração de direitos e aumento dos índices de pobreza, que conduzem a massa da população mundial a padrões de vida cada vez mais baixos.

Esse cenário se agrava ao apresentar um caráter ambíguo da revolução tecnológica, que embora apresente inúmeros avanços em abrangentes setores da sociedade, acaba sendo utilizada para substituição e extinção de postos de emprego, isso somado ao crescente peso do mercado financeiro e das novas instituições não-bancárias que conduzem a mundialização financeira (CHESNAIS, 1998).

Nessa conjuntura, as organizações sociais, como sindicatos, organizações trabalhistas e diversos movimentos sociais se enfraquecem diante da ascensão de políticas conservadoras e medidas autoritárias neoliberais, as quais são assumidas pela classe dominante e que lançam mão das forças de repressão estatal para criminalizar a legitimidade de tais movimentos.

Frente a esse contexto desumanizador, ganha relevância a perspectiva marxista de educação, na qual se vincula ao processo de produção do ser social por meio do trabalho, abrindo possibilidade de transformação do ser humano, do mundo em que vive e da sociedade.

A condição tanto de produção do sujeito quanto de sua formação se articulam no processo educacional (SAVIANI, 2007). Nessa concepção o processo educacional pode atuar de maneira que os educandos acessem o conhecimento a fim de compreender o modo como o ser social se produz historicamente (MARTINS, 2017), e por intermédio de um processo de conscientização das relações sociais de

exploração, assumam a luta de classes e se comprometam eticamente com o exercício de uma *práxis* humanizadora, que conduza à superação das condições de exploração e dominação presentes na sociedade capitalista.

Essa articulação entre trabalho e educação aparece na Constituição Federal Brasileira, pois em seu art. 205 a educação é sublinhada como direito de todos e dever do Estado, tomada como elemento essencial ao pleno desenvolvimento do ser humano, abrangendo tanto o exercício da cidadania quanto a qualificação para o trabalho. E nessa perspectiva da educação como direito social em todos os níveis é que será conduzida a presente pesquisa, possibilitando observar como os processos educacionais alavancam mudanças sociais que promovem avanços nos direitos de cidadania.

Faz-se importante esclarecer, de forma breve, os caminhos percorridos que levou este pesquisador ao desenvolvimento desta investigação. Minha trajetória acadêmica ocorre a partir da graduação em teologia, pela Universidade Metodista de São Paulo, concluída no ano de 2002.

As experiências vividas como teólogo no ambiente eclesiástico, despertou a sensibilidade às questões relacionadas à educação, as quais serviram de estímulo para o ingresso no curso de mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo, no ano de 2014, no qual desenvolvi a pesquisa: “Elementos da obra freiriana e da teologia da libertação nas décadas de 1950 a 1970: uma análise combinada de sua gênese e identidade”, aproximando temas de educação e teologia.

A atual pesquisa, sobre educação superior no Brasil, decorre das influências de reflexões críticas da teologia latino-americana que denunciam as desigualdades sociais como um mal a ser superado. Compreendemos que as questões econômicas desempenham um papel fundamental no campo educacional, promovendo ou cerceando o direito da educação para distintos grupos sociais.

Perante tais elementos, chamou-me a atenção, como teólogo-educador, a política pública educacional implementada pelo Prouni, que assumindo o discurso de justiça social, propôs a democratização do ensino superior, procurando abrir espaço em instituições privadas para acesso de jovens de baixa renda, oriundos das classes trabalhadoras.

A presente pesquisa busca empreender uma análise sobre o acesso ao ensino superior no Brasil, a partir da implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituída pela Lei Federal 11.096 de 2005, com o objetivo de investigar se tal política pública promoveu alguma democratização no referido nível educacional.

O Prouni assumiu como objetivo o desafio de democratização do ensino superior brasileiro por meio da concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições de ensino particulares a estudantes com perfil de baixa renda, o que justifica pesquisar sobre em que medida esse objetivo se concretizou. Assim, procuramos responder à seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira o Prouni buscou promover a democratização do ensino superior no Brasil?

Para isso, partimos da hipótese de que o Prouni pode ser compreendido pelo viés da política de conciliação de classes, no qual diferentes interesses são atendidos com sua implementação: tanto o setor privado lucrativo, assim como o das classes subalternas que veem em um governo de base popular a oportunidade de acesso à direitos educacionais que, até então, lhes foram negados.

Da questão de pesquisa abordada surgiram desdobramentos que nos levaram a indagar se o Prouni poderia ser identificado como uma *brecha* estratégica encontrada pelo poder público para inserir os jovens das classes trabalhadoras nas instituições de ensino superior privado.

A concepção *brecha* surge a partir de uma leitura inspiradora das concepções de Antonio Gramsci. Essa perspectiva foi analisada, ponderando em que medida as estratégias de chegada ao poder de um governo de orientação *progressista* e a implementação da política educacional do Prouni pode ser compreendida a partir dos conceitos gramscianos.

Nesse propósito buscamos articulação entre tais conceitos e as principais teses defendidas pelo Partido dos Trabalhadores, assim como com as políticas implementadas pelo governo Lula.

Dessa maneira, fundamentamo-nos em uma pesquisa de natureza qualitativa, a partir de análise descritiva, documental e bibliográfica, investigando os documentos que constituíram a Lei 11.096 de janeiro de 2005, com a discussão sobre as principais mudanças ocorridas em seu projeto e as forças de grupos sociais que atuaram até seu processo de aprovação.

Abordamos as análises críticas que apontam as principais deficiências desse programa identificando-o como um mecanismo de transferência indireta de recursos públicos para a educação privada, ao mesmo tempo em que pôde se constituir em possibilidade de democratização do acesso ao ensino superior o que reflete nossa tentativa de realizar um estudo que considere a dialética entre esses dois aspectos.

O Prouni consiste num programa de concessão de bolsas integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas (com fins econômicos e sem fins econômicos) a alunos de origem de escola pública ou como bolsistas em instituições privadas frequentadas no ensino médio, com o perfil de renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio para bolsas integrais e até três salários mínimos para bolsas parciais.

Esses estudantes de baixa renda podem acessar a educação superior em instituições privadas de ensino, através do critério de nota obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). O Prouni ainda busca promover ações afirmativas, reservando um percentual de cotas étnico-raciais, a deficientes físicos, além de contemplar professores de escola pública que podem ter acesso a bolsas para cursos de pedagogia, normal e licenciatura.

Os caminhos metodológicos trilhados no itinerário desenvolvido nesta pesquisa consistiram, inicialmente, em empreender uma revisão bibliográfica, investigando diversas teses, dissertações, publicações e artigos relacionados ao tema (RAMPAZZO, 2011).

Ao pesquisar alguns dos principais bancos de dados científicos brasileiros, com o uso da internet como fonte de pesquisa (SEVERINO, 2007), identificamos os seguintes registros ao utilizar o termo PROUNI como palavra-chave nas buscas de pesquisa relacionadas as seguintes instituições: Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações - 195 ocorrências do termo PROUNI; Catálogo de Teses e Dissertações Capes - 339 ocorrências do termo PROUNI.

Ainda consideramos a necessidade de investigar o banco de dados das instituições metodistas, o que resultou nas seguintes informações: Biblioteca da Universidade Metodista de São Paulo - 5 ocorrências do termo PROUNI; Biblioteca da Universidade Metodista de Piracicaba - 1 ocorrência do termo PROUNI.

Este percurso permitiu selecionar algumas pesquisas que mais se aproximavam do tema desta investigação, pois buscamos identificar na bibliografia

abordada, as discussões sobre elementos estruturais e conjunturais na constituição da política pública do Prouni.

Dessa maneira, tomamos conhecimento dos principais debates empreendidos sobre essa temática, o que nos colocou o desafio de explorar novas áreas em que tais discussões não se cristalizaram suficientemente, com o objetivo desenvolver nossa perspectiva de estudo a respeito desse tema (LAKATOS, 2003).

Na tese de Almeida (2012), intitulada: *Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo*, posteriormente publicada (ALMEIDA, 2014), apresenta os principais aspectos envolvidos na discussão dessa política pública, reunindo informações de diversas pesquisas sobre o Prouni.

Seguindo uma abordagem qualitativa de pesquisa, o autor empregou a metodologia de entrevistas, aplicando-as em bolsistas de instituições privadas de ensino superior e desenvolveu uma interpretação dos dados coletados a partir da técnica de estudo de caso. A análise, a partir de uma perspectiva sociológica, busca traçar o perfil desse estudante de baixa renda, proveniente do ensino público, identificando particularidades nos processos seletivos de acesso ao programa.

A pesquisa de Paula Macchione Saes (2015), *Acesso ao ensino superior e trajetórias dos egressos do Prouni*, analisa efeitos do Prouni baseada em entrevistas de egressos do programa. A autora investigou a trajetória de um grupo de 133 ex-bolsistas, buscando responder quais foram as principais mudanças ocorridas com a conclusão do ensino superior e se essas mudanças oportunizaram inserção no mercado de trabalho.

A pesquisa destaca as mudanças na vida desses ex-bolsistas, especialmente em relação às possibilidades de colocação no mercado de trabalho. Ainda pontua que as políticas de acesso ao ensino superior ampliaram oportunidades de inserção nesse nível de ensino, contudo elas pouco modificam as estruturas de acesso aos bens culturais e sociais.

A obra de Fabiana Costa (2010), *Prouni: o olhar dos estudantes beneficiários*, analisa as mudanças ocorridas na educação superior no governo Lula (2003-2010), abordando as reformas educacionais e ações efetivadas, discutindo as políticas públicas de acesso ao ensino superior chegando ao Prouni. Desenvolvida a partir de uma pesquisa de campo com o Grupo Focal de Prounistas da PUC-SP

(2007) e o resultado de um questionário aplicado no Encontro dos Estudantes Prouni em São Paulo em 2007, busca identificar a percepção dos bolsistas beneficiados pelo Prouni.

A autora ressalta que essa política busca atender as reivindicações prementes, no que se refere a ampliação de vagas no ensino superior no Brasil. E aponta que apesar das críticas para melhoria e ampliação, o Prouni vem atender a demanda pelo acesso à educação superior de classes sociais até então ignoradas pelos poderes públicos.

Destacamos duas pesquisas elaboradas em instituições metodistas que analisamos nesta etapa de investigação. A primeira refere-se à dissertação de mestrado de Raimundo Nonato da Silva Filho (2010), intitulada *Trajetória de alunos do PROUNI no contexto da expansão e democratização do ensino superior no Brasil*.

O autor investigou o contexto da expansão e democratização do acesso ao ensino superior no Brasil entre o período de redemocratização ocorrido a partir de 1986 até ano de 2007. A pesquisa questiona se a distribuição de bolsas de estudo integral ou parcial garantiu acesso e permanência dos prounistas no ensino superior. Ao analisar as narrativas autobiográficas de estudantes de um curso de pedagogia de uma IES privada identifica as principais dificuldades relacionadas aos conteúdos curriculares, ao preconceito, à relação docente-discente, a partir dos princípios de cidadania legalmente adquiridos.

A tese de Marinelli (2010), *Programa Universidade para Todos: aspectos da cidadania fragmentada*, analisa a efetividade das políticas públicas voltadas à democratização e acesso ao ensino superior. A autora identifica que tais políticas se estruturam em um modelo de sociedade que inviabiliza os esforços de universalização e democratização ao ocorrer pela via privado-mercantil.

A partir de um estudo teórico sobre os aspectos históricos e sociológicos subjacentes a constituição do direito à educação, investiga as propostas de acesso à educação superior, focando na análise empírica do Prouni, buscando identificar se decorrem avanços sociais a partir dessa política educacional, baseando-se no Relatório de Auditoria Operacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) do ano de 2009.

Outra etapa do desenvolvimento da pesquisa ocorreu a partir da análise documental, que levou às fontes primárias de dados referentes ao tema investigado, com a indicação de condições estruturais e conjunturais de sua elaboração. A pesquisa documental possibilita a construção de novas visões interpretativas do objeto de pesquisa, a partir da abordagem teórica e tratamento que se dá aos dados coletados (RAMPAZZO, 2011).

Em nossa análise consideramos de fundamental importância abordar os documentos que estruturaram a elaboração do projeto de governo sobre a educação superior, os projetos de lei, assim como as leis e emendas que integraram a constituição da Lei 11.096 de janeiro de 2005, os quais formam um conjunto de elementos que se articulam na instituição do Prouni. O que pode ser considerado como fonte primária (LAKATOS, 2003) por se tratar documentos elaborados pelo poder público e disponibilizados em arquivos acessíveis publicamente.

Com o propósito de compreender como a democratização recebe presença por meio do Prouni, organizamos a pesquisa em cinco capítulos, os quais foram intitulados da seguinte forma: Capítulo 1: “Aspectos de cidadania e brechas para uma nova hegemonia”; Capítulo 2: “Panorama da educação superior no Brasil”; Capítulo 3: “Prouni como Política Pública Educacional”; Capítulo 4: “Proposta de análise do Prouni como política pública”; e Capítulo 5: “Prouni: caracterização e diferentes interesses em jogo”.

O Capítulo 1 apresenta a democratização da educação articulada ao conceito de cidadania, o qual para Thomas H. Marshall (1969) é essencial para a participação integral dos indivíduos em uma sociedade. Discutimos os limites que envolvem a luta por avanços às diversas dimensões de cidadania dentro do capitalismo (SAES, 2016), pois a reprodução da sociedade de classes advém de condições estruturais desse sistema econômico.

Contudo, concepções como as de Antonio Gramsci reconhecem o potencial transformador da educação e da cultura como elementos fundamentais para a emancipação das classes subalternas, com potencial para estruturar uma nova hegemonia. Assim, abordamos alguns dos conceitos de Gramsci, nos apoiando em seus “Escritos Políticos” e nos “Cadernos do Cárcere”, assim como nos estudos de Carlos Nelson Coutinho e outros, os quais sugerem a presença de *brechas*, elementos que podem ser usados na transformação da sociedade.

Ao longo da pesquisa procuramos identificar se há aproximações ou distanciamentos na constituição do Prouni das concepções de Gramsci, essa influência teórica será considerada na análise sobre as políticas sociais implementadas pelo governo Lula, buscando identificar se o Prouni pode ser compreendido como uma *brecha* visualizada pelo poder público para a democratização do ensino superior.

No Capítulo 2, elaboramos um panorama histórico da educação brasileira. Nesse percurso, abordamos algumas das políticas educacionais voltadas à educação superior. Identificamos o caráter elitista e distintivo de classe presente na constituição da educação superior brasileira, a qual se desenvolveu buscando atender os interesses das classes dominantes do país, segundo autores como: Luiz Antônio Cunha (1983; 2007), Anísio Teixeira (1989), Florestan Fernandes (1975), Otaísa de Oliveira Romanelli (2010), José Paulino Orso (2007a, 2007b) e outros.

No período desenvolvimentista, primeira metade do século XX, se deu a origem da universidade brasileira, assim como a necessidade de qualificação profissional para atender ao fenômeno de industrialização emergente na época. No governo militar (1964-1985) ocorreu o incentivo ao ensino superior privado lucrativo, por meio de políticas de isenções e renúncias fiscais oferecidas pelo Estado.

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por políticas de diretrizes neoliberais que permitiram privatizações, austeros ajustes fiscais, enfraquecendo as políticas sociais e educacionais (AGUILAR, 2000; AMARAL, 2003). Essa conjuntura de fragilização da educação pública e fortalecimento do setor privado contribuiu para a constituição de políticas focais³.

No Capítulo 3, apresentamos a política do Prouni, considerando fatores integrantes do cenário político, social e econômico do Brasil, no período da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. As expectativas sobre um governo originário das classes trabalhadoras colocavam de um lado, as classes subalternas que se viam motivadas pela possibilidade de mudanças e de outro, setores econômicos do cenário nacional e internacional que pressionavam o novo governo para atender seus interesses.

³ A compreensão de políticas focais ou focalizadas abrange diferentes acepções de políticas sociais, incluindo conotações residualistas de justiça baseadas na centralidade do mercado, inerentes ao contexto neoliberal, até a concepção de justiça distributiva encampada pelas políticas compensatórias (KERSTENETZKY, 2006).

Em relação aos desafios para ampliação de vagas no ensino superior, consideramos a análise do Programa de Governo intitulado: “Uma Escola do Tamanho do Brasil” que propunha um programa de bolsas de estudo. Nessa conjuntura se constituiu o Prouni, com a tarefa de tornar-se o maior programa de bolsas destinadas ao ensino superior para jovens de baixa renda, junto às instituições privadas.

Identificamos os principais atores sociais e conjunto de forças que protagonizaram as discussões sobre Prouni, os quais influenciaram na elaboração do programa, assim como nas transformações e mudanças ocorridas no Projeto de Lei (PL 3582/2004) e na MP n° 213/2004, as quais deram corpo a Lei n° 11096/2005. Esses elementos apontam que o Prouni busca atender a distintas frações de classes: a de estudantes de baixa renda e de setores do empresariado da educação.

O Capítulo 4 analisa o Prouni como política pública, observando as mudanças ocorridas na sociedade brasileira no governo Lula com a implementação de sua agenda econômica e social (NERI, 2010; CASTRO, 2014).

Abordamos o conceito de políticas públicas a partir de autores como: Boneti (2017), Trevisan e Bellen (2008) e Arretche (2003) que consideram a correlação de forças presentes na sociedade, as quais buscam influenciar o Estado na regulamentação e nos investimentos públicos.

Apresentamos dados sobre o Prouni, a partir de documentos como: “A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014” (BRASIL, 2015) e “Relatório de Auditoria Operacional Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)” (BRASIL, 2009), os quais destacam os investimentos realizados no Prouni, analisando o número de bolsas em relação aos valores em renúncia fiscal.

Abordamos análises que consideram elementos positivos abertos pela política de acesso do Prouni (COSTA 2010; SAES 2015, ALMEIDA, 2014; CORBUCCI, 2007) e outras que o identificam como um mecanismo de transferência indireta de recursos públicos ao setor privado lucrativo da educação (SGUISSARDI, 2006, 2015; CARVALHO 2002, 2006; TRÓPIA, 2007). Encerramos o capítulo desenvolvendo um balanço do programa, considerando a conjuntura em que tal política se desenvolve.

No Capítulo 5 procuramos compreender de que maneira o Prouni promoveu a democratização do ensino superior, considerando que foi implementado por um governo progressista. Para isso, analisamos as principais teses defendidas pelo PT ao longo de sua história.

A afirmação de Coutinho (1999) de que no PT houve um período de forte presença de formulações baseadas no pensamento de Gramsci, conduziu nossa análise, pois as perspectivas desse autor (1979) sobre democracia e socialismo encontraram ressonância no interior do partido.

Apoiamo-nos em Cicone (1995) para identificar influências de Gramsci na linguagem e conteúdo dos documentos produzidos ao longo dos Encontros e Congressos realizados pelo PT. A seguir, pontuamos considerações de Álvaro Bianchi (2016) ao articular o conceito de revolução passiva e como esse debate foi utilizado para construção de diferentes compreensões a respeito da natureza do governo Lula, diante das mudanças ocorridas com a implementação de suas políticas.

Buscando por aproximações entre uma perspectiva gramsciniana e a proposição do Prouni, analisamos as concepções de Genro (1990) a partir das quais articula o pensamento gramsciano com as perspectivas de seu partido. Enfim, retomamos concepções de Gramsci e suas ideias sobre educação, discutindo se a política pública implementada pelo Prouni se aproxima de tais conceitos e se figura como uma brecha para a democratização do ensino superior.

Encerramos a pesquisa com destaque para elementos analisados, discutindo a possibilidade de o poder público haver encontrado espaço no setor privado educacional para ampliação do acesso ao ensino superior por meio da política do Prouni.

Observamos uma busca por atender clamores dos movimentos sociais por acesso ao ensino superior, tendo por base os baixos índices de ingresso de jovens nesse nível educacional. Concomitantemente, o Prouni viabiliza o setor da educação privada com os incentivos das renúncias fiscais às instituições que o aderem.

Pontuamos as dificuldades colocadas para o governo ao buscar a democratização do ensino superior apoiado somente no ensino público. E assim, sublinhamos o Prouni como resposta imediata, que não resolve integralmente o

problema da democratização no ensino superior, mas faz parte de um conjunto de políticas que buscam minimizá-lo.

Faz-se importante destacar a compreensão de que pesquisas e publicações referentes ao Prouni se constituem como um tema emergente, no atual contexto, e essa condição torna limitadora do acesso a todo material que vem sendo produzido recentemente.

Enquanto produzíamos a presente pesquisa, foram elaboradas novas publicações sobre o Prouni, das quais tivemos acesso a uma delas, trata-se da análise de Danielle Costa e Norma Ferreira (2017), intitulada “Prouni: acesso e permanência na educação”, nesta obra as autoras apresentam um amplo e sólido estudo sobre o tema, e reúnem uma considerável coleta de dados e diversos indicadores sobre a política implementada pelo Prouni.

As considerações dessa pesquisa buscam refletir sobre a maneira como a política de acesso ao ensino superior promovida pelo Prouni pode ter sido conduzida a partir de uma perspectiva política de conciliação de classes, assumindo uma concepção de consenso que atua na pacificação de conflitos sociais.

Sem embargo, compreende-se que o Prouni colabora no esforço de ampliação de vagas no ensino superior, apresentando-se como uma alternativa que estimula o acesso de jovens de baixa renda a esse nível educacional.

Apesar das críticas abordadas ao longo da pesquisa, observa-se que a política do Prouni trouxe colaborações para possibilitar que a diversidade socioeconômica encontre espaço no ambiente universitário, contrapondo-se a uma lógica que se enraíza em uma herança escravista e autoritária que ainda permeia a sociedade brasileira, as quais atuam como barreiras históricas para diminuição das desigualdades sociais, para ampliação de direitos de cidadania e para o acesso democrático a todos os níveis educacionais.

1 ASPECTOS DE CIDADANIA E BRECHAS PARA UMA NOVA HEGEMONIA

Nesta etapa da pesquisa consideramos a necessidade de observar o desenvolvimento educacional que ocorre nas sociedades democráticas contemporâneas, o qual se articula aos níveis de cidadania alcançados em tais sociedades. Para tanto, nos voltamos à perspectiva de cidadania conforme concebida pelo viés liberal, a partir da clássica obra de T. H. Marshall (1967), apresentando seus principais pressupostos.

Seguimos, sublinhando os limites impostos à concretização do conceito de cidadania liberal nas sociedades capitalistas, conforme observados por Saes (2016). Esse conceito, ainda que inspirado nos ideais de igualdade e liberdade defendidos pela burguesia na “Era das Revoluções”⁴, permitiu a ascensão dessa classe social ao poder e o desenvolvimento das etapas posteriores do capitalismo, encontrou, bem como os ideais que o inspiraram, barreiras para sua efetivação nos interesses contraditórios de distintas classes sociais.

Nessa mesma direção, se observa que o processo educacional ocorre de maneira desigual e que as oportunidades de escolarização para as elites e classes médias não são as mesmas oferecidas às classes trabalhadoras.

Dessa maneira, a análise de uma política pública educacional, que vise a democratização de oportunidades de acesso ao ensino superior, não pode deixar de considerar os elementos mencionados anteriormente. Ainda percebemos que a compreensão das dificuldades de acesso das camadas de baixa renda ao ensino superior, foco de nossa pesquisa, não pode fugir da discussão sobre os elementos indutores das oportunidades desiguais que ocorrem nesse processo.

Em nossa concepção, as desigualdades sociais não devem ser naturalizadas, como propõe a ideologia meritocrática que pressupõe que as melhores oportunidades são conquistadas pelos indivíduos mais capacitados, mas essa condição deve ser problematizada a partir da perspectiva de que as condições

⁴ Esse termo foi utilizado pelo historiador britânico Eric Hobsbawm (1977) para se referir à Revolução Francesa e ao processo de Revolução Industrial ocorridos nos séculos XVIII e XIX.

estruturais do capitalismo provocam esse acesso desigual nos mais diversos aspectos da sociedade, tais como os econômicos, culturais e educacionais.

Assim, encontramos na perspectiva do intelectual Antonio Gramsci, o referencial teórico que permite articular diversos aspectos de cidadania, de democracia, assim como de educação, baseado na teoria do materialismo histórico e dialético. O pensamento gramsciano reúne elementos que consideram a possibilidade de transformações nas estruturas da sociedade, a partir dos avanços alcançados nos níveis democráticos dos Estados modernos, tornando possível identificar brechas para construção da hegemonia das classes subalternas, mesmo em meio às crises e contradições do capitalismo.

Sublinhamos ainda, que elementos do pensamento de Gramsci serão analisados, em nossa pesquisa, buscando identificar se há influência desse teórico no governo petista e na formulação de suas políticas de modo geral, e de maneira particular na concepção da política implementada pelo Prouni. Essa hipótese se vincula a perspectiva de Nelson Coutinho, um dos principais estudiosos de Gramsci no Brasil, o qual observa que foi no PT que as formulações gramscianas mais foram acolhidas no Brasil, a partir de 1980.

Na perspectiva de Gramsci podem ser observadas possibilidades transformadoras da sociedade, as quais foram desenvolvidas a partir de diversos conceitos elaborados pelo autor, tais como: sua compreensão de Estado, de sociedade civil, de política, de hegemonia, de guerra de movimento e de posição, de estrutura e superestrutura, de filosofia e de ideologia.

Para a concepção gramsciana a educação aparece articulada à cultura, de maneira a possibilitar uma revolução social pelo engajamento político, pois educação e cultura são consideradas essenciais para transformação humana, desenvolvendo no ser humano um modo de pensar criticamente a realidade e possibilitando assumir uma práxis transformadora dessa mesma realidade.

Consideramos a importância da perspectiva oferecida pelo pensamento gramsciano, ao identificar *brechas* que possibilitam mudanças na realidade social, na qual a educação se torna um campo essencial para a formação e transformação do ser humano, como agente da sociedade, o qual pode vir a ocupar posições estratégicas na construção de uma nova hegemonia.

1.1 Interfaces: cidadania, democracia e educação

O conceito *cidadania* costuma figurar entre os grandes temas estruturantes das sociedades contemporâneas. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a cidadania aparece como um princípio constitucional fundamental do Estado Democrático de Direito, conforme art. 1º, inciso II. De certa maneira, pode-se compreender a cidadania como desdobramento dos ideais igualitários democráticos, que tanto inspiraram ideologias liberais quanto lutas de classes proletárias nas sociedades capitalistas, em busca de transformações e diminuição de desigualdades sociais.

Desta maneira, nos parece esclarecedora a perspectiva política de Niederberger⁵, ao afirmar que: “Historicamente, a cidadania mostrou-se ser normativa e politicamente interessante, pois se tornou o depósito para a provisão segura de direitos, bens, serviços e participação no poder para muitas pessoas que vivem em um território” (NIEDERBERGER, 2015, p. 269).

A cidadania entendida como princípio de participação do indivíduo na sociedade se desenvolve a partir do ideal de democracia. Pode-se observar que, ao longo da história, ocorreram avanços que ampliaram e permitiram novos contornos de organização social. Em civilizações longínquas, como na Grécia Antiga, conferia aos seus cidadãos privilégios, direitos e posses, exigindo submissão às regras da *pólis*, contudo o exercício de participação política e social na cidade era aplicado apenas aos homens livres, que em sua maioria eram proprietários de grandes fortunas, não se estendendo às mulheres, aos estrangeiros e aos escravos (SILVA; MARTINS, 2016).

Já, numa perspectiva moderna, o conceito de cidadania remete a um dos seus principais expoentes: John Locke (1632 a 1704), considerado um dos pioneiros na defesa do estado liberal, contemporâneo da consolidação do capitalismo como modo de produção e ascensão da burguesia como classe dominante. Locke tornou-se opositor do absolutismo inglês e defensor da limitação do poder dos governantes (LOCKE, 2015). Em sua compreensão o Estado constitui-se em um mal necessário para defesa da vida, da propriedade e da liberdade. A visão antropológica de Locke

⁵ Professor de Política no Instituto de Filosofia da Universidade de Goethe.

e seus desdobramentos estabeleceram as bases do capitalismo no individualismo, na livre iniciativa, assim como no direito de propriedade privada. Silva e Martins (2016), afirmam que:

Na formulação sócio-política lockeana encontra-se a tese de que, originariamente, os homens viviam igualmente livres, cada qual sendo juiz de si mesmo e apropriando-se de bens com o trabalho. Nesse idealizado estado natural, segundo Locke, os homens possuíam, naturalmente, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade do próprio corpo e as conquistadas com ele. Ao assim proceder, os homens entraram em conflito por causa da ilimitada liberdade, que colocava em risco os direitos naturais, o que induziu um pacto entre os indivíduos em busca da manutenção dos direitos naturais e da paz social. Daí a proximidade entre contratualismo e jusnaturalismo, visto que a razão do contrato objetiva a preservação dos direitos naturais. Pelo pacto, surgiu a sociedade política, o Estado, uma instância pública em que o poder deve ser direcionado pela defesa dos direitos naturais. Caso assim não procedesse o governante, ele deveria ser impedido de governar (SILVA; MARTINS, 2016, p.135-136).

A ideia de regime político no qual o povo exerce soberania a partir do princípio do sufrágio universal, como expressão de anseios gerais dos cidadãos, os quais constituem legisladores e tornam-se sujeitos de leis (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2001), ganha um forte impulso a partir dos ideais políticos de democracia que moveram a Revolução Francesa (1789), que se estrutura como reação à desintegração econômica e social enfrentada pela sociedade francesa, condenando à condição de miséria e fome toda a classe trabalhadora.

Nesse contexto, as massas populares aderiram aos ideais da burguesia em ascensão que buscavam a derrubada do regime aristocrata, unindo movimentos radicalistas, democráticos e republicanos.

Conforme Hobsbawm: “A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo” (HOBBSAWM, 1977, p. 71). Assim, tanto o Estado moderno burguês quanto sua ideologia, têm suas raízes neste marco histórico.

Cabe ressaltar que, logo que a burguesia capitalista assume o poder, superando os *anciéens regimes*, baseados no sistema feudal, passa a reprimir a luta e a organização da classe proletária, que buscava melhores condições de trabalho e salários dignos.

Os ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, bradados pela Revolução Francesa, continuaram a mover a luta de diversos grupos, como organizações

sindicais, partidos trabalhistas do século XIX e outras frações de classes sociais, a conquistarem o direito de exercer a cidadania em sociedades democráticas; assim se constituiu a luta pelo voto nas diversas frações de classes trabalhadoras, nos grupos libertos de regimes escravocratas, igualmente como a luta das mulheres sufragistas.

Os desdobramentos do conceito de democracia foram ganhando tanta relevância nas sociedades ocidentais modernas que fundamentaram o pensamento liberal que se disseminou entre meados século XVIII ao XX. Um dos principais intelectuais brasileiros a estabelecer a relação entre a forma democrática de vida com a educação foi o professor Anísio Teixeira. Ele afirma que:

O princípio da igualdade individual, proclamado como princípio fundamental da forma social democrática, não se baseia na igualdade psicológica dos indivíduos, mas em sua igualdade política, graças à qual lhes devem ser dadas oportunidades iguais de desenvolvimento e participação social (TEIXEIRA, 1977).

A concepção defendida por Teixeira (1977) fundamenta-se na compreensão que as democracias se constituem em regimes de igualdade social e de direitos individuais, nos quais o sistema de governo se estabelece a partir do sufrágio universal, assim sendo a educação exerce um importante papel: o de preparar o cidadão e o qualificar para o trabalho.

Esses são elementos considerados como base igualitária de oportunidades pelo autor, que se inspira nas experiências de países economicamente desenvolvidos. Cabe ressaltar que tal conceito se vincula ao ideal de democracia burguesa liberal, pois ainda que defenda a igualdade política não concebe a igualdade econômica na sociedade.

Ao compreender a importante articulação entre acesso à educação e avanços democráticos, Teixeira avança em sua análise abordando criticamente a principal instituição social responsável pela educação, a saber, a escola.

O autor identifica que a característica central da escola é perpetuar a sociedade constituída a partir de estratificações sociais, seu viés conservador não permite subverter, o que ele define como estruturas sociais de classes.

O ideal de *escola única* ou *comum*, advinda da Revolução Francesa, encontrou seus limites no próprio contexto francês, pois embora tenha implementado um sistema educacional popular, paralelamente vigorou o princípio de educação de

classe, com a existência de um sistema dual, constituído por um lado pela escola primária, escola primária superior, escolas normais e profissionais, oferecida para as classes populares, e por outro lado as classes *preparatoires*, o liceu, as “grandes escolas” e as universidades voltados para a elite social (TEIXEIRA, 1977).

A constatação de Teixeira aponta para uma dualidade presente na escola francesa, indicando que o sistema de ensino francês engendra duas trajetórias escolares diferenciadas: uma trajetória curta, que se interrompe no ensino ginásial ou técnico, voltada para as classes populares; e outra trajetória longa, que prepara para o ensino superior e é destinada às classes dominantes, por isso ilustradas, atuando de maneira a reproduzir as diferenças sociais⁶.

A educação pública conforme defendida por Teixeira é inspirada no sistema educacional norte-americano, baseado no conceito de *common school*. Para ele, o desenvolvimento econômico está profundamente atrelado ao preparo dos indivíduos para as ocupações de trabalho, o que parte de uma base de preparo que ele define como “educação comum”, que deveria ser assumido como papel das escolas brasileiras. O autor afirma que:

O dever do governo – dever democrático, dever constitucional, dever imprescritível – é o de oferecer ao brasileiro uma escola primária capaz de lhe dar formação fundamental indispensável ao seu trabalho comum, uma escola média capaz de atender à variedade de suas aptidões e das ocupações diversificadas de nível médio, uma escola superior capaz de lhe dar a mais alta cultura e, ao mesmo tempo, a mais delicada especialização. (TEIXEIRA, 1977, p. 33).

A partir da percepção de que o avanço da democracia brasileira se atrelava à expansão educacional, Teixeira (1977) denuncia o conservadorismo com fortes traços reacionários, como grande entrave ao desenvolvimento da educação no Brasil. As possibilidades de transformação desse cenário de profundas desigualdades sociais devem se fundamentar a partir da concepção de que educação não é privilégio, rompendo com a lógica da educação como instrumento de formação das elites e manutenção das estratificações sociais.

As sociedades que assumiram formas democráticas de organização experimentaram processos de transformação social, alcançando avançados níveis

⁶ Christian Baudelot e Roger Establet, em sua obra: *A Escola Capitalista na França*, de 1971, identificaram um fenômeno semelhante no sistema de ensino francês, teoricamente baseado na *Escola Única*, mas que concretamente engendrava duas trajetórias escolares diferenciadas, uma curta, chegando no máximo ao ginásial e ou técnico de nível médio, própria às classes populares; outra longa que envolve o ensino superior destinado às classes dominantes.

de cidadania. No entanto, o autor identifica o caráter autoritário das instituições brasileiras, incluindo nelas a escola, as quais são enraizadas no patriarcalismo, no escravismo e em outros traços de uma aristocracia retrógrada. Estas condições históricas foram desfavoráveis ao desenvolvimento da democracia no Brasil (TEIXEIRA, 1977).

Nessa obra, o autor considera que a sociedade brasileira está distante de um modelo burguês de sociedade, em razão da sua estrutura escravocrata. Nesta perspectiva, a escola não é capaz de proporcionar a mudança entre as classes sociais. Isso não significa que o autor idealiza uma sociedade sem classes: o que está em pauta em sua crítica é a ausência de mobilidade social e a instituição escolar atuando como agente perpetuador da exclusão.

A partir de uma concepção fundamentada na ideologia liberal, Teixeira enfaticamente defende escola pública como um direito e bem comum. Os princípios de ensino obrigatório, gratuito e universal como responsabilidade do Estado, são concebidos como essenciais para diminuição das desigualdades sociais. Dessa maneira insiste que:

A escola pública comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho [...] não se conservasse servil, submetido e degradado, mas igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos (TEIXEIRA, 1977, p. 54).

A concepção de democracia como força que alavanca o desenvolvimento social e político se tornou um dos principais indutores das sociedades contemporâneas. Neste contexto a educação assume um importante *status* como processo de formação do indivíduo, visando a integração social e participação democrática. Esta dinâmica estabelece um ciclo, no qual a educação retroalimenta o Estado Democrático de Direito, de forma a desenvolver níveis avançados de sociedade e cidadania.

O desenvolvimento das democracias ganhou novos contornos diante dos desafios contemporâneos, impulsionados pelas diversas lutas de distintos grupos sociais, visando ampliação de direitos em sociedades permeadas pela pluralidade social, cultural e religiosa.

Nesse contexto, a compreensão de que as democracias se constroem sobre a inclusão e o reconhecimento das diferenças, que se tornam princípios de uma sociedade fundamentada na justiça, constituem-se elementos estruturais para avanços nos direitos de cidadania, de reconhecimento das alteridades como condição ética da dignidade humana (FISCHMANN, 2015).

Entre caminhos construídos pelas modernas democracias, se estabeleceram os ideais de direitos de cidadania. E estes caminhos se desenvolveram a partir de inúmeras lutas de grupos sociais, os quais se deram pela busca de superação das condições de exploração e injustiça para que condições dignas de vida pudessem ser acessadas por setores mais vulneráveis da sociedade. Dessa maneira, a educação passa integrar os direitos sociais assumidos pelas diversas sociedades contemporâneas, elementos que consideramos importantes para análise do processo de democratização da educação nos mais diversos níveis de ensino.

Esses ideais de cidadania são assumidos com frequência nas ideologias liberais, que defendem as escolhas individuais como interesses centrais dos indivíduos, identificando de que maneira as estruturas políticas e jurídicas estão alinhadas com a cidadania e como buscam a sua preservação, observando a interação de diferentes grupos sociais, em diferentes contextos históricos, levando em consideração elementos sociológicos e culturais.

O estudo do conceito de cidadania tem como um dos seus principais expoentes o economista inglês Alfred Marshall⁷ (1842 a 1924), que inconformado com a miséria enfrentada pelas classes operárias de seu tempo, questiona as desigualdades sociais pelo viés liberal. Sua obra *Principles of Economics*, de 1890, influenciou o sociólogo britânico Thomas Humphey Marshall (1893 a 1981), que ao citar o referido ensaio, em uma conferência sobre o autor, na Universidade de Cambridge, em 1949, destacou as seguintes palavras do economista:

“O problema”, disse êle (*sic*), “não é se, em última análise os homens serão iguais – certamente não o serão – mas se o progresso não pode prosseguir firmemente, mesmo que vagarosamente, até que devido à ocupação ao menos, todo homem será um cavalheiro. Afirmo que pode e isso acontecerá” (MARSHALL, 1967, p. 59).

⁷ Para aprofundamento, consultar: MARSHALL, Alfred. **Principles of Economics**. Eighth Edition, Palgrev Macmillan, Macmillan Publishers Limited, Hampshire: 2013. Disponível em: <http://www.library.fa.ru/files/Marshall-Principles.pdf>. Acesso em: 26/07/2020.

As ideias de A. Marshall sobre as desigualdades sociais estavam imersas em um idealismo controverso, pois acreditava que o avanço da tecnologia reduziria o trabalho braçal, permitindo que classe trabalhadora, através do acesso à educação, viesse a ser abolida.

Entretanto, o economista faz questão de frisar, ter estudado as ideias socialistas, mas procura se diferir das mesmas ao defender elementos basilares de um mercado livre. Assim sendo, a legitimidade do uso da força de coerção do Estado para impor seus propósitos, tais como a obrigatoriedade do ensino infantil, visa inculcar a ideologia dos cavalheiros para distingui-los das classes operárias (MARSHALL, 1967).

Para T. H. Marshall, o ensaio do economista se estruturou mais em uma hipótese sociológica do que em cálculos econômicos, admitindo um amplo raio de desigualdade econômica, mas condenando a desigualdade qualitativa, entre o homem que considerava um *cavalheiro* e aquele que não o fosse (*grifo nosso*).

A sugestão de Marshall (1967) é que se substitua o termo “cavalheiro” por civilizado, e tal conceito se torna condição para serem admitidos como membros plenos da sociedade, ou seja, como cidadãos. Estes elementos permearão o conceito de cidadania defendido pelo autor, compreendidos como participação integral de um indivíduo na comunidade a que pertence, buscando dessa maneira, ampliar a concepção de seu precursor, como se vê na seguinte afirmação:

A igualdade humana básica da participação, por êle (*sic*) sugerida, na minha opinião tem sido enriquecida com nova substância e investida de um conjunto formidável de direitos. Desenvolveu-se muito além do que Marshall previra ou teria desejado. Tem sido, sem dúvida, identificada com o *status* de cidadania. [...] Mas a tendência moderna em direção a igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos. (MARSHALL, 1967, p. 62-63,).

O desenvolvimento da cidadania é analisado por T. H. Marshall em diferentes períodos entre os séculos XVIII a XX, no qual o autor identifica que elementos no direito civil, político e social foram sendo incorporados ao termo ao longo do tempo. Marshall (1967) relaciona o elemento civil da cidadania ao direito às seguintes liberdades: individual, de ir e vir, de pensamento e credo, abrangendo ainda os direitos à propriedade privada, à celebração de contratos e à justiça, atrelando todas essas dimensões ao aparato jurídico do Estado.

Ao abordar o elemento político da cidadania o autor refere-se ao direito de participação na instituição do poder político integrante das democracias modernas, seja como membro de um organismo político ou exercendo o sufrágio universal na constituição dos mesmos. Enfim, aborda a dimensão social do conceito cidadania, o qual descreve como:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Marshall compreende que nas sociedades anteriores aos Estados modernos, tais direitos encontravam-se fundidos em um só, pois emanavam de instituições amalgamadas, que não tinham claras as linhas que demarcavam as diversas funções do Estado. Uma mesma instituição poderia exercer a função legislativa, governamental e judiciária, tais contextos foram marcados pela inexistência de qualquer princípio de igualdade entre os cidadãos. Ao analisar o surgimento e diferentes elementos que foram abrangendo o conceito cidadania o autor tende a assumir uma visão de ampliação de tais direitos.

No que tange ao aspecto da educação, que é o foco de nossa análise, a respeito do conceito em tela, destacamos que na compreensão marshalliana a educação é classificada como um direito social, dimensão de cidadania que visava a integração social desde a infância.

Desta forma, relaciona diretamente a educação das crianças à cidadania, defendendo que o Estado deve garantir acesso obrigatório das crianças ao sistema educacional, elemento que atuará na formação de cidadãos. O direito à educação é compreendido como um direito social, pois visa forjar desde a infância consciências cidadãs.

A esse respeito Marshall categoricamente afirma que: “A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania” (MARSHALL, 1967, p. 73).

A questão que se levanta na obra de T. H. Marshall é se o estímulo à cidadania, como busca de participação na comunidade, ameaçaria a estrutura desigual do sistema capitalista de produção, tal pensamento o leva a afirmar que:

Os direitos políticos da cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora aqueles (*sic*) que estavam estendendo, de modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça. (MARSHALL, 1967, p. 85).

O autor segue sua análise sobre o objetivo dos direitos sociais, a partir da compreensão de que se constituem na redução das diferenças de classe, mas procura ampliar o sentido de mera tentativa de diminuição das condições de miserabilidade social, ampliando para a busca de modificação dos padrões de desigualdade social.

A partir de tais elementos a preservação das desigualdades econômicas se tornam mais difíceis pelo fortalecimento do conceito de cidadania, não se tratando de um ideal de igualdade absoluta para o pensamento marshalliano, pois na perspectiva da ideologia liberal a desigualdade social é naturalizada. Assim, o objetivo de T. H. Marshall se concentra em esclarecer os possíveis impactos do desenvolvimento do conceito de direitos de cidadania sobre a estrutura da desigualdade social.

Nesse momento nos voltamos a alguns desdobramentos da abordagem teórica sobre o conceito cidadania a partir das discussões elaboradas por Saes (2016) em sua obra “Cidadania e Classes Sociais: teoria e história”, na qual o autor aborda os principais elementos na constituição do conceito cidadania, discorrendo sobre os limites e possibilidades de sua implementação nas sociedades capitalistas.

Nessa obra, Saes articula o conceito cidadania com importantes aspectos da educação, a partir de uma interessante análise sobre o direito à educação no Brasil, destacando importantes elementos históricos que representaram avanços e outros que se constituíram em entraves para democratização do ensino no contexto brasileiro.

A discussão de Saes (2016) sobre cidadania parte da noção predominantemente contemporânea, fundamentada na obra de T. H. Marshall (1967), “Cidadania, classe social e *status*”. A definição do termo, citada na análise de Saes, se constitui da seguinte forma:

Cidadania, segundo Marshall, é a participação integral do indivíduo na comunidade política, tal participação manifestando-se, por exemplo, como lealdade ao padrão de civilização aí vigente e à sua

herança social e como acesso ao bem-estar e à segurança materiais aí alcançados (SAES, 2016, p. 10-11).

Saes identifica que a definição de Marshall não discute as implicações teóricas de cidadania, mas caracteriza os diferentes modos em que se pode concretizar tal participação do indivíduo na sociedade. Os modos estruturam diversas prerrogativas que o Estado reconhece a todos os indivíduos, na forma dos deveres para com o mesmo.

Marshall sistematiza os direitos individuais, estabelecendo um quadro de indicadores concretos de cidadania, no qual o Estado reconhece prerrogativas dos indivíduos baseado nas seguintes esferas: da produção e do trabalho; da atividade política e do consumo.

Esses critérios fundamentam a classificação marshalliana dos direitos, classificados em: *direitos civis*, correspondendo à liberdade individual de ir e vir, ao livre pensamento, firmar contratos de trabalho, à propriedade privada, acesso ao aparato jurídico estatal para legitimação e defesa dos direitos anteriores; *direitos políticos*, constituindo a prerrogativa de participação política, pelo exercício do sufrágio ou pela possibilidade de integrar a burocracia do Estado; *direitos sociais*, compreendidos como acesso a condições mínimas de bem-estar social e segurança materiais, como elementares padrões civilizacionais.

A partir desse quadro a cidadania implica em reconhecimento pelo Estado da igualdade dos indivíduos, entretanto, os diferentes direitos civis, políticos e sociais se constituíram ao longo de diferentes períodos históricos, o que leva Marshall a considerar tal processo como uma evolução da cidadania, ao analisar o contexto inglês. “Assim, os direitos civis ter-se-iam implantado fundamentalmente no século XVIII; os direitos políticos ter-se-iam instaurado predominantemente no século XIX; e os direitos sociais teriam sido criados basicamente no século XX” (SAES, 2016, p. 14).

A visão evolucionista dos direitos defendida por Marshall é contestada por Saes, mesmo reconhecendo que os direitos civis foram fundamentais para implantação do capitalismo, permitindo livre participação no mercado, comprando ou vendendo a força de trabalho. A prerrogativa de direitos na esfera política e civil, potencialmente poderia contribuir para diminuir desigualdades sociais. A discussão sobre as dificuldades e possíveis tensões provocadas pelo processo de avanços dos

direitos, não é abordada por Marshall, escamoteando os limites impostos à cidadania pelo modelo capitalista de produção.

A argumentação de Saes é que as classes trabalhadoras tendem a assumir uma postura dinâmica e progressiva frente aos ideais de cidadania na sociedade capitalista, utilizando “a conquista de novos direitos universais como meio de satisfação de interesses materiais em processo de permanente redefinição” (SAES, 2016, p. 19). Assim se deram lutas intensas ao longo do século XIX, buscando o reconhecimento do Estado e a legitimidade das atividades sindicais e organização de partidos das classes trabalhadoras.

Essa dinâmica despertada pelo processo de construção da cidadania logo foi interpretada como ameaçadora pelas classes dominantes, pois a contínua ampliação de direitos favorecia os interesses da maioria social, a saber, as classes trabalhadoras, em detrimento de seus próprios interesses.

A reação das classes dominantes ao longo século XIX foi de confronto ideológico à compreensão de complementaridade dos direitos civis e políticos, defendendo que os mesmos eram antagônicos e argumentando que a democracia política oferecia riscos às liberdades civis. E no início do século XX se disseminava entre as classes dominantes a ideologia de que os direitos sociais emergentes nas sociedades capitalistas representavam uma ameaça aos direitos civis e políticos (SAES, 2016).

Diante desse fenômeno pode se compreender que a história da cidadania se configura como história da luta de classes, parafraseando Marx e Engels (2008). Assim a definição inicial de cidadania proposta por Marshall na qual se inclui a “participação integral do indivíduo na comunidade política”, é revista por Saes nos seguintes termos: “a cidadania é um fenômeno contingente no capitalismo: a ‘participação’ pode ou não se concretizar, embora fosse desejável que ela sempre se concretizasse” (SAES, 2016, p. 26).

Ao articular o conceito de cidadania à educação, Saes (2016) apresenta dois modos de analisar a relação entre cidadania e educação: pode-se conceber a educação como um direito instrumental, que se constitui em condição *sine qua non* para os demais direitos; ou a partir da concepção de educação como um fim em si mesmo, voltada a propiciar acesso ao saber histórico acumulado, configurando-se como um indicador de cidadania em si mesmo.

Essa via que empreendemos, expondo as conexões entre os aspectos de cidadania, como ampliação de direitos em sociedades democráticas e como entre esses direitos figura o de acesso a educação, nos auxilia na compreensão de como, historicamente, no Brasil esses elementos se desenvolveram de maneira desigual, constantemente excluindo as classes trabalhadoras do acesso a níveis educacionais avançados e de boa qualidade. Contudo, as perspectivas de ampliação de direitos de cidadania mobilizaram setores da sociedade brasileira, em diversos momentos históricos, buscando romper as barreiras impostas pelo conservadorismo e a retrógrada herança escravocrata.

O panorama aqui construído coloca o desafio de se reconhecer os limites e as possibilidades de ampliação do direito à educação, ainda que seja continuamente reconhecida como relevante ao desenvolvimento social, econômico e cultural do país. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, observou-se a universalização do ensino fundamental, mobilizando a discussão desse nível educacional para a qualidade da educação oferecida.

O mesmo processo não ocorreu no ensino médio e menos ainda no que se refere à educação superior, como veremos adiante. Portanto, parece-nos de suma importância discutir as políticas que propõe democratização educacional, analisando a maneira que elas promovem a ampliação de direitos e quem são os principais favorecidos em sua implementação. É a partir dessa perspectiva que os conceitos de cidadania, democracia e educação serão abordados na análise e compreensão da política educacional implementada pelo Prouni.

1.2 Brechas: possibilidades de transformação

Ao identificar que o acesso aos níveis educacionais se relaciona às condições estruturais do sistema capitalista, as quais produzem situações de extrema desigualdade social, nossa opção teórica fundamenta-se na perspectiva do materialismo histórico e dialético. Este método busca analisar os modos de produção e as relações sociais que se estabelecem a partir dos mesmos, as quais

se constroem a partir da exploração, expropriação e espoliação das classes subalternas pela burguesia.

De maneira particular nos voltamos a abordagem teórica de Gramsci, a qual considera espaços ou brechas nas estruturas democráticas das sociedades contemporâneas, como potencialmente indutoras de transformações na sociedade, conforme veremos adiante.

Ainda cabe sublinhar, que a ascensão das classes trabalhadoras aos centros de direção da sociedade, por meio dos mecanismos democráticos estabelecidos, é considerada uma forma estratégica de conquista da hegemonia pelas classes subalternas, no pensamento gramsciano. Assim, cabe analisar em que medidas tais perspectivas podem ser mobilizadas para compreensão da chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder no Brasil.

Esse é um momento que podemos compreender que se faz necessário abordar alguns dos conceitos de Gramsci, os quais consideram a existência de brechas nas estruturas da sociedade capitalista para a construção da hegemonia das classes subalternas. Esse estudo propõe identificar elementos para avaliar a possibilidade de alguma influência do pensamento gramsciano na constituição do PT e nas políticas postas em andamento em sua chegada ao poder por intermédio do Governo Lula (2003-2010).

Por fim, buscamos compreender de que maneira a democratização do ensino superior ocorre com o Prouni, se há aproximações ou distanciamentos das perspectivas de cidadania e democracia a partir da vertente gramsciana ou se ela ocorre pelo viés liberal, abordado anteriormente.

Antonio Gramsci (1891-1937) foi um dos intelectuais italianos mais influentes no século XX, seus conceitos fundamentam recorrentes análises sobre a sociedade, assim como sobre diversos aspectos da educação, a partir da corrente marxista. Sua obra se desenvolveu ao longo de um conturbado contexto histórico, marcado pela Primeira Guerra Mundial, pela Revolução Socialista de 1917 e a organização dos partidos comunistas em diversos países europeus.

É importante sublinhar ainda, que Gramsci viveu no período de ascensão do fascismo italiano, e veio a se tornar preso político desse regime (SILVA, 2010). Gramsci emerge da periferia italiana, a Sardenha, e grande parte do seu pensamento analisa as relações de exploração e desigualdade social e cultural a

que foram submetidas as populações da Itália Meridional, baseada principalmente na economia agrária, enquanto a região norte da península, que havia se industrializado apresentava maior desenvolvimento econômico e cultural (FASANO, 2016).

Em um dos seus primeiros escritos ainda na juventude, com o título, “Oprimidos e opressores”, de 1910, Gramsci denuncia a lógica da dominação presente na história humana e a luta do ser humano contra as forças de seus opressores buscando sua autonomia (GRAMSCI, 2004).

A identificação das concepções relacionadas à educação presente no pensamento de Gramsci é um tanto quanto desafiadora, pois se vincula a diversos conceitos presentes em sua obra, tais como sua visão de Estado, de sociedade civil e política, de hegemonia, de guerra de movimento e posição, de estrutura e superestrutura, de bloco histórico, de filosofia e ideologia. É importante sublinhar que grande parte da obra gramsciana foi escrita no cárcere, e por essa razão apresenta um caráter fragmentário, no qual o autor aborda várias temáticas em diferentes momentos, correspondendo a um longo período de elaboração.

Assim, Gramsci articula sua concepção de educação à cultura e à revolução social possibilitada pela ação política, pois considera educação e cultura elementos essenciais para a transformação humana, entretanto, refere-se a cultura como um modo de pensar criticamente a realidade e intervir na transformação da mesma, a partir do desenvolvimento da consciência de classe do proletariado (COUTINHO, 1999).

A vasta obra do intelectual italiano se deu ao longo das três primeiras décadas do século XX. Parte de sua militância no Partido Comunista Italiano (1910 a 1919) e outra no período em que foi encarcerado pelo regime fascista de Benito Mussolini (1920 a 1935). Cabe sublinhar, que durante o cárcere produz a maior parte de sua obra, considerada pelos estudiosos de seu pensamento como período de sua maturidade intelectual (COUTINHO, 1999; NOSELLA, 2004; MONASTA, 2010).

O objetivo de nosso estudo não consiste em uma análise aprofundada dos conceitos gramscianos, como se dedicam importantes estudos ao pensamento de Gramsci elaborados por diversos pesquisadores e pesquisadoras no Brasil. Entretanto, cabe-nos identificar alguns dos conceitos que ao longo de nossa

pesquisa servirão de instrumentos para análise política do acesso ao ensino superior aberto pelo Prouni.

Um dos conceitos fundamentais para a compreensão do pensamento gramsciano é sua concepção de *hegemonia*, pois esse termo remete as relações de poder que se estruturam na sociedade, nas quais se estabelece a supremacia de uma visão de mundo sobre as outras. “A ação voltada à legitimação e à ‘universalização’ da forma de compreensão do mundo das classes dominantes sobre os dominados constitui-se no que Gramsci denomina de hegemonia” (FASANO, 2016, p. 119). Há uma dimensão ideológica da hegemonia que se manifesta na perspectiva de naturalização da visão dominante, a partir da articulação entre força e consenso.

Gramsci considera a esfera política como *locus* privilegiado da conquista hegemônica pelo consenso, entretanto, as classes dominantes lançam mão de outros aparelhos ideológicos, como ferramentas para que o propósito de que o consenso alcance o êxito que esperam, pois considera que a ideologia das classes dominantes busca calar e neutralizar a ação dos oprimidos, “tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações”. (GRAMSCI, 2007, p. 95).

Na perspectiva gramsciana, hegemonia resulta da articulação de força e consenso buscando o equilíbrio, ainda que esse resulte de uma construção artificial, pois as desigualdades econômicas, sociais e culturais se tornam grandes entraves para que uma nova hegemonia estabeleça o consenso das forças atuantes na sociedade.

Gramsci insiste que o consenso se torna elemento fundamental no triunfo de uma visão hegemônica, para que uma determinada classe social não apenas domine sobre as demais, mas também se torne dirigente das mesmas. A conquista da hegemonia é considerada um campo aberto para a luta de classes, pois Gramsci percebe que devido às características da sociedade ocidental, em que se encontram sedimentados na sociedade civil determinadas estruturas, a estratégia para o proletariado estaria nas manobras políticas para conquista da hegemonia.

Dessa maneira, Gramsci abre mão da concepção de “ditadura do proletariado” ao considerar fundamental a hegemonia ideológica e cultural para alcançar a direção política da sociedade (SILVA, 2010).

A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. Portanto, também a unidade de teoria e prática não é um dado de fato mecânico, mas um devir histórico, que tem a sua fase elementar e primitiva no sentimento de “distinção”, de “separação”, de independência quase instintiva, e progride até a aquisição real e completa de uma concepção do mundo coerente e unitária. É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos (GRAMSCI, 1999, p. 103-104).

O pensamento de Gramsci, destacado no excerto, elenca diversos elementos que permitem afirmar que a educação se torna fundamental nessa concepção de hegemonia, pois essa “compreensão crítica de si mesmo” adquirida na luta de distintas visões de mundo, que promove uma concepção mais elaborada da realidade, constitui em um processo formativo muito próprio do campo educacional.

O autor também expõe que a consciência política da classe trabalhadora se desenvolve a partir da ampliação do repertório cultural, permitindo à classe subalterna implementar ações com intencionalidade, ou seja, constituindo sua práxis. Consideramos que a perspectiva de constituição de uma liderança proletária estabelecida pelo consenso, fundamenta-se numa articulação entre o processo de formação educacional e cultural, que permite o desenvolvimento da consciência de classe e de uma práxis transformadora da realidade.

Esta possibilidade de passagem de um estado de manipulação imediata, de uma recepção passiva do mundo, para a esfera da *totalidade*⁸ que considera a transformação da realidade, Gramsci identifica como passagem do estado de

⁸ A perspectiva de *totalidade* representa uma das categorias fundamentais da corrente teórica baseada no materialismo histórico e dialético, pois considera que a realidade objetiva faz parte de um todo em que os elementos que a constituem se relacionam de alguma maneira, e dessa condição emergem correlações concretas, conjuntos, unidades, os quais se articulam de maneiras distintas, mas permanentemente determinadas. Para aprofundamento consultar: CARVALHO, Edmilson. A totalidade como categoria central na dialética marxista. In: **Outubro Revista**, Edição 15, 1º semestre 2007.

consciência “egoístico passional” para consciência “universal”, que projeta o sujeito para participação no gênero humano (COUTINHO, 1999).

Assim, se coloca a possibilidade de construção de uma hegemonia das classes subalternas, em que através de participação em instâncias da sociedade civil, se abre a possibilidade de organização dos trabalhadores, o desenvolvimento da consciência de classe, a constituição de uma consciência crítica que eleve a condição cultural das camadas sociais oprimidas e exploradas, e, ainda, promova um engajamento político visando a ampliação de direitos de cidadania, em busca da superação das relações de opressão e desigualdades sociais.

Entre as especificidades do pensamento gramsciano, figura o conceito de *sociedade civil*, compreendida como esfera mediadora entre a infraestrutura econômica e o Estado. A ideia de sociedade civil inclui diversas organizações de civis na sociedade, que se estruturam conforme diferentes interesses, sem relações diretas com o governo. Fazem parte da sociedade civil instituições como: família, escola, igrejas, associações, sindicatos, opinião pública.

O espaço da sociedade civil “abrange o complexo das superestruturas ideológicas” (GRISONI; MARGGIORI, 1973, p. 173), no qual circulam ideologias, fundamentalmente o senso comum, tornando-se veículo de inculcação da ideologia dominante, pelos denominados “aparelhos privados de hegemonia”, na visão de Gramsci. Na afirmação de Martins:

A sociedade civil compõe-se de aparelhos, estruturas sociais que buscam dar direção intelectual e moral à sociedade, o que determina a hegemonia cultural de uma das classes sobre o conjunto da sociedade. Tal conceito exprime, pois, todo o potencial ideológico da classe no poder em impor sua concepção de mundo ao restante da sociedade, fazendo com que seus interesses particulares como classe dominante difundam-se e sedimentem-se em diferentes níveis – da filosofia, que é o mais alto nível, passando pela religião e chegando no nível mais inferior, que é o do senso comum – e por diferentes mecanismos – escolas, igrejas, imprensa, etc. (MARTINS, 2000, p. 9)

Coutinho destaca que a partir do conceito de *sociedade civil* Gramsci enriquece e amplia a teoria marxista do *Estado*, contribuindo com novas determinações a essa formulação. Dessa maneira, o autor procura enfatizar que: “Gramsci, não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas ‘apenas’ as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico” (COUTINHO, 1999, p. 123). Gramsci percebe que a

sociedade civil, como *lócus* do exercício hegemônico abre brechas para novas construções, a partir da conquista do consenso, tornando possíveis transformações sociais.

Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. (COUTINHO, 1999, p. 129).

Nessa perspectiva, considera que as instituições sociais que fazem parte das sociedades civil e política não são monolíticas, o que representa a possibilidade de rompimentos com a ideologia dominante. Assim, a luta do proletariado buscando participação política, por meio da qual se dissemina ideias das camadas populares, pode atuar como elemento formador e base para construção da hegemonia das classes subalternas.

A sociedade civil desempenha um duplo papel: “minar ou conservar a classe dominante. Afinal a manutenção do poder exige tanto estrutura de dominação quanto consenso (mesmo que não consciente)” (SILVA, 2010, p. 61). A dimensão consensual da classe dirigente é considerada por Gramsci como estratégica para construção da hegemonia das classes subalternas, entendendo a formação da sociedade civil como brecha para transformação do *nomos* social.

Outro conceito que encontra um grande destaque no pensamento gramsciano, é o de *Estado*. Coutinho (1999) sublinha que a concepção de Estado em Gramsci se fundamenta no marxismo-leninismo, no entanto amplia a ação do Estado apresentando dois planos superestruturais, os aparelhos privados de hegemonia presentes na sociedade civil, que estabelecem a uma relação dialética com a sociedade política. Na compreensão de Coutinho:

Podemos dizer que, quando Gramsci se eleva da ideia de que todo Estado é um Estado de classe, ideia essencial na teoria política de Marx e de Lenin, para a determinação dos modos pelos quais esse caráter classista se explicita nas sociedades mais complexas do “Ocidente” do século XX (ou seja, não mais apenas através dos aparelhos repressivos do Estado, mas de uma articulação entre tais aparelhos e os “aparelhos privados de hegemonia”, isto é, entre a sociedade política e a sociedade civil), quando faz isso, Gramsci executa um movimento que vai do abstrato ao concreto (COUTINHO, 1999, p. 87).

Na visão gramsciana, a concepção de *Estado integral*, ou teoria do *Estado* “ampliado”, se constitui da burocracia estatal e aparelhos repressivos próprios da sociedade política, das instituições de natureza pública, na qual inclui-se as instituições privadas como escolas, sindicatos, igreja, associações e os meios de comunicação, assim como, constituintes da sociedade civil.

Gramsci se preocupa em esclarecer o “primeiro elemento”, o que chama de célula da política, a “existência de governantes e governados, de dirigentes e dirigidos” (GRAMSCI, 1999, p. 222), elemento essencial para compreensão da distinção entre classes sociais antagônicas presentes na composição das superestruturas, entre as quais se estabelecem relações dialéticas entre sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) e sociedade política (aparelhos estatais de coerção) (COUTINHO, 1999).

Ao identificar a presença de grupos antagônicos na composição do estamento político, Gramsci analisa a divisão de poderes como resultado histórico da luta de classes, de diferentes forças presentes na sociedade civil e na sociedade política, que resultam de processos de ascensão de determinadas categorias de intelectuais junto às classes dominantes. No pensamento gramsciano ocorre uma permanente disputa na sociedade civil na busca de adequar a burocracia estatal a seus anseios e influenciar a sociedade política (GRAMSCI, 2007).

A análise de Gramsci sobre o Estado, a partir da teoria do materialismo histórico dialético, o conduz a uma compreensão totalizante das forças atuantes na composição da superestrutura, como resultado do modo de produção e sua relação dialética com as forças produtivas. Nessa perspectiva, os detentores dos meios de produção aparecem sempre próximos do Estado e de seus burocratas, buscando tornar os mesmos representantes de seus interesses. Assim, emerge o peso da estrutura econômica como uma força determinante, intervindo nas demais estruturas sociais de maneira a sobrepujá-las permanentemente. O que leva Gramsci a sublinhar que:

Para as classes produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção. Conquista do poder e afirmação de um novo mundo produtivo são indissociáveis: a propaganda por uma também é propaganda pela outra: na realidade, somente nesta coincidência é que reside a origem unitária da classe dominante, a qual é econômica e política ao mesmo tempo. Ao contrário, quando o impulso para o progresso não é estreitamente ligado a um

desenvolvimento econômico local, mas é reflexo do desenvolvimento internacional que envia para a periferia suas correntes ideológicas nascidas com base no desenvolvimento produtivo dos países evoluídos, então a classe portadora das novas idéias (sic) é a classe dos intelectuais e a concepção de Estado muda de aspecto. O Estado é concebido como uma coisa em si, como um absoluto racional. Pode-se dizer isto: sendo o Estado a moldura concreta de um mundo produtivo e sendo os intelectuais o elemento social que melhor se identifica com o pessoal de governo, é próprio da função dos intelectuais pôr o Estado como um absoluto: desse modo, é concebida como absoluta sua função histórica, é racionalizada sua existência (GRAMSCI, 2002, p. 349-350)

A visão gramsciana se contrapõe a qualquer concepção absoluta de Estado, pois o considera na sua historicidade como resultado de construções humanas, assim inclui tanto a sociedade civil quanto a política, na sua visão integral de Estado, considerando a heterogeneidade na constituição das diversas instituições sociais.

Nesta perspectiva tanto a sociedade civil quanto a política se constituem em espaços de luta classes, na qual as camadas subalternas da sociedade devem procurar brechas para transformação da realidade, enfrentando as forças dominantes que buscam se perpetuar na ordem estabelecida (SILVA, 2010).

Assim, o Estado não é visto como *locus* apenas da burguesia, mas se considera a possibilidade de conquista desse instrumento político pelos mecanismos democráticos e organização da sociedade civil. Essa concepção percebe na ampliação dos direitos políticos, alcançados nas sociedades de democracia avançada, a possibilidade de representantes das classes subalternas assumirem espaços de dirigência no Estado, e a partir dessa possibilidade pôr em andamento um processo de transformações estruturais na sociedade.

O conceito *guerras de posições* constitui outra importante formulação de Gramsci, que se desenvolve a partir de sua busca por respostas sobre o fracasso da luta proletária italiana. Dessa maneira, empreende uma análise histórica dos elementos que promoveram a Revolução Socialista na Rússia, em 1917.

As indagações feitas por Gramsci se concentraram nos limites da estratégia da luta armada utilizada pelos revolucionários russos, a qual denomina-se como “guerra de movimento”, em sociedades com características sociais, culturais e históricas diametralmente distintas da sociedade russa. Portanto, na perspectiva do conceito de “guerra de movimento”, o Estado é tomado de sobressalto e pelo ataque frontal busca-se a conquista direta do poder, como ocorrido na Revolução Russa em

1917. A amplitude do conceito *guerra de posição* aparece no seguinte pensamento do autor:

A verdade é que não se pode escolher a forma de guerra que se quer, a menos que se tenha imediatamente uma superioridade esmagadora sobre o inimigo; sabe-se quantas perdas custou a obstinação dos Estados-Maiores em não querer reconhecer que a guerra de posição era "imposta" pela relação geral das forças em choque. Com efeito, a guerra de posição não é constituída apenas pelas trincheiras propriamente ditas, mas por todo o sistema organizativo e industrial que está por trás do exército alinhado, sendo imposta sobretudo pelo tiro rápido dos canhões, das metralhadoras, dos mosquetões, pela concentração das armas num determinado ponto, bem como pela abundância do abastecimento, que permite a rápida substituição do material perdido depois de uma penetração e de um recuo (GRAMSCI, 2007, p. 72).

A partir da analogia de elementos presentes em grandes confrontos militares, os quais em determinadas situações optam pela estratégia de *guerra de manobra* ou *guerra de assédio*, visa-se minar as trincheiras inimigas para lhes enfraquecer as forças e a autoconfiança. Gramsci compreende que estratégias similares devem ser adotadas na “arte e na ciência política, pelo menos no que se refere aos Estados mais avançados, onde a ‘sociedade civil’ tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às ‘irrupções’ catastróficas do elemento econômico imediato [...]” (GRAMSCI, 2007, p. 73).

Desse movimento do pensamento gramsciano, emerge a compreensão de que a economia e a sociedade se estruturam de maneiras distintas no “orientes” e no “ocidente”, o que não pode ser desprezado na busca de conquista hegemônica. Gramsci percebe nas sociedades orientais uma superestrutura menos complexa, nas quais a busca pelo equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política – intrínseco às sociedades ocidentais que assumiram a condição de Estado integral – era totalmente desprezado.

No modelo oriental, a sociedade política se caracterizava pela concentração de poder e excessivo uso da força coercitiva pelo aparelho estatal. Neste caso a estratégia da guerra de movimento se justificaria, buscando a tomada do Estado de sobressalto para, a partir daí, construir a hegemonia proletária. Essa perspectiva do pensamento de Gramsci aparece no seguinte trecho:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era

apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2007, p. 262).

O pensamento gramsciano relaciona-se ao conceito de oriente e ocidente elementos de desenvolvimento no campo histórico-social, nos quais passam a ser compreendidos para além de uma referência geográfica tradicional, considerando ainda aspectos culturais e avanços de instituições representativas na sociedade (COUTINHO, 1999).

Na análise da complexidade atingida pelas sociedades ocidentais, as quais alcançaram o estágio de Estado integral ou ampliado, as transformações estruturais ansiadas pela classe proletária devem assumir a estratégia da *guerra de posições*, a fim de que a ideologia das classes subalternas conquiste a hegemonia antes mesmo da chegada ao poder, segundo Gramsci.

A concepção de *guerra de posições* se desenvolve do amadurecimento do pensamento gramsciano, a partir da compreensão da necessidade de uma longa luta para conquistar as trincheiras tanto da sociedade civil, como da sociedade política. Coutinho (1999) afirma que: “O ‘tudo ou nada’ vai cedendo lugar a uma compreensão do valor das conquistas parciais [...]” (p. 22).

Tal ideia consiste numa estratégia complexa e de longo alcance, tendo seu fulcro na questão da hegemonia e das alianças de classes. “A compreensão da necessidade de ‘fazer políticas’, que lhe vem da assimilação da experiência dos bolcheviques, já capacita Gramsci, nesse período, a compreender a importância central de política de alianças” (COUTINHO, 1999, p. 64).

Os elementos abordados indicam que a estratégia de *guerra de posições*, implica que a conquista do poder do Estado deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior da sociedade civil, apoiada na sua teoria ampliada do Estado, portanto se caracteriza como uma intensa luta ideológica, para acesso e permanência ao poder de Estado. Desta maneira Gramsci reconhece que:

A guerra de posição exige enormes sacrifícios de massas imensas de população; por isto, é necessária uma concentração inaudita da hegemonia e, portanto, uma forma de governo mais "intervencionista", que mais abertamente tome a ofensiva contra os opositores e organize permanentemente a "impossibilidade" de desagregação interna: controles de todo tipo, políticos,

administrativos, etc., reforço das "posições" hegemônicas do grupo dominante, etc. Tudo isto indica que se entrou numa fase culminante da situação político-histórica, porque na política a "guerra de posição" uma vez vencida, é definitivamente decisiva (GRAMSCI, 2007, p. 255).

O conceito de *guerra de posições* elaborado por Gramsci propõe uma nova estratégia para que ocorra a revolução das classes subalternas no contexto da sociedade capitalista. “O uso da guerra de posição, por sua vez, faz-se quando a hegemonia da classe dirigente está disseminada pela sociedade, daí a necessidade de ocupar espaços onde a ideologia dominante se manifeste, enfraquecendo-a” (MARTINS, 2000, p. 12).

A ideia da luta baseada no confronto direto contra as forças hegemônicas opressoras, constituídas pelos detentores dos meios de produção, cede lugar a estratégias políticas elaboradas pelas massas populares. Essas se organizam em diversos movimentos e instituições presentes na sociedade civil, como parte do Estado ampliado, buscando meios para o reconhecimento, para a legitimação e a para realização de seus objetivos.

Essa ação deve lançar mão de alianças, ou seja, a busca pelo consenso, na qual os partidos políticos ocupam um papel de destaque, que consiste em um abrangente movimento de revolução cultural na sociedade, buscando a construção de uma nova hegemonia, oriunda das classes subalternas, se constituindo como brechas para transformações da sociedade.

1.3 Aberturas: perspectivas e articulações preliminares

A trajetória que até aqui fizemos, nos permitiu elencar aspectos de cidadania como ideais de participação e integração social, que ao longo da história moderna tem mobilizado setores da sociedade na ampliação de direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, esse fenômeno no Brasil ocorre de maneira distinta da experiência europeia e outros países de capitalismo avançado, pois os estágios de desenvolvimento das estruturas democráticas por aqui decorreram de lentos

processos de industrialização e urbanização. Isso ocorre em razão dos traços autoritários de uma sociedade oligárquica fortemente marcada pelo escravismo.

Em 1822 ocorre a ruptura com o estatuto colonial e o direito à educação se desenvolve no Brasil, mas não se constitui de forma democrática, pois apenas uma fração da sociedade brasileira acessava a instrução educacional disponível. Embora a Constituição Imperial (1824) garantisse instrução elementar gratuita para todos, esse preceito estava longe de ser cumprido integralmente porque na prática era reservada apenas aos homens livres. Assim sendo, o direito a educação não poderia concretizar-se numa sociedade escravocrata, agravada pelo fato de não destinar recursos orçamentários para área educacional (SAES, 2016).

A compreensão de que o processo de escolarização se desenvolve de maneira desigual no Brasil é corroborada pela análise de Cunha (1980), que descreve pormenorizadamente as disparidades de acesso à educação nas diferentes regiões do país. Além disso, afirma que a transmissão de conhecimento escolar favorece alunos oriundos das classes dominantes e médias, enquanto às crianças e jovens advindos das classes empobrecidas resta apenas uma carreira escolar curta ou mesmo a evasão escolar. São essas algumas das constatações desse autor, ao investigar a educação na sociedade brasileira entre as décadas de 1960 e 1970.

Saes (2016) admite que a Constituição Cidadã de 1988 emergiu de um movimento democrático no qual sagrou princípios importantes para o ensino fundamental, entre eles o de provisão orçamentaria do Estado para com a educação e destaca o importante papel da classe média nesse processo.

A partir desse marco da redemocratização brasileira o autor analisa o objetivo de universalização do acesso à instrução elementar e destaca que: “Desde o fim da década de 1990 mais de 90% das crianças de 7 a 14 anos estão ‘integradas’ ao sistema escolar” (Censo de 2000, In: IBGE, 2000 *apud* SAES, 2016, p. 160). Entretanto, outro dado importante relatado em seu estudo é o da conclusão do ensino fundamental, o que Saes nomeia como *direito de saída*, pois apenas 57% dos brasileiros acima dos 15 anos tinham menos que 8 anos de trajetória escolar, conforme dados do Pnad/ IBGE.

Nessa esteira, compreende-se que ainda existem inúmeros entraves para que a educação no Brasil se torne instrumento de uma cidadania plena. Assim, é

importante admitir avanços históricos no direito à educação no Brasil, conforme descrito anteriormente. Entretanto, combater os altos índices de evasão escolar que condenam as crianças de famílias de baixa renda à uma trajetória educacional curta, se torna um grande desafio e reflete a perversidade das desigualdades sociais no acesso aos diversos níveis educacionais no país.

As causas dessa escolarização desigual se enraízam na má distribuição de renda, que torna os custos educacionais inviáveis para famílias de baixa renda. Levanta ainda que o predomínio de uma orientação propedêutica e elitista nos sistemas escolares agem como produtores do fracasso e evasão escolar de crianças pobres. A transformação dessa condição exige implementação de políticas públicas que permitam distribuição de renda e redefinição do currículo escolar de modo a incluir todas as classes sociais no universo do conhecimento, valorizando a pluralidade e diversidade cultural como elemento que promova cidadania (SAES, 2016).

No início do capítulo observamos que a educação figura como elemento essencial ao desenvolvimento socioeconômico e cultural. Contudo, no contexto brasileiro é possível identificar mecanismos de discriminação social presentes no próprio sistema de ensino, pois tal processo decorre das condições em que se estruturam a educação, por meio da “distribuição desigual das oportunidades de escolarização para as diferentes regiões e classes do país, fazendo com que certos setores da sociedade disponham de maiores facilidades para frequentar escola” (CUNHA, 1983, p. 233).

Nesse contexto, as camadas sociais de baixa renda têm suas chances diminuídas de frequentar a escola, ou de alcançar uma trajetória escolar longa, pois enfrentam maior reprovação. Este fator, os leva a evasão escolar e uma sub-escolarização, mas é importante ressaltar que há elementos que interferem na escolarização desigual e se encontram fora do sistema de ensino. Cunha identifica as dificuldades nas próprias condições de vida material enfrentadas pelas famílias empobrecidas, que o leva a teorizar que ainda que esses alunos tenham acesso a escolas de boa qualidade, podem apresentar desempenhos modestos, pois muitas vezes lidam com inúmeras dificuldades, tais como:

A subnutrição, a fraca estimulação dos sentidos, o aprendizado da fala usando vocabulário restrito e de significados diferentes dos oficiais-escolares fazem com que seja extremamente difícil (embora não impossível) a obtenção de um bom desempenho escolar por

parte dessa população no mesmo nível das crianças das camadas médias (CUNHA, 1983, p. 233).

Essa perspectiva aponta que a democratização do ensino no Brasil tem como um dos principais entraves as desigualdades sociais, as quais atuam como barreiras para o acesso ao sistema educacional. Assim, o desenvolvimento de uma trajetória escolar longa e profícua torna-se muito mais difícil para os alunos oriundos das classes de baixa renda, do que para os das camadas médias e das elites brasileiras. A identificação de tais elementos presentes no sistema educacional brasileiro fomentou inúmeras lutas, pressionando o Estado para que políticas públicas educacionais que visassem melhoras nas condições de ensino fossem implementadas.

Como abordado anteriormente, a luta pela reconstrução educacional no Brasil teve como um de seus marcos o período de redemocratização que conduziu à Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Nesse período setores da sociedade civil defenderam que a democratização da educação brasileira deveria assumir a construção de uma escola pública, gratuita, laica e de qualidade.

Cunha (2001) destaca a importância dos movimentos sociais na luta para que o Estado oferecesse serviços públicos de qualidade e menciona as conferências de educadores ocorridas entre as décadas de 1970 e 1980, das quais destacamos um marcante item da Carta da III Conferência Brasileira de Educação, ocorrida em Niterói em 1984.

Nela se elencou inúmeros dispositivos que deveriam integrar a Constituição de 1988, sendo que o primeiro destaque refere-se ao acesso a educação como ideal democrático, conforme descrito no primeiro item: “A educação é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em *todos os níveis de ensino*” (CUNHA, 2001, p. 96, *grifo nosso*).

Identificamos inúmeros entraves que se colocam para que os ideais de cidadania e democratização educacional ocorram de modo abrangente no Brasil. E observamos que o processo de universalização do ensino fundamental, ocorrido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, não abrangeu os níveis de ensino médio e menos ainda o de ensino superior. Nos próximos capítulos abordaremos como foi se constituindo o ensino superior no Brasil, quais interesses e setores da sociedade buscou atender.

Também destacamos que os conceitos que aqui foram abordados serão retomados ao longo da presente pesquisa, buscando a compreensão da maneira como a política pública implementada pelo Prouni pode ter colaborado para minimizar os problemas inerentes à democratização do ensino superior brasileiro.

As concepções de Gramsci, as quais apontam diversas *brechas* abertas para construção de uma hegemonia das classes subalternas, serão mobilizados para compreensão da chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e na análise das políticas sociais, e em particular a política implementada pelo Prouni. Pois, o pensamento gramsciano se estrutura a partir das periferias, excluídas do desenvolvimento econômico e cultural dos centros de poder e decisão, constituídos pelo sistema capitalista de produção.

Gramsci observa que condições culturais das sociedades ocidentalizadas requerem uma estratégia mais sofisticada, a qual se materializa na construção do consenso, nos diversos espaços políticos de uma sociedade democrática, esta concepção, torna-se fundamental no pensamento gramsciano para construção da hegemonia popular.

As *brechas* que permitem transformações na sociedade são abertas pelas condições estabelecidas na sociedade civil – na visão de Estado ampliado elaborada por Gramsci – de presença e de participação popular aberta pelos direitos políticos conquistados pelo avanço das relações democráticas no ocidente.

Entre os elementos que procuramos articular em nossa análise está o conceito de cidadania, que abordamos anteriormente, o qual se faz presente em Gramsci, levando em consideração a possibilidade de que integrantes das classes subalternas possam ocupar posições de governo nas estruturas democráticas da sociedade. A partir do pensamento gramsciano, Martins conceitua que:

[...] cidadania é a participação dos indivíduos de uma determinada comunidade em busca da igualdade em todos os campos que compõem a realidade humana, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes, o que determina novos rumos para a vida da comunidade e para a própria participação (MARTINS, 2000, p. 58).

Salientamos que tanto o materialismo histórico dialético quanto o pensamento liberal desenvolveram uma visão instrumental de democracia entre os séculos XVIII e XIX. No registro liberal, Coutinho destaca que: “Basta lembrar a

emblemática definição de democracia de um pensador liberal como Schumpeter, para o qual a democracia não seria mais do que um simples método de seleção das elites através de eleições periódicas” (COUTINHO, 1999, p. 271).

Não escondendo, por outro lado, que o comunismo histórico assumiu a perspectiva de democracia como uma trilha para o socialismo, e não como elemento fundamental para o mesmo. Gramsci reavalia o conceito de democracia influenciado por Rousseau e Hegel, e reintroduz a perspectiva de Contrato Social de Rousseau, formulando sua teoria de hegemonia, constituída do consenso democrático, em que se articulam os conceitos de vontade geral e de contrato.

Tal movimento mostra que a hegemonia gramsciana não se desenvolve apenas do diálogo com os conceitos de Marx e Lenin, mas a partir da ampliação da discussão com outros autores. As aproximações das concepções de Gramsci do pensamento de Rousseau e Hegel se dão nos conceitos de “vontade geral”, assim como na elaboração de sua compreensão de “sociedade civil”, que se desenvolve na perspectiva de “Estado Ético”, culminando no conceito gramsciano de “sociedade regulada”, termo alternativo utilizado pelo autor no cárcere para se referir à sociedade comunista. Segundo Coutinho:

Ao propor um conceito substantivo de democracia, centrado na afirmação republicana do predomínio consensual (hegemônico!) do público sobre o privado, e ao identificar esse conceito de democracia Gramsci nos ensina – superando tanto a tradição do “comunismo histórico” quanto aquela do liberalismo em suas várias versões – que, sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo” (COUTINHO, 1999, p. 278).

É possível notar, como elementos constitutivos de brechas para transformação da sociedade estratificada e desigual, a constituição de um aparelho estatal estruturado democraticamente, que permite a presença de tendências anticapitalistas, como possibilidade de participação popular nos rumos dados à sociedade, assim como de ascensão de governos que estejam vinculados às classes subalternas e expressem seus interesses.

Contudo, a concepção de uma nova hegemonia, fundamentada na ideologia popular, considera a ocupação de espaços (*guerra de posições*), não apenas no Estado político, mas dá igual ou maior importância aos inúmeros ambientes fundamentais para formação hegemônica na sociedade civil. Por isso, a importância de formar as classes populares para ocuparem diversos espaços na sociedade, não

apenas na burocracia estatal, mas em ambientes formativos como escolas e universidades, nos veículos de comunicação social, ampliando os espaços sindicais e até mesmo se integrando ao setor cooperativo.

A partir do estabelecimento desses referenciais teóricos, e explicitação dos conceitos assumidos em nossa análise, buscaremos apresentar a política pública do Prouni. Seguiremos procurando fundamentar nosso estudo a partir dos conceitos aqui elencados, identificando se a política pública de acesso ao ensino superior configurada por esse programa pode ser analisada a partir do conceito de brechas identificadas na sociedade, na perspectiva gramsciana, as quais podem se tornar caminhos para possíveis transformações sociais, pelo viés da atuação política e construção do consenso. Assim, buscamos compreender de que maneira o Prouni promove o acesso ao ensino superior e se essa política se constitui em uma via de democratização educacional.

2 PANORAMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Compreendemos que ao abordar um tema que remete a democratização do ensino superior brasileiro, como assume a política do Prouni, devem-se considerar os condicionantes históricos da educação superior no Brasil, assim como elementos que antecederam e, de certa maneira, influenciaram na indução desse programa.

Ao considerarmos a história da educação no Brasil, e especificamente a do ensino superior, encontramos apenas tardiamente a ideia de educação relacionada ao desenvolvimento social, cultural e econômico do país, conforme enfatiza Cunha (1983). Essa análise aponta que a ideologia tecnocrata, presente na segunda metade do século XX, identificava a carência de recursos humanos qualificados em nível superior como barreira ao desenvolvimento do país.

A visão desse autor, parte da compreensão do caráter discriminatório que assume o sistema educacional brasileiro, denunciando a desigualdade de oportunidades de escolarização entre as diferentes regiões e classes sociais. Cunha observa que há um favorecimento a determinados setores da sociedade brasileira. Os elementos anteriormente descritos apontam para instrumentalização do sistema educacional, de maneira a reproduzir a ordem estabelecida, e, conseqüentemente, as desigualdades sociais no Brasil.

Entretanto, as características que vão desenhando o sistema educacional brasileiro, assim como os elementos formadores de sua identidade, remetem ao período de colonização do país, no qual se evidencia que o centro da vida pública e privada gravitava no poder externo dos senhores das terras e no poder político dos fiscais da Coroa.

Este sistema impedia ao povo a experiência de autonomia, essencial aos regimes democráticos, como denuncia Paulo Freire (2002). O poder exacerbado dos colonizadores associado à submissão e conseqüente acomodação das massas populares, esmagadas pelo poder, marcou todo esse período. Tais condições estruturais foram profundamente desfavoráveis ao desenvolvimento de ideais democráticos, como os que impulsionaram a educação europeia e dos países da América do Norte.

Na concepção freiriana o processo de colonização brasileiro foi fortemente marcado pelo sentido predatório, pela exploração econômica, em que o “poder do senhor” se estendia do domínio da terra, perpassando pelas *gentes*⁹, seja no trabalho escravo do nativo e posteriormente do africano, sufocando qualquer desenvolvimento de uma mentalidade ou clima democrático, chegando a conclusão que:

A nossa colonização foi, sobretudo, uma empreitada comercial. Os nossos colonizadores não tiveram – e dificilmente poderiam ter tido – intenção de criar, na terra descoberta, uma civilização. Interessava-lhes a exploração comercial da terra. (FREIRE, 1983, p. 67)

Nesse sentido, notamos que período colonial no Brasil se tornou um entrave para o seu desenvolvimento social, cultural e econômico, pois foi dominado pela lógica da exploração do colonizador, a qual se estendeu aos demais períodos históricos, sempre afastando o povo brasileiro de qualquer experiência democrática e de oportunidades de desenvolvimento educacional significativo.

Ao focarmos na história da educação brasileira, com especial atenção aos primórdios do ensino superior, chegamos à desorganização enfrentada pelo sistema de educação colonial com a expulsão da ordem religiosa jesuíta, responsável pela mesma. Cunha (2007), em sua pesquisa sobre o ensino superior, identifica, a partir da historiografia brasileira corrente, como primeiro período o Brasil Colônia, que tem seu início com a criação dos cursos de Arte e Teologia no colégio dos jesuítas na Bahia, em 1572, correspondente ao primeiro curso superior no Brasil.

Os jesuítas construíram colégios nos centros urbanos mais importantes da colônia, os quais incluíam o ensino das primeiras letras, o ensino secundário e o ensino superior. Essa estrutura educacional visava não apenas a formação de clérigos para atividade missionária, mas também formação de quadros para burocracia, como oficiais de justiça da Fazenda e da Administração, destaca-se ainda o objetivo de ilustrar os filhos das classes dominantes locais, como proprietários de terra e minas ou de mercadores metropolitanos.

É interessante observar que o ensino jesuítico era dividido em quatro graus: o curso Elementar, o curso de Humanidades, o curso de Artes e o curso de Teologia (CUNHA, 2007). É possível identificar nessa organização do ensino superior

⁹ O termo *gentes* procura abranger os diversos povos originários, como nações indígenas que foram escravizadas e/ou exterminadas, assim como os diferentes povos africanos que sofreram com o perverso processo de escravização.

jesuítico um caráter fragmentário, ainda muito distante do conceito de universidade, que apenas se efetivará no Brasil na primeira metade do século XX, ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, tais como o México, a Argentina, o Chile, o Peru, sendo que este último organizou sua primeira universidade no século XVI.

A expulsão dos padres jesuítas do reino português em 1759 fez toda essa estrutura ruir. Com as transformações econômicas e a ascensão do Marquês de Pombal, irromperam confrontos entre os interesses do Estado e a ordem jesuítica. A forte influência política dos jesuítas nos dois primeiros séculos de colonização, criou dificuldades aos colonos locais de escravizar os povos indígenas.

Tal situação, somada às dificuldades econômicas do período, fazia com que os colonos pressionassem Portugal para legalizar a escravização indígena. A nomeação do ministro do rei em 1750, que se tornaria o Marquês de Pombal, foi uma tentativa de obter a hegemonia e enfrentar a crise econômica amargada pela coroa portuguesa. A ampliação do poder do Estado acirrou o clima político português e, como consequência, o rei sofreu um atentado no ano de 1758.

A reação do Estado foi uma forte repressão aos partidos de oposição e seus aliados, entre eles a Companhia de Jesus, que foi expulsa das colônias portuguesas e tiveram seus bens confiscados (CUNHA, 2007). A expulsão dos jesuítas significou a completa desarticulação de todo o sistema educacional no Brasil Colônia, levando à destruição um sistema de ensino e organização escolar construída ao longo de dois séculos por essa ordem religiosa.

A reorganização do sistema de ensino ocorre somente com a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808, em fuga da ameaça expansionista imperial de Napoleão Bonaparte. Portugal se encontrava envolvido nos conflitos estabelecidos pela conjuntura política europeia, pressionado pelas duas potências da época, França e Inglaterra.

A estratégia utilizada por Napoleão para enfrentar o poder da marinha britânica, era impor bloqueios econômicos para desorganizar a economia inglesa, voltada à exportação. Para tanto, Bonaparte necessitava do apoio de Portugal para obter êxito. Mas, Portugal era aliado político da Inglaterra, consolidado pelo tratado de Methuen que estabeleceu relações de dependência econômica. Uma traição a essa aliança poderia deflagrar um confronto com a mais poderosa frota do período.

A gravidade da situação diplomática conduziu a uma das mais inusitadas situações históricas, a transferência da sede do reino português para o Brasil. Cunha descreve esse episódio histórico da seguinte forma:

O ministro plenipotenciário inglês convenceu o príncipe João, regente no impedimento de Maria I, a “rainha louca”, a transferir para o Brasil a sede do reino, com a garantia da frota inglesa. Essa transferência convinha à Inglaterra, pois lhe daria liberdade de comércio no Brasil, sem a intermediação do monopólio metropolitano (CUNHA, 2007, p. 66).

Com a transferência do poder metropolitano para o Brasil e a abrupta emergência do Estado Nacional, houve a necessidade de modificar o ensino superior advindo do período colonial, para atender às novas demandas exigidas pela coroa.

Em passagem pela Bahia, o Príncipe Regente D. João VI incentivou a criação de cursos de medicina e cirurgia junto ao hospital militar. A instituição do curso de medicina possibilitou um marco na história do ensino superior no Brasil, que até então era exclusivo de ensino religioso.

A pesquisa de Cunha (2007) constata que o ensino superior no período imperial (1822 a 1889) tinha como objetivo formar sistematicamente burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos, tais como profissionais liberais. As classes dominantes desse período buscavam a formação no ensino superior para seus filhos e se tornaram os principais grupos sociais a consumir os bens simbólicos oferecidos pelos cursos superiores recém-criados pelo Estado.

Pode-se afirmar que, a presença de D. João VI permite a secularização do ensino público no Brasil. É isto que observa Boaventura, ao citar que:

Do ensino médico do tempo do rei, depois com o ensino jurídico já no Brasil independente, originou-se o ensino superior por ordem de faculdades. Os principais tipos de ensino foram o médico, os cursos jurídicos, seguidos do militar e profissional, das aulas e cursos isolados e das instituições culturais (BOAVENTURA, 2009).

A presença da família real portuguesa no Brasil impulsionou, no mesmo ano da sua chegada (1808), a criação das escolas de Cirurgia e Anatomia, em Salvador e no Rio de Janeiro, a Academia da Guarda Marinha e, nos dois anos seguintes, a Academia Real Militar, também no Rio de Janeiro. Também nesse mesmo período foram criados os cursos superiores de Desenho, História, Música e o curso de

Arquitetura localizado na Academia de Belas Artes, seguindo com a estruturação do curso de Agricultura e da Real Academia de Pintura e Escultura (CUNHA, 2007).

Cabe salientar, que esta nova dinâmica que recebe o ensino superior brasileiro, não representa um interesse no desenvolvimento educacional do país, pois no período não houve investimentos significativos nas escolas de Primeiras Letras. Assim nota-se a ausência de uma política educacional que colocasse um projeto para o país. Antes, o incentivo à criação dos cursos superiores nesse período, deve ser compreendido a partir dos interesses da monarquia e sua corte, que buscavam desenvolver condições para atender seu alto padrão de vida, assim como assegurar que os valores da aristocracia europeia fossem reproduzidos no Brasil.

As transformações ocorridas no Brasil com a presença de D. João VI se efetivaram, de maneira que nem mesmo o seu retorno a Portugal (1820) enfraqueceu as mudanças implementadas pelo seu aparelho de Estado. Os desdobramentos seguintes induziram a proclamação da independência do Brasil, pelo príncipe Pedro (1822), dando sequência a uma nova etapa para o país.

Ao relacionar o desenvolvimento do ensino superior com os elementos desse período histórico, Cunha afirma que:

O ensino superior atual nasceu, assim, com o Estado Nacional, gerado por ele e para cumprir, predominantemente, as funções próprias deste. A independência política, em 1822, veio apenas acrescentar mais dois cursos, de direito, ao rol dos já existentes, seguindo a mesma lógica de promover a formação de burocratas na medida em que eles se faziam necessários (CUNHA, 2007, p. 71).

Dentre as novas orientações que se introduziram entre a transferência da sede do reino português para o Brasil e a sua independência, estava a promoção da secularização do ensino público, antes dominado pela administração da igreja.

Na medida em que o Estado implementou a secularização do ensino, sinalizou um aumento do poder estatal e ao mesmo tempo procurou atender aos interesses da classe burguesa mercantil e industrial insipiente. Embora tais medidas se dessem sob o impulso da doutrina liberal, como ocorreu à própria independência em 1822, a Constituição do Império (1824) manteve o vínculo Igreja-Estado em muitas áreas da burocracia civil, entre elas a do ensino público.

Isso é o que constata Cunha (2007), ao afirmar que os funcionários públicos, destacando os professores, tinham que prestar juramento à fé católica. As

faculdades eram proibidas de promover ensinos que representassem ofensas à religião oficial e doutorandos de medicina eram proibidos de apresentar teses que confrontassem as doutrinas eclesiásticas. Tais instrumentos coercitivos evidenciavam o poder que a Igreja ainda mantinha sobre o Estado.

A organização do ensino nesse período se vinculava ao reconhecimento dado pela esfera nacional, ao emitir títulos acadêmicos com validade em todo o país ao ensino secundário, que permitiam o ingresso no ensino superior. Os alunos formados em escolas provinciais deveriam ser submetidos a exames de habilitação para ingresso no ensino superior, uma espécie de embrião do vestibular.

Embora a administração da burocracia nacional se voltasse apenas para o ensino superior, seu poder se estendia sobre o ensino secundário, sobre o ensino provincial¹⁰, influenciando também o setor privado, pois todas essas instâncias almejavam o ingresso de seus alunos na educação superior.

Esse contexto levou os proprietários de escolas particulares a pressionarem o Estado, visando eliminar as restrições de diplomação e tornar o ensino privado equivalente ao ensino público. Sob a bandeira da liberdade de ensino, com apoio de liberais, positivistas, colonos protestantes e setores da maçonaria, o ensino privado se expandiu consideravelmente na década de 1870 (CUNHA, 2007).

Em 1879, com a promulgação do decreto 7.247, que instituiu a liberdade de ensino primário e secundário nos municípios, e a de ensino superior em todo território nacional, houve a possibilidade das escolas superiores particulares concederem diplomas com a mesma validade das escolas estatais.

Ainda assim, o desenvolvimento do ensino superior no Brasil seguiu de maneira pouco expressiva entre o final do período imperial e a Proclamação da República (1889). Permaneceu o modelo de formação de profissionais liberais em faculdades isoladas, tendo como principal objetivo assegurar a obtenção de diploma profissional, visando à ocupação de postos privilegiados de trabalho e à garantia de prestígio social.

A manutenção desse modelo, no sistema de ensino brasileiro, indica que as elites políticas e econômicas não vislumbravam vantagens na criação de universidades no país. A pesquisa de Anísio Teixeira (1989) informa que entre o

¹⁰ A organização administrativa imperial abrangia o ensino primário e secundário na Corte, além do superior em todo o país. Com a promulgação do Ato Adicional de 1834, os níveis primário e secundário ficaram a cargo das Províncias, o que deu certa autonomia as autoridades locais para organizarem a educação pública em suas respectivas regiões.

período de 1808 a 1882 foram elaboradas 42 propostas de criação de universidade no Brasil, entretanto, nenhuma delas alcançou o êxito de aprovação junto aos parlamentares brasileiros.

A inércia que acometia o sistema educacional no Brasil se fazia evidente nos indicadores, os quais apontavam que até o final do século XIX o ensino superior contava com apenas 24 estabelecimentos e aproximadamente 10.000 estudantes (TEIXEIRA, 1989). Este cenário se tornou propício à iniciativa dos ensinos confessionais e privados, os quais deram início a criação de suas instituições de ensino superior, pela possibilidade legal lograda na Constituição da República de 1891.

Nesse contexto ocorre em São Paulo a criação do curso de Engenharia Civil, Elétrica e Mecânica no ano de 1896, pela instituição confessional presbiteriana que veio tornar a Universidade Mackenzie. O que sobrevém nas primeiras duas décadas do século XX é uma considerável expansão do ensino superior que de 24 escolas isoladas passa para 110 instituições, e é somente na década de 1920 foram criados 86 novos estabelecimentos de ensino superior (TEIXEIRA, 1989).

2.1 Ensino universitário e classes dominantes

Os estudos sobre a constituição da universidade no Brasil destacam que a criação da universidade brasileira ocorre tardiamente, entre as décadas de 1920 a 1940. Em comparação com diversos países latino-americanos o Brasil foi o último a criar o ensino universitário, sendo que na década de 1920 registravam-se a criação de 76 universidades na América do Norte e 26 universidades na América do Sul, antes da criação da universidade brasileira. As primeiras universidades na América Latina foram criadas no século XVI, e são elas: a Universidade de São Marcos, na cidade de Lima, no Peru e a Universidade Real Pontifícia de São Domingos, no México (ORSO, 2007).

Ao abordar os motivos do surgimento tardio, bem como os objetivos que levaram a criação da universidade no Brasil, Orso (2007) aponta que o atraso não ocorreu pela falta de projetos e propostas de criação do ensino universitário. Ainda observa que: “Entre a primeira proposta de criação da universidade e sua criação de

fato, passaram-se, 351 anos. A primeira iniciativa nesse sentido partiu do jesuíta Marçal Beliarde, ainda no período colonial, em 1592” (ORSO, 2007, p. 44).

Conforme lembramos anteriormente, durante o período imperial foram apresentados 42 projetos de criação de universidade no Brasil, o que torna notória a presença de segmentos sociais que consideravam a necessidade de criação dessa instituição, mas que se confrontavam com setores da sociedade que discordavam sobre a relevância desse modelo institucional para o ensino superior brasileiro.

Isso não representava uma completa desvalorização do ensino superior, pois vimos que os primeiros esforços inerentes à educação superior no Brasil remetem ao período do Primeiro Império. Estes esforços ganham maior relevância após a independência de Portugal, pela necessidade de se criar uma estrutura jurídica para o país.

Desta forma, a criação das Faculdades de Direito de Olinda e de São Paulo adquirem importância em meio a esse contexto histórico. O mesmo ocorre com a criação das Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, as quais surgem para enfrentar os problemas de saúde, diante da precariedade estrutural de um país marcado pela colonização exploratória.

As constantes rejeições das propostas de criação da universidade brasileira se fundamentavam em justificativas ideológicas, pois as majorias dos projetos apresentados pautavam-se nos modelos coimbrão e napoleônico¹¹. Estes modelos eram profundamente criticados pelos segmentos liberais da sociedade que os consideravam centralizadores e contrários aos ideais de liberdade, pois traziam propostas de extinção das faculdades isoladas ou procuravam torná-las sujeitas à Corte (ORSO, 2007).

A concepção do caráter centralizador do ensino universitário se tornou o maior obstáculo à criação da universidade no Brasil. Entre os grupos opositores à criação da universidade brasileira encontravam-se setores católicos conservadores, positivistas e liberais, que a partir de concepções distintas, temiam que a instituição

¹¹ O modelo *napoleônico* refere-se à forma que a universidade tomou a partir da lei de maio de 1806 e decreto de 1808 promulgados pelo imperador Napoleão I, o qual era baseado nos ideais da burguesia francesa do século XIX, que buscava ruptura com a cultura clássica, voltando-se ao empirismo das ciências naturais e as bases do humanismo enciclopédico. Tal decreto subordinou as demais instituições de ensino francesas a esse modelo de universidade. De igual modo o referido modelo *coimbrão* conservava características rígidas e centralizadoras, submetendo todas as escolas superiores brasileiras a uma administração comum, com sede na Corte, que determinaria as bases e diretrizes da universidade. O que correspondia a uma centralização administrativa, didática e pedagógica da universidade no Brasil (CUNHA, 2007a; CASTANHO, 2002).

do ensino universitário se tornasse um entrave para a liberdade de criação de faculdades livres.

Na perspectiva de Roque Spencer M. de Barros, um dos principais pesquisadores sobre o surgimento da universidade brasileira, o ensino superior desse período foi instrumentalizado como propagador de concepções conservadoras da sociedade, atravancando avanços políticos e conquistas democráticas no final do século XIX. Tal postura ignorava o modelo de universidade defendido por intelectuais como Rui Barbosa, Joaquim Nabuco, Tavares Belford, Vieira da Silva e Domingos Carlos da Silva, que se fundamentavam na concepção alemã de universidade baseada na autonomia, na liberdade no processo de ensino-aprendizagem e na abertura à pesquisa acadêmica a partir da livre-docência (ORSO, 2007).

Uma nova perspectiva surge com o movimento nacionalista na década de 1920, do qual o modernismo se torna uma consagrada expressão em 1922. Júlio de Mesquita Filho, militante nacionalista e um dos principais idealizadores da universidade brasileira, considerava a absoluta necessidade desta instituição para alcançar os ideais de nacionalidade.

Em sua perspectiva, a universidade deveria exercer o protagonismo na adaptação da democracia no país, ao mesmo tempo em que promovesse condições para o seu desenvolvimento econômico, social e cultural. A concepção liberal a esse respeito é descrita por Orso (2007) nos seguintes termos: “A universidade era imaginada como autêntico centro intelectual e ético que irradiaria de seus seios as forças espirituais capazes de renovar incessantemente as energias do país” (p.53).

O registro do primeiro esforço no sentido de organizar o ensino no regime universitário ocorreu em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, sob o Governo de Epitáfio Pessoa, pelo Decreto 14.343 de 7 de setembro de 1920. Entretanto, a pesquisa de Romanelli (2010) aponta que este esforço não passou de uma agregação de três escolas superiores, as Faculdades de Direito, de Medicina e a Escola Politécnica. Outro caso digno de nota ocorre com a criação da Universidade do Paraná, oficializada pela Lei Estadual 1.284, do ano de 1912, a qual reuniu Faculdades de Direito, Engenharia, Odontologia, Farmácia e Comércio.

Contudo, não alcançou o status de universidade junto ao Governo Federal, pois este autorizava abertura de escolas superiores apenas em cidades com mais

de 100 mil habitantes e Curitiba ainda não tinha esse número populacional no período, o que protelou o reconhecimento dessa universidade, ocorrido apenas no ano de 1946. O caso da Universidade de Minas Gerais, criada em 1927, por esforços de Francisco Mendes Pimentel, semelhantemente não passou de uma agregação dos cursos superiores de Direito, Engenharia e Medicina (ROMANELLI, 2010).

Finalmente, em 11 de abril de 1931, o Decreto 19.851 instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, adotando o regime universitário para o ensino superior, proclamando os objetivos do ensino universitário nos seguintes termos:

Art. 1º - O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza da nação e para o aperfeiçoamento da humanidade (ROMANELLI, 2010, p. 134)

O Estatuto das Universidades Brasileiras formula objetivos muito vastos. O documento representa um distanciamento da realidade educacional brasileira, pois não considera os limites institucionais para o cumprimento das metas assumidas.

Ao incluir a investigação científica juntamente com o preparo para o exercício de atividades profissionais, percebe-se um esforço de acompanhar os objetivos da universidade moderna, entretanto, se observou ao longo do tempo, que a universidade brasileira tem pouca tradição de pesquisa e desde sua criação seu objetivo se concentrou mais na formação profissional.

Os fatores inibidores da pesquisa se encontram na estratificação social, que representa uma herança cultural que teme mudanças sociais se apegando a estruturas arcaicas de ensino, a forma de organização do ensino superior que não contempla ou estimula atividades relacionadas à pesquisa científica (ROMANELLI, 2010).

A criação da Universidade de São Paulo (USP) ocorreu em 1934, no período em que Armando de Salles, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação, ocupou o cargo de interventor no Governo do Estado de São Paulo. Orso (2007) descreve que a criação da USP reuniu esforços de um segmento da elite paulistana, ligado à oligarquia cafeeira e ao jornal *O Estado de S. Paulo*.

Entre os pressupostos assumidos na constituição dessa universidade, se encontra a consideração de que a formação da classe de dirigentes de um país, com uma realidade tão heterogênea, caberia à essa instituição, que a promoveria através de instrumentos seletivos. Os objetivos elitistas assumidos pelos idealizadores liberais são notórios nas palavras de Roque Spencer M. de Barros, quando afirma que a universidade “será sempre seletiva, por sua própria natureza. Será e deverá sê-lo, destinada aos mais capacitados intelectualmente, aos mais talentosos” (BARROS *Apud* ORSO, 2007, p. 56).

Não era diferente a perspectiva de Armando Salles de Oliveira, como interventor do Governo do Estado, pois em suas expectativas cabia à universidade formar a elite intelectual capaz de influenciar toda a sociedade. O que se observa é que a USP foi criada a partir da ideologia liberal, portanto não estava disponível para o conjunto da população brasileira. Longe de qualquer neutralidade política, a universalidade foi instrumentalizada pelas elites para sua reprodução.

Os objetivos de contenção das massas e pacificação social ficam evidentes nas palavras de Orso (2007), nas quais descreve que a universidade “deveria harmonizar e unificar os interesses antagônicos, regular as tensões de classes, converter as lutas em comunhão e harmonia, formar e reciclar as elites dirigentes, formar quadros e devolver a São Paulo a liderança na direção dos destinos do país” (p.57).

O contexto em que ocorre a criação da universidade se articula aos demais movimentos educacionais em curso no Brasil, os quais buscavam fundamentar a educação a partir de novos referenciais. Destaca-se nesse período a criação do Ministério da Educação e da Saúde, no ano de 1930, a Reforma Francisco de Campos em 1931, a elaboração do Manifesto dos Pioneiros em 1932, a fundação das Escolas Livre de Sociologia e Política de São Paulo, a Escola Paulista de Medicina e a Faculdade de Filosofia *Sedes Sapientiae*, todas em 1933. Como descrito anteriormente, a criação da USP, em 1934, e da Universidade do Distrito Federal em 1935. O que notoriamente tornou a década de 1930, um dos mais marcantes períodos para a educação brasileira.

2.2 Educação na era desenvolvimentista e as contradições sociais

A análise do desenvolvimento do ensino superior nesse período ficaria incompleta sem uma apresentação de elementos do contexto histórico da década de 1950. Esta década é considerada pelo historiador Eric Hobsbawm (2014) como *A Era do Ouro*¹², sobretudo nos países capitalistas considerados desenvolvidos. Nesse período a expectativa desenvolvimentista é propagada nos países latino-americanos, mas contrariamente a tais ideais, a população do denominado Terceiro Mundo aumentou consideravelmente, agravando os problemas sociais, a começar pela crise da fome.

A América Latina estava entre as regiões do mundo que não acompanharam o aumento de riquezas na década de 1950, ainda que sua produção de alimentos e de matéria-prima tenha aumentado significativamente nesse período, superando a dos países desenvolvidos (HOBSBAWM, 2014).

As políticas de desenvolvimento dos países latino-americanos, nesse período, foram influenciadas por organismos internacionais em estreita relação com grupos e países controladores da economia mundial, tais como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Aliança para o Progresso, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Nesse contexto, evitava-se confrontar os grandes interesses econômicos internacionais e os grupos nacionais dominantes. As pretensas mudanças acabaram por aumentar o domínio dos grandes grupos econômicos; as filiais das grandes corporações driblavam as barreiras alfandegárias latino-americanas e se apropriavam dos processos internos de industrialização sufocando os esforços das fábricas nacionais existentes.

Todo esse processo contava com apoio da maioria dos governos locais e assim como dos organismos internacionais (GALEANO, 2010). As classes dominantes dentro de cada país aliaram-se ao capital internacional, enfraquecendo as defesas das indústrias locais cooptando a burguesia e o Estado aos seus interesses.

¹² O historiador britânico, Eric Hobsbawm (2014), em sua obra "Era dos Extremos", estabeleceu uma periodização em sua obra, referindo-se ao período da década de 1950 como "Era de Ouro".

No período de 1930 a 1945, o governo Getúlio Vargas, movido pela ideologia nacionalista, procurou impor barreiras alfandegárias para proteger as indústrias nacionais, o Estado buscou intervir nos rumos da economia visando seu desenvolvimento. As políticas de Vargas sofreram pressões das elites, que reprovavam seu modelo de governo.

Ainda assim, o governo denominado Estado Novo (1937 a 1945), proporcionou importantes avanços para o desenvolvimento do Brasil, tais como: o estabelecimento da usina siderúrgica estatal em Volta Redonda, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que teve sua construção financiada pelo capital dos EUA. Deve-se sublinhar que a CSN foi fundamental para implantação da indústria de base brasileira.

De volta ao governo, Vargas, a partir de 1951, assumiu a estratégia de implantar a indústria automobilística, buscando atrair grandes montadoras internacionais, esta ação buscava estimular a produção da indústria nacional, vetando importações de produtos que pudessem ser fabricados internamente, essa política protecionista teve êxito no desenvolvimento da indústria de peças automobilísticas.

Na perspectiva de Galeano (2010), o suicídio de Vargas (1954) foi induzido pelo clima de forte oposição de setores da burguesia a seu governo. Contudo, a implantação efetiva do setor industrial coube ao presidente Juscelino Kubistchek, ao incluir esse objetivo no Plano de Metas de seu governo (SINGER, 2001).

O suicídio de Vargas evidenciou o clima de instabilidade política no país, que em menos de dois anos teve três presidentes: João Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos, como manobras das classes mais conservadoras da sociedade brasileira, contra a posse de Juscelino Kubistchek de Oliveira, eleito em 1955.

Ao assumir o governo (1956), o presidente Kubistchek, enfrentou um intenso clima de instabilidade política, que foi revertido pelo Pacto Populista, aliando a teoria do desenvolvimentismo à ideologia do nacionalismo. Esse período foi marcado pela criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com o propósito de formar de uma vanguarda política, na qual os intelectuais desse órgão poderiam colaborar nos rumos da política do país (PRADO, 2016).

Criado em 1955, por decreto do governo de João Café Filho, o ISEB tornou-se o órgão que abrigava as mais importantes teses da ideologia nacional-

desenvolvimentista. José Eustáquio Romão, ao referir-se ao ISEB, destaca que: “Nele também se refletiram todas as tensões de um projeto de sociedade que carregava em seu seio contradições estruturais insuperáveis” (ROMÃO; FREIRE, 2002, p. XXIX).

As origens dessa instituição remetem ao contexto ideológico no qual se desenvolveram organizações sociais como o Grupo Itatiaia (1952), sucedido pelo Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política (IBESP), ambos criados pela iniciativa privada. Romão (FREIRE, 2002) sublinha que tais organizações tiveram um curto período de atividade, sugerindo que conflitos teóricos advindos de diversas tendências ideológicas levaram a dissolução do grupo Itatiaia, pois em seu quadro abrigava intelectuais de perspectiva integralista e burocratas do governo de Vargas.

Em seguida, se organizou o IBESP, por iniciativa de intelectuais cariocas, visando assumir a liderança da política nacional, a partir do campo progressista, com a pretensão de articular as forças da burguesia industrial, do proletariado e de setores técnicos da classe média (ROMÃO; FREIRE, 2002).

Romão (FREIRE, 2002) destaca que os historiadores do ISEB costumam distinguir três fases em sua trajetória: a primeira estende-se da sua criação até 1958, na qual contou com o apoio do ministro da Educação e Cultura, Cândido Motta Filho, que nomeou Roland Corbisier como diretor, etapa em que Hélio Jaguaribe se destaca como membro mais ativo e dinamizador nessa instituição

A segunda fase foi marcada pela modificação dos seus estatutos, a partir de 1958, na qual a instituição se abre a um pluralismo teórico que a torna mais progressista, aproximando-se da classe sindicalista, de militares e de estudantes. A terceira fase ocorre com a direção de Álvaro Vieira Pinto e promove maior politização da instituição pelo viés ideológico de esquerda, apoiando as mobilizações populares pelas “reformas de base” do governo João Goulart. Para Romão:

As mutações que se pode perceber ao longo da história da instituição refletem não só a hegemonia de uma determinada tendência no seu interior, mas também o grau de articulação dessa tendência com o governo. Contudo, o caráter “chapa-branca” do Iseb, até mesmo quando articulado com uma administração considerada conservadora, não impediu que fosse considerado um espaço importante de atuação das esquerdas brasileiras quando o populismo também se aproximava mais de uma posição esquerdizante. Ele é um exemplo notável, na história da sociedade ocidental, da relação tensa que se estabelece sempre entre o intelectual e o poder. Não é à toa que figure como capítulo importante, quer seja nas

historiografias ditas progressistas, quer seja nas consideradas mais conservadoras (ROMÃO; FREIRE, 2002, p. XXXII).

A sucessão presidencial ocorre com a eleição Jânio Quadros (1961), a qual é abruptamente interrompida pela sua renúncia. Mais uma vez, sobre intensa crise política assume o vice-presidente da República, João Goulart (1963). As contradições políticas encontravam seu reflexo nas crises econômicas e sociais que assolavam o país. A política de Goulart priorizou as reformas de base, retomando o Pacto Populista da era Vargas, fomentando grande mobilização popular, inclusive na área da educação, buscando atender a necessidade de educação básica para as massas populares.

No governo Goulart intensificaram-se as crises sociais relacionadas à questão agrária e em diversas regiões do país surgiram as Ligas Camponesas, as quais organizaram ocupações de terras, pois as políticas de desenvolvimento agrário provocaram desemprego e fome aos trabalhadores rurais. No entanto, a efetivação da Reforma Agrária encontrava barreiras na Constituição Federal, em razão de indenizações inviáveis à situação econômica do país, o que tornava necessário que o Congresso alterasse a legislação para viabilizar tal reforma.

As alterações no texto constitucional nem foram votadas, em virtude do Congresso ser composto em sua maioria por representantes de oligarquias, de setores conservadores e de monopólios internacionais. Esse contexto agravou os conflitos no campo, os quais sofreram violenta repressão militar em diversas regiões do país (BANDEIRA, 1977).

Por outro lado, esse período marcou o fortalecimento da esquerda brasileira que obteve um expressivo resultado nas eleições do ano de 1962. O Estado de Pernambuco contou com a eleição Miguel Arraes como governador e no Estado da Guanabara, Leonel Brizola foi eleito deputado federal. Destaca-se a duplicação da representação do PTB no Congresso, fortalecendo as lutas pelas propostas de reformas de base do Governo.

Esta conjuntura permitiu uma ampliação dos movimentos sindicais, principalmente a organização intersindical Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), que fortaleceu movimentos estudantis, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e dos partidos de orientação comunista, como o PCB, que consideram esse período propício à emancipação das classes subalternas,

historicamente exploradas pelos representantes do capitalismo nacional e internacional (RIDENTI, 2010).

Profundas mudanças constitucionais se faziam necessárias, para que ocorressem transformações na estrutura econômica brasileira, de modo a reverter a situação injusta e desumana enfrentada pelas classes trabalhadoras. Entre as reformas defendidas pelo governo Goulart, figuravam: a reforma agrária, com emenda no artigo que tratava da indenização e inviabilizava o processo; a reforma política, permitindo o direito ao voto de analfabetos e praças; a reforma universitária, garantindo liberdade de ensino e extinguindo vitaliciedade de cátedra, e, por fim, a reforma da Constituição, que ampliasse poderes legislativos à presidência da república, que estrategicamente buscava legitimar tal processo promovendo um plebiscito para efetuar tais reformas (BANDEIRA, 1977).

As intenções nacionais-desenvolvimentistas defendidas por Goulart assustaram as elites conservadoras, as quais se uniram aos militares, sob apoio da embaixada norte-americana. Dessa maneira, atuaram na articulação do golpe de Estado civil-militar, perpetrado em 01 de abril de 1964, provocando a queda do governo.

Esta ação significou o fim do populismo e da política de massas e a instituição de um período sombrio de repressão às greves e de extinção dos sindicatos, no qual a prisão, a tortura, as mortes, o desaparecimento de líderes e de militantes se tornaram práticas comuns. A violência institucionalizada foi frequentemente usada pelos militares, para lidar com a contestação da classe operária à política de achatamento dos salários, usada para combater índices vertiginosos de inflação.

As décadas de 1950 e 1960 também foram marcadas pela rebelião estudantil, que se estruturou como movimento social aliado às classes trabalhadoras, com propósito de superação das contradições sociais advindas das desigualdades impostas pelo capitalismo em desenvolvimento.

Cunha (2007b) defende que a rebelião dos estudantes oriundos das camadas médias se vincula a percepção da impossibilidade de alcançarem ascensão social, como consequência do processo de monopolização da economia, que exigia níveis superiores de escolarização, tanto no aparelho burocrático em expansão quanto nas empresas.

As estatísticas escolares desse período indicam o crescimento das matrículas no ensino superior, alavancado pela ideologia de ascensão social mediante a obtenção de diplomas de cursos superiores. Contudo, a revolta estudantil alcança jovens oriundos de setores de mais alta renda que as camadas médias, os quais se engajam em movimentos estudantis a partir do contato com o pensamento progressista, advindo de correntes pedagógicas libertárias e do estudo teórico de correntes marxistas.

O desvelamento das contradições sociais e a percepção de aprofundamento das desigualdades na sociedade capitalista despertaram a juventude para a raiz da alienação presente na ordem social e a transformação dessa condição se daria nos ideais de revolução (CUNHA, 2007b).

Entre os fatores responsáveis pelo aumento da demanda da educação escolar nesse período está o fenômeno das migrações das populações rurais para as áreas urbanas, o que ocasionou uma busca primeiramente pela educação primária, para alocação no mercado de trabalho.

Durante esse período, se extingue a estrutura dual do ensino secundário – que significava a existência de um ensino propedêutico que conduzia ao nível superior e outro voltado para formação profissional que não permitia ingressar no grau posterior – devido a instituição das chamadas “leis de equivalência” (1951, 1953, 1957), que na versão outorgada em 1953 pela Lei 1.821, assegurava o direito de inscrição nos exames e vestibulares para facilitar os estudos em grau superior de alunos oriundos de diversos cursos profissionais do período. Ao analisar a política educacional desse período, afirma Cunha:

Essa série de medidas parciais, visando todas facilitar, direta ou indiretamente, a candidatura ao ensino superior, foi completada pela lei de diretrizes e bases da educação nacional, promulgada em dezembro de 1961, esta a verdadeira “lei de equivalência” dos cursos de grau médio, para efeito de promoção no sistema escolar (CUNHA, 2007b, p. 70)

A diminuição das barreiras para o ingresso no ensino superior provocou um número de alunos “excedentes”, os quais eram aprovados nos exames vestibulares, mas não efetuavam matrícula por falta de vagas. Esse fenômeno já vinha ocorrendo mesmo antes da criação das “leis de equivalência”, o que levou a resoluções de restringir a classificação dos candidatos, segundo as notas obtidas nos exames

vestibulares, até o preenchimento das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior públicas.

O intenso crescimento pela entrada no ensino superior nesse período se evidencia no número de matrículas, que em 1945 era de 27.253 e passou para 142.386 em 1964. Cunha (2007b), afirma que, em 1954, as escolas e universidades públicas respondiam por 59,7% das matrículas e ao final desse ano aumentaram para 61,3% do total de matrículas. O ensino superior já estava predominantemente organizado na forma universitária e respondia por 65% das matrículas nesse nível educacional. Em 1964, o ensino superior brasileiro contava com 39 universidades, como resultado do processo aglutinador de escolas isoladas (CUNHA, 2007b).

Este período ainda foi marcado pela instituição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, a LDB 4024/61, que foi elaborada em meio a acalorados embates ideológicos no Congresso Nacional, entre as tendências progressistas liberais e as forças políticas conservadoras.

Os ideais de cidadania aparecem no texto do anteprojeto que defende “a educação como direito de todos, assegurado pela escola pública obrigatória e gratuita” (CUNHA, 2007b, p. 94). Entretanto, a gratuidade aplicava-se apenas ao grau primário, pois no ensino médio e superior a gratuidade seria destinada apenas aos que demonstrassem aptidão e provassem falta de recursos.

Este projeto de lei ainda propunha uma estrutura burocrática descentralizada, atribuindo aos estados à coordenação do sistema de ensino dos dois primeiros graus. No que diz respeito ao ensino superior, buscava-se mudar a rigidez do Estatuto das Universidades de 1931 e implementar a autonomia universitária em aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Diante dos embates provocados pelo anteprojeto, Cunha afirma que:

A conciliação parece que prevaleceu, mais uma vez, na definição da questão da autonomia universitária, compondo-se as orientações plenamente autonomistas com as que temiam as diferenciações das universidades se elas não estivessem sujeitas as normas emanadas do Ministério da Educação. Foi assim que surgiu, no dizer de Villalobos, o conceito de “liberdade vigiada” para o ensino superior. Embora os laços que prendiam o ensino ao Estado ficassem mais frouxos, eles não seriam desfeitos, mantendo o Conselho Nacional de Educação o poder aprovar (ou vetar) os estatutos dos estabelecimentos de ensino superior, reconhecer (ou não) seus cursos e, em decorrência, conceder (ou não) os privilégios pretendidos pelos diplomados (CUNHA, 2007b, p. 97).

É interessante notar que a LDB 4024/61 apresenta uma preocupação com a ampliação de oportunidades de ingresso ao ensino médio, enquanto a atenção com o ensino superior se concentra na questão da qualidade.

Cunha (2007b) destaca que a preocupação com esse tema na educação superior foi assumida por Anísio Teixeira, que criticava a proliferação de escolas superiores de má qualidade no período, propondo um rígido controle federal dessas instituições e sobre o reconhecimento de cursos. Ainda sugeria o estabelecimento de ciclos no ensino superior.

Desta forma, identifica-se que a educação superior nesse período não permitia uma democratização desse nível de ensino para as classes subalternas da população brasileira. Cunha (2007b) assevera que: “Ele era caracterizado como destinado exclusivamente aos que possuíssem ‘nível intelectual e aptidões adequadas’” (p. 97).

Este pensamento pode ser notado nas modificações ocorridas no anteprojeto, as quais alteraram os mecanismos de seleção de candidatos, visando a limitação de matrículas e exclusões nas escolas superiores, sob o argumento de que havia um espírito de facilidade e tolerância prejudicial à vida econômica, ao acolher jovens inaptos, com formação deficiente que viessem a se dedicar a carreira superior.

Um dos instrumentos de controle ideológico que aparecem na LDB de 1961 é a concepção de estrutura curricular. Marchelli (2014) destaca que a expressão currículo mínimo aparece nas prescrições voltadas ao ensino superior, as quais seriam definidas pelo Conselho Federal de Educação (CFE), criado por essa LDB.

É possível identificar uma tendência de massificar a ação educativa, que parece alinhada ao surto de industrialização experimentado pelo país, com bases na ideologia do desenvolvimentismo econômico e cultural. Entretanto, a escola nos seus mais diversos níveis educacionais, não se livrou de seu caráter excludente e reprodutor da sociedade de classes no período de criação da LDB 4024/61.

2.3 O ensino superior privado lucrativo entra em cena

Com o golpe civil-militar de 1964, ocorrem profundas mudanças na sociedade brasileira que refletem na organização política, nas relações sociais e na produção cultural. O governo de Goulart aglutinava ideais progressistas defendidas pelos partidos nacionalistas e abriu espaços para os diversos movimentos de esquerda, desde sindicais e estudantis até movimentos de comunidades eclesiais de base. A sua queda trouxe profunda insegurança às diversas organizações sociais populares, pois passaram a enfrentar perseguição do aparelho repressor de estado (RIDENTI, 2010).

A política econômica implementada pelo governo militar institucionalizou medidas que levaram à desnacionalização da economia e concentração de renda. A invasão do capital internacional, oferece amplas vantagens fiscais na implantação de empresas multinacionais, permitindo a compra de enormes propriedades por trustes estrangeiros, baseadas em fraudes na remessa de lucros e no descumprimento da legislação.

Esse período permitiu uma maior concentração de renda pelos monopólios econômicos, em razão de uma política de achatamento dos salários, que prejudicou, sobretudo, a classe trabalhadora (FREITAG, 1979). Essa conjuntura despertou o interesse de investidores estrangeiros, pois, enquanto uma defasagem salarial sem precedentes era amargada pelas classes populares, grandes lucros eram obtidos pelas burguesias internacionais. O aprofundamento das desigualdades sociais provocou consequências desastrosas às condições de vida das classes subalternas, como o enfrentamento da fome e de enfermidades, a expansão das favelas e condições de marginalidade (ARNS, 1988).

No ano de 1966, o governo do general Costa e Silva, endurece ainda mais o regime, instituindo a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa (1967). O que levou a oposição a manifestações nas ruas, nas fábricas e nas escolas, enfrentando o clima repressivo. A violência policial faz uma de suas primeiras vítimas em 1968, ao provocar a morte do estudante secundarista Edson Luis Lima Souto, durante uma manifestação, despertando uma série de protestos em todo país.

A crescente onda de manifestações de rua, as denúncias contra o regime, sustentadas pelo partido oposicionista e o surgimento de grupos de resistência armada serão os argumentos dos militares para a instauração do Ato Institucional nº. 5, em 13 de dezembro de 1968, que estabeleceu a censura à liberdade de expressão no país (ARNS, 1988).

As desigualdades sociais e violência institucionalizada constituíram-se em terreno fértil para surgimento de movimentos de protesto, que encampavam de movimentos estudantis, políticos, agrários, sindicais até a revolução armada. Esse período foi marcado por movimentos de contracultura e plurais ideologias de esquerda, as quais defendiam o engajamento como importante elemento para se alcançar a revolução social e cultural, e emancipação humana.

No campo ideológico e cultural, no cenário mundial, destacam-se alguns episódios que culminaram no histórico ano de 1968, como consequência da efervescência política e social. O famoso *Maio* de 1968 na França partiu dos protestos estudantis e do proletariado contra as forças hegemônicas do regime gaullista e sua histórica greve geral

A denominada *Primavera de Praga* se caracterizou pela busca de um autêntico socialismo, constituindo dois grandes movimentos sociais e políticos importantes deste referido ano. No México, movimentos mobilizaram cerca de cinquenta mil estudantes para enfrentar a violenta repressão policial.

Na Itália, o *Janeiro de 1969* é marcado por protestos estudantis, com ocupação de universidades e greves de trabalhadores. Os movimentos estudantis alcançaram inclusive o Brasil, sob a bandeira da ação direta, da luta pela democracia participativa e do voluntarismo; tais elementos caracterizaram, em contextos mundiais diversos, o protagonismo do movimento estudantil (ARAUJO, 2008).

Esse período ainda foi marcado pelo estrangulamento externo da economia, agravado na década de 1980 pela crise do endividamento externo. O surgimento do neoliberalismo econômico, que começa a se desenhar nos países de capitalismo avançado, no final da década de 1970, trouxe consequências desastrosas para o Brasil, que demorou a se adaptar a este novo paradigma. Nesse período os bancos privados facilitaram empréstimos ao Brasil e a consequência foi a expansão

acentuada da dívida externa, experiência partilhada por muitos outros países “subdesenvolvidos”.

A partir de 1974, a inflação crescente advinda da alta do petróleo e a busca por reajustes salariais, levou ao aumento dos preços. De 1979 a 1981 a inflação chegou a atingir os três dígitos e isso fez com que a dívida externa aumentasse exageradamente, levando a economia à recessão e ao desemprego em massa (SINGER, 2001).

Cabe destacar a análise sobre o ensino superior elaborada por Florestan Fernandes, no período da ditadura civil-militar. O autor estabeleceu uma relação direta entre o acesso à educação superior e as desigualdades sociais no Brasil. Florestan, ao observar os dados sobre a situação do ensino superior do período da década de 1960, foi categórico em afirmar: “que o ensino superior brasileiro é, basicamente, um ensino de **elite** e para **elite**” (FERNANDES, 1975, p. 37).

O autor também sublinha que as matrículas referentes ao ensino superior no período equivalem a 1,27% do total de matrículas efetuadas no Brasil em todas as fases da educação. Em dados representavam que de um total de 12.233.394 matrículas, apenas 155.781 correspondiam ao ingresso no ensino superior.

Além disso, Fernandes compreendia que a universidade brasileira enfrentava uma dura crise no final da década de 1960, identificando certas ameaças que comprometiam a contribuição educacional da universidade brasileira. O autor enfatiza que:

Primeiro, pretende-se submetê-la a tutela exterior cega e inflexível. Segundo, o radicalismo intelectual é focalizado como um mal em si mesmo e como um perigo para sociedade. Terceiro, de uma forma ou de outra, os professores vêm-se diante de um novo dilema: fortalece-se dia a dia a aspiração de isolar-se o jovem fluxo de reconstrução da sociedade (FERNANDES, 1975, p. 25).

Fernandes (1975) aponta um engessamento no ensino superior provocado pelas elites, na busca de controlar os rumos da universidade brasileira. Tal situação impedia avanços nas áreas da tecnologia e ciência, pois diversos deles exigiam a inovação nas relações humanas e uma reorganização de poder na sociedade. A expansão do capitalismo brasileiro necessitava de uma postura de abertura, capaz de promover novas experiências e romper com os paradigmas do conservadorismo social.

Partindo da compreensão de que o ensino universitário deveria assumir a vanguarda na reconstrução social, exigida nesse ambiente histórico, para que a vocação da universidade brasileira fosse assumida, se fazia necessária à superação de uma limitação estrutural, o que Florestan identifica como “padrão brasileiro de escola superior” (FERNANDES, 1975 p. 52).

O ensino superior se constituiu como uma escola de elites culturais e essa realidade tornou-se um entrave limitador do conhecimento e da pesquisa, reduzindo-se a uma escola altamente hierarquizada, rígida e exclusivista, em que a atividade educacional era identificada como fonte de poder. O que significava a ausência de uma mentalidade universitária, movida pelo anseio de avanços no conhecimento e na ciência.

Fernandes (1975) identifica no que se chamou “reforma universitária”, promovida pelo governo Castelo Branco através dos decretos 53 de 1966 e 252 de 1967, uma manobra para escamotear a real intenção de controle das forças conservadoras brasileiras, sobre o ensino superior. Tais resoluções políticas procuravam garantir o controle do ambiente universitário pelo comportamento político conservador. Por trás do discurso liberal, a reforma universitária promoveu perseguições no interior da universidade com apoio de alguns de seus dirigentes, reprimindo movimentos estudantis, extinguindo espaços de integração e discussão (ORSO, 2007b).

É importante destacar que a luta pela reforma universitária, visando a democratização do ensino superior é anterior ao golpe militar. O movimento estudantil buscava através de suas reivindicações mudanças no contexto brasileiro, as quais incluíam a defesa de liberdades democráticas e justiça social.

Entre as questões fundamentais que mobilizaram o movimento estudantil, estavam à reformulação do ensino superior para transformação social. Isso significava a luta pela superação dos mecanismos de discriminação social presentes no ensino superior, a reivindicação pela expansão de vagas, gratuidade do ensino e aplicação de um vestibular menos rigoroso.

As mobilizações estudantis ganharam a atenção dos militares, que passaram a encampar no seu programa de governo a pauta da reforma universitária, mas que se distanciou das reivindicações do movimento (ORSO, 2007b).

Na compreensão de Orso (2007b) o governo militar suprimiu as causas defendidas pelo movimento estudantil, adotando medidas centralizadoras na reforma universitária de 1968, buscando atender o interesse das classes dominantes e do capital estrangeiro que apoiou o golpe em 1964.

A suposta modernização da universidade brasileira a pôs a serviço da produção de uma nova força de trabalho exigido pelo capital monopolista, presente nas empresas estatais e privadas multinacionais (FREITAG, 1979).

A estrutura universitária adotou um modelo tecnocrático-empresarial, a partir de uma racionalização que visava a diminuição de custos e aumento de produtividade, buscando atender os imperativos de segurança e desenvolvimento, defendidos pelo governo militar. Orso (2007b) identifica que: “Ao final, as medidas serviram para desmobilizar, castrar e despolitizar os estudantes e a universidade, além de estimular a privatização do ensino” (p.78).

A expansão do ensino privado ocorrida significativamente no governo militar, deve ser compreendida a partir de alguns elementos históricos anteriores a esse período, como por exemplo, o declínio das escolas particulares que em 1956 eram responsáveis por 57% das matrículas e em 1961 passam a ter 47%, segundo Almeida (2014, p. 34). Isso evidenciou uma maior participação pública na educação de nível secundário.

A demanda pela educação superior também decorre da emergência das camadas médias, influenciadas pela ideologia de ascensão social a partir de altos níveis de escolarização. Os dois fatores descritos acima influenciam o redirecionamento da iniciativa privada para o ensino superior, pois apesar do aumento do número de estudantes de nível médio, o índice de acesso ao ensino superior nos anos 1960 era de apenas 1,5% (ALMEIDA, 2014, p. 35) de alunos do Estado matriculados em institutos de educação superior.

O crescimento do setor privado após a reforma universitária de 1968 ocorreu de maneira significativa, conforme destaca Almeida (2014, p. 35), o número de universitários em 1960 era de 93 mil, em 1970 as matrículas passaram para 425 mil e em 1977 o número de matriculados atinge um milhão, indicando um vertiginoso crescimento no ensino superior.

Entretanto, Almeida (2014, p. 35) observa que esse crescimento se deu pela expansão de estabelecimentos isolados do setor privado, enquanto o ensino

superior público teve sua participação reduzida de 57% em 1960, para 49% em 1970, agravando o problema dos excedentes, que em 1960 foi de 28.728 alunos que foram aprovados no vestibular, mas não conseguiram se matricular pela falta de vaga no ensino superior público. Esse problema levou a instituição do Decreto 68.908, em 1971, que implantou o vestibular classificatório atrelado ao número de vagas definidas oferecidas pelo setor público (ALMEIDA, 2014).

A análise de Romanelli (2010) aponta que o regime militar traçou uma política de recuperação econômica, na qual o governo assumiu o papel acumulador de capital. Desta forma, a expansão do ensino foi desenhada de maneira que não viesse a comprometer a política adotada de concentração de renda, o que fez com que a oferta de vagas no ensino superior apesar de ter crescido, tenha ficado aquém da demanda.

Este cenário se tornou propício para assinatura de convênios internacionais, pelos quais o MEC passou a reorganizar o sistema educacional brasileiro, conforme os parâmetros técnicos oferecidos pela AID (Agency for International Development). Outra análise, que consideramos pertinente, a respeito da expansão do ensino superior privado no regime militar, parte da interpretação de que tal fenômeno procurou atender as demandas de acesso ao ensino superior das camadas médias, como moeda de troca pelo apoio político prestado no golpe militar de 1964, por frações dessa classe social (ALMEIDA, 2014).

Assim, a reforma universitária empreendida pelo governo militar (1968), se tornou fundamental para compreensão do surgimento e ascensão do setor privado lucrativo no ensino superior brasileiro. Como visto anteriormente, a reforma significou maior controle das forças conservadoras sobre o ambiente universitário, e não apenas isso, visava ao mesmo tempo o controle dos investimentos na área educacional, pois o desenvolvimento nos setores de infraestrutura eram o foco das políticas de governo nesse período, as quais não incluíam os setores sociais e educacionais.

Contudo, o governo se via confrontado com as aspirações de ascensão social da classe média brasileira, com o crescimento da escolarização em nível médio, somando-se a esses fatores a necessidade de formação de mão-de-obra qualificada para atender os novos requisitos socioeconômicos exigidos por esse

contexto, que apontava para necessidade da expansão de vagas no ensino superior (ALMEIDA, 2014).

Almeida (2014) caracteriza a política educacional do governo militar voltada para o ensino superior público, como uma “expansão com contenção”, a qual utilizou de forma recorrente a justificativa de falta de recursos para o desenvolvimento do setor.

Os dados estatísticos, levantados por Almeida (2014, p. 38), evidenciam uma retração do ensino superior público entre os anos de 1968 a 1978, o qual passou de 35% para 25% na participação nesse nível educacional e isso significou, em 1977, que do total de vagas disponíveis para o ensino superior no país, apenas 1/3 correspondia a vagas de universidades públicas.

Deve-se ressaltar que o setor público se voltou para o investimento no ensino de pós-graduação nesse período, visando à formação docente para o nível superior e buscando desenvolver pesquisas em áreas consideradas estratégicas pelos militares. O contexto é marcado também pela resistência de certas instituições do ensino confessional em expandir-se (ALMEIDA, 2014). A conjunção de tais elementos formou um ambiente propício para que o setor privado lucrativo viesse a se consolidar e encontrasse apoio no poder público para o seu crescimento.

As características desse ensino superior privado se diferenciam do ensino das instituições confessionais e comunitárias em sua natureza e objetivos. Ao analisar as particularidades do ensino superior privado que surge após a reforma universitária de 1968, Martins (2009) afirma que:

Trata-se de outro sistema, estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para obtenção de lucro econômico e para rápido atendimento de demandas do mercado educacional. Esse novo padrão, enquanto tendência subverteu a concepção de ensino superior ancorada na busca de articulação entre ensino e pesquisa, na preservação da autonomia acadêmica do docente, no compromisso com interesse público, convertendo sua clientela em consumidores educacionais (MARTINS, 2009, p. 17).

A presença das características identificadas acima levou o pesquisador Almeida (2014) a conceituar este setor como ensino superior privado *lucrativo*, pois o ensino superior das instituições confessionais, comunitárias, fundações de direito privado, autarquias municipais e outras, nas quais o ensino é pago, o lucro não é revertido para proprietários e investidores, como no caso desse novo ensino privado que ascende com características do setor empresarial.

Desdobra-se uma nova relação de ensino-aprendizagem, que coloca os docentes numa posição de subordinação aos detentores dos meios de produção de ensino, os quais são submetidos a exploração de seu trabalho, pela superlotação das salas de aula, por um clima de instabilidade de emprego, pela exigência constante de resultados da atividade docente e por um ambiente de rigidez na relação de trabalho, elementos que apontam para uma crescente proletarização da atividade docente (ALMEIDA, 2014).

As pesquisas sobre o ensino superior no período do regime militar demonstram que o Estado atuou ativamente favorecendo o setor do ensino superior privado. Este apoio ocorreu por meio das concessões de incentivos e subvenções prescritas na Constituição, mediante a facilitação do Conselho Federal de Educação em aprovar a abertura dos cursos no segmento privado.

O texto constitucional favorecia sobremaneira tais instituições de ensino a partir dos mecanismos de isenção fiscal e crédito educativo. Os incentivos significaram transferências orçamentárias destinadas às instituições privadas de ensino superior, mecanismo de financiamento que se dava de forma direta ou indireta. Carvalho (2002) afirma que:

A transferência direta constava do Orçamento Geral da União como subvenção ou auxílio e consistia em recursos federais direcionados, sem qualquer contrapartida ou garantia, às instituições privadas de ensino superior. A transferência indireta de recursos do orçamento baseava-se na concessão de bolsas de estudos a alunos carentes. O valor das anuidades dos bolsistas era repassado pelo governo federal às instituições privadas (CARVALHO, 2002, p. 124).

O funcionamento do mecanismo de renúncia fiscal se dava a partir de incentivos e isenções fiscais parciais ou totais, transitórios ou permanentes, voltados ao fomento da iniciativa privada em geral. Esses incentivos fiscais regionais incluíam os seguintes órgãos: a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), e setorial direcionado à pesca para a SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca).

Estes instrumentos de financiamento deveriam destinar 5% dos valores arrecadados a programas de desenvolvimento educacional. As instituições privadas de ensino superior estavam incluídas entre os beneficiários de tal programa. Carvalho (2002) considera que para o setor educacional, o custo e as condições dos

investimentos, vinculados a tais programas, apresentavam mais vantagens que qualquer financiamento bancário.

Outro importante instrumento de incentivo fiscal foi a renúncia tributária direcionada aos estabelecimentos de ensino. Segundo a Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, ficou estabelecida a isenção de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza (CARVALHO, 2002).

O intuito de investigar as aspirações de classes que foram contempladas com as políticas educacionais voltadas ao ensino superior no regime militar, nos levou a compreensão de que as pressões da classe média pela inserção nesse nível de ensino e motivada pela ideologia de ascensão social a partir da conquista do certificado de cursos superiores, buscando melhores qualificações profissionais, e a insuficiência de vagas oferecidas pelas instituições de ensino público, frente à demanda de alunos concluintes do ensino médio, tornou-se um cenário propício para o surgimento do ensino superior privado com fins econômicos. O que evidencia que as políticas educacionais do período buscaram atender interesses de grupos do setor educacional privado.

Para Martins (2009) o ensino superior privado de perfil empresarial se estrutura na medida em que as universidades públicas não conseguiram absorver a demanda por acesso. A considerável expansão desse setor educacional, ocorrida vertiginosamente na década de 1990, se deu a partir de complexas alianças políticas, que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo.

A força dos grupos de ensino superior privado lucrativo se mostra nos *lobbies* políticos que atuam junto ao poder legislativo, os quais visam à formulação de leis, decretos, resoluções de conselhos e portarias ministeriais, procurando flexibilizar determinações legais que regulamentavam o funcionamento dessas instituições, inclusive buscando reverter judicialmente decisões desfavoráveis aos seus interesses (MARTINS, 2009).

2.4 Redemocratização e novos horizontes para educação

O período de redemocratização que se segue no Brasil após o ano de 1985 foi marcado por inúmeras contradições acumuladas durante o período da ditadura militar (1964 a 1985). Nas duas décadas de governo militar houve significativos esforços para transformação da sociedade, visando o desenvolvimento urbano e industrial.

Segundo Ferreira Jr. (2010), o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, passou da 49ª posição em 1964, para a 8ª posição na economia mundial, no ano de 1970. Essa aceleração na economia brasileira ocorreu a partir das violações das liberdades democráticas e do aprofundamento das desigualdades sociais, que provocaram o achatamento dos salários da classe trabalhadora, o aumento expressivo dos índices de desemprego e taxas inflacionárias exorbitantes no fim desse período (SINGER, 2001).

A mobilização de vários setores da sociedade brasileira para a derrubada da ditadura militar ocorre no final da década 1970, envolvendo o cenário político nas eleições parlamentares de 1978, com a aprovação de teses democratizantes no Congresso Federal, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) lutavam ativamente pela anistia dos exilados, presos políticos e pelo fim da censura à liberdade de expressão impostos pelo AI-5.

Nesse contexto também se fortalece o movimento dos trabalhadores metalúrgicos, que organizaram greves e reivindicaram melhorias para o setor, o que viria criar a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a fundar o Partido dos Trabalhadores (PT). Na área da educação destaca-se a reorganização da União Nacional dos Estudantes (UNE), que havia sido fechada em 1969 pelos militares. De igual maneira, a organização da Confederação de Professores do Brasil (CPB) em 1979, e a fundação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) em 1981 (FERREIRA JR. 2010).

Os governos estaduais eleitos em 1982 se destacaram pelos projetos educacionais, os quais rompiam com a lógica tecnicista de ensino imposta pelo governo militar. No Rio de Janeiro ocorre a criação dos Centros Integrados de

Educação Pública (CIEPs), no governo de Leonel Brizola (PDT). Eram escolas de tempo integral que ofereciam refeições, esporte e assistência médica, além da educação formal aos seus alunos.

O governo de Minas Gerais, procurou revitalizar as escolas normais, implementar projetos pedagógicos considerando o ciclo básico de alfabetização e ampliar os currículos com disciplinas de ciências, história, geografia e educação para o trabalho, no ensino médio.

No governo do Estado de São Paulo houve a implantação dos ciclos nas séries iniciais, ocorreu a reforma curricular no 1º e 2º graus e elaboração do Estatuto do Magistério.

Nos Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, instituiu-se eleições para diretores de escolas públicas. Diversas dessas políticas sofreram duras críticas de setores conservadores da sociedade, que viam nas práticas democráticas e reformas curriculares, influências marxistas (FERREIRA JR., 2010).

O processo de redemocratização foi marcado pela luta de diversas forças sociais, que se organizaram na busca de espaços participativos, os quais eram concebidos para além do exercício do voto, mas se davam no estabelecimento de instrumentos que permitissem influenciar os rumos das políticas educacionais no país (MINTO, 2013).

A década de 1980 foi marcada por inúmeros embates sobre a escola e seu papel na sociedade brasileira, nos quais se consolidavam as críticas às teses conservadoras dominantes sobre o aparelho escolar e denunciavam seu caráter reprodutivista, ligando a educação às necessidades do desenvolvimento econômico e produtividade do trabalho, baseado no ensino tecnicista. Ainda assim, Minto (2013) destaca importantes temas que avançam na discussão educacional, na seguinte afirmação:

Consolidados como bandeiras de luta dos movimentos em defesa da educação, temas como a constituição de um efetivo sistema nacional de educação; a concepção de educação pública e gratuita; educação como um direito público subjetivo, assegurado pelo Estado; a descentralização e democratização do controle sobre o financiamento da educação; a gestão democrática da educação, entre outros, tiveram presença importante no processo de elaboração da nova Constituição Federal (p. 252).

Ainda se destaca no período, importantes lutas travadas no âmbito do ensino superior, nas quais a ANDES desempenhou um papel de vanguarda. A

atuação das universidades públicas foi fundamental, pois assumiram o protagonismo como contestadoras de toda a herança autoritária remanescente do período da ditadura militar, procurando contribuir com projetos que fortalecessem a democratização no país.

Minto (2013) descreve que o incômodo causado pela resistência encabeçada pelo movimento universitário, explicava o empenho dos setores conservadores em reformá-la, buscando neutralizar seu potencial contestador, o que ocorreu na década de 1980, com a criação do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), no governo Sarney, que escamoteava o propósito de restringir o ensino universitário e conter sua democratização.

As políticas educacionais que vigoraram a partir dos anos 1990 foram profundamente influenciadas por ideologias neoliberais propaladas por agências internacionais, tais como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras, que passaram a impor regras econômicas e políticas no cenário mundial.

Especificamente a América Latina se tornou alvo das medidas econômicas ditadas por tais agências multilaterais, impondo um conjunto de medidas conhecido como “Consenso de Washington”, criado em 1989.

Para esclarecermos melhor alguns termos das regras aplicadas aos países latino-americanos recorreremos análise de Ferreira Jr. (2010), que os descreve da seguinte forma:

Os “mandamentos do consenso” eram compostos pelos seguintes itens: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatizações das empresas estatais, abertura comercial, fim dos controles tributários que impediam a livre circulação do capital financeiro, reestruturação dos sistemas previdenciários, fiscalização dos gastos públicos, estabilidade monetária. Por conseguinte, todos os empréstimos financeiros feitos pelos países latino-americanos, ficavam condicionados às imposições determinadas pelo “Consenso de Washington”. (p. 108).

Outra importante análise desse período foi elaborada por Aguilar (2000), que identifica os ajustes implementados pelas políticas econômicas como o abandono ou ausência do Estado no trato das políticas sociais, as quais incluem áreas como saúde, previdência social e educação, características de um “Estado desertor”, conforme denominado pelo autor.

Aguilar se debruça sobre o avanço das ideologias neoliberais no Brasil e Argentina nas décadas de 1980 e 1990, ao acolherem sugestões econômicas dos organismos credores internacionais, e observa um “afastamento do Estado de setores que envolvem o setor público e suas políticas, assim como sua redução à mínima expressão, configurando, portanto, o começo da deserção” (AGUILAR, 2000, p. 41).

Tais elementos conduzem a uma crescente degradação dos serviços públicos, ademais, observa-se a concessão ao setor privado de responsabilidades antes assumidas pelo Estado. Ainda assim, o autor destaca que esse processo ocorre em uma conjuntura de intensos embates políticos, em que setores progressistas buscam a ampliação dos direitos de cidadania, tanto nos embates políticos ocorridos na Assembleia Constituinte (1987-1988), quanto posteriormente nas discussões que fundamentaram a elaboração da LDB/1996.

As políticas desenvolvidas no Brasil nos governos que atuaram de 1990 a 2002 assumiram a implantação das diretrizes neoliberais impostas pelo “consenso” descrito acima. As medidas que se desdobraram permitiram inúmeras privatizações, austeros ajustes fiscais, enfraquecendo as políticas públicas sociais, entre elas as voltadas à educação. Este cenário de fragilização da educação pública favoreceu o setor privado, especificamente o voltado para o ensino superior, que buscou a ampliação de suas IES no apoio de políticas educacionais que beneficiassem ainda mais o setor privado com fins lucrativos (FERREIRA JR. 2010).

Ao analisar a educação superior brasileira no contexto da década de 1990, Sguissardi (2006) destaca o contexto mais amplo em que ocorre a inserção subserviente do país na economia global, ao mesmo tempo em que ocorre o agravamento nos índices de desigualdade social no país. Sguissardi afirma o seguinte:

O que se denomina de modernização conservadora, que se iniciou com o governo Collor de Mello (1990-1991) e seguiu-se no de Itamar Franco (1992-1994), recrudescer no de FHC (1995-2002). Nesse período, em especial no Governo FHC, efetivou-se uma série de ajustes estruturais e fiscais ou de reformas orientadas para o mercado. No *octênio* FHC, ocorreram as principais conducentes à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como na educação superior (SGUISSARDI, 2006, p. 1026).

Os esforços que marcaram tais governos se concentraram na busca do equilíbrio orçamentário, o que significou cortes nos gastos públicos, na abertura

comercial reduzindo e eliminando tarifas e barreiras de importação, na reformulação de normas de entrada do capital estrangeiro no país, na desregulamentação do mercado interno eliminando instrumentos de intervenção do Estado, na política de privatização das empresas e serviços públicos (SGUISSARDI, 2006).

Uma perspectiva significativa levantada sobre a educação superior nesse período foi realizada por Amaral (2003), na qual procura destacar a crise ocorrida no financiamento da educação superior no Brasil, em uma conjuntura que revela pressões com a implementação das políticas pós-crise do Estado de Bem-Estar Social, nas quais a perspectiva neoliberal induz a lógica denominada *quase-mercado* educacional.

Amaral se debruça sobre as concepções do papel do Estado, destacando a categoria de *Fundo Público Federal (FPF)*, como fundamental para compreensão do contexto educacional do período de 1989 a 2002, recorte estudado pelo autor, e busca situar o financiamento das IFES como parte orçamento da União destinado aos serviços sociais de responsabilidade do Estado.

O autor constata que a partir da década de 1990 houve uma implantação sistemática de políticas em consonância com as orientações dos organismos multilaterais, as quais levaram a reformas econômicas e privatizações de empresas estatais, congelamento de salários e adoção de medidas protetivas ao sistema financeiro, como abertura do mercado nacional aos produtos estrangeiros.

No ensino superior, o que se viu, no contexto do *quase-mercado* educacional, foi uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas e da procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, de modo a complementar as do Fundo Público (AMARAL, 2003, p. 25).

Para Amaral (2003) as políticas de financiamento implantadas nas IFES conduziram tanto a expansão das atividades dessas instituições, quanto à compressão dos recursos fiscais destinados às mesmas, pressionando-as a procurarem recursos financeiros extra-orçamentários, junto à iniciativa privada, sob o discurso de uma maior eficiência.

O autor constata que a adoção de políticas neoliberais provocaram cortes drásticos em investimentos em áreas sociais, e os financiamentos da educação sofreram fortes impactos. E conclui que os gastos do Fundo Público Federal (FPF),

de 1989 a 2002, foram afetados pela prioridade dada aos pagamentos de despesas financeiras da União, sendo mais acentuados nos períodos dos governos Collor e FHC, destacando que no segundo, sob a justificativa de ajuste fiscal, promoveu-se uma gradual transferência de recursos da área social para financeira e o setor educacional teve recursos diminuídos.

Os recursos em relação ao PIB caíram de 0,97% em 1989, para 0,64% em 2002 (34% de queda); em relação às despesas correntes do FPF, passam de 5,70%, em 1989, para 3,17%, em 2002 (44% de queda); e no que diz respeito à arrecadação de impostos da União, diminuíram de 12,5%, em 1989, para 7,9% em 2002 (37%). (AMARAL, 2003, p. 187).

No estudo de Ristoff (2008) sobre os impactos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) nos anos que se seguem a sua aprovação, o autor afirma que as políticas educacionais implantadas a partir das diretrizes de organismos econômico-financeiros multilaterais, promoveram a elitização e privatização na educação superior brasileira, que continuou inacessível à grande parcela da população brasileira, principalmente para juventude das classes trabalhadoras.

Nessa mesma esteira segue a análise de Cunha (2003), sobre o ensino superior no octênio do governo FHC, destacando que a propalada conexão entre desenvolvimento científico-tecnológico e econômico não foi estabelecida, e o país continuou na dependência do capital financeiro e da tecnologia estrangeiros. Nesse período ocorreu a redução de despesas das universidades federais, comprimindo salários e orçamentos.

Em consonância com o que temos visto até aqui, sublinha-se que a privatização do ensino superior ocorre de maneira acelerada, aumentando consideravelmente o número de IES privadas, assim como do alunado abrangido por esse setor, os quais usufruíram do favorecimento governamental na aprovação de instituições de qualidade insuficiente, assim como de benefícios de credenciamento de cursos e de crédito financeiro.

Destacamos a seguir uma tabela com os números de matrículas no ensino superior em IES públicas e privadas, os quais indicam uma estagnação nas vagas no ensino público e um aumento no setor privado no ano de 2001. Contudo, deve-se observar que proporcionalmente as vagas no setor público respondiam por um número maior de matrículas no período:

Tabela 1 - Número de instituições e de estudantes no ensino superior (graduação), segundo tipo e dependência administrativa – Brasil, 2001.

INSTITUIÇÕES/ ESTUDANTES	TOTAL	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	INSTITUIÇÕES PRIVADAS
Instituições			
Universidades	156	71	85
Centros Universitários	66	2	64
Federações	99	2	97
Faculdades Isoladas	1.036	82	954
Centr. Educ. Tecnol.	34	26	8
TOTAL	1.391	183	1.208
Estudantes (mil)			
Universidades	1.956,5	816,9	1.139,6
Centros Universitários	338,3	5,8	332,5
Federações	166,2	5,1	161,1
Faculdades Isoladas	538,3	80,6	457,7
Centr. Educ. Tecnol.	31,5	30,8	0,7
TOTAL	3.030,8	939,2	2.091,6

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, Ensino Superior, 2001.

O ensino superior brasileiro vai se desenhando, segundo a pesquisa de Ristoff (2008), a partir das seguintes características: *Expansão*, *Privatização*, *Diversificação*, *Centralização* e *Sudestificação*.

A característica de *Expansão* ocorre pelo crescimento expressivo das IES e dos cursos de graduação, o que não significou democratização do ensino superior para o autor. Já a característica de *Privatização* constata-se na expansão de instituições privadas que em 2004 representava 90% do total das instituições e respondia por 70% das matrículas no ensino superior.

A *Diversificação* representa um distanciamento do modelo de instituição de educação superior fundamentado no conceito de universidade preconizado pela Constituição Brasileira de 1988, que defende a autonomia universitária baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, oferecendo espaços para programas de mestrado e doutorado a partir de linhas de pesquisa bem definidas. Tais princípios foram enfraquecidos com o surgimento dos centros universitários e pequenas faculdades que proliferaram a partir da expansão de IES privadas, que para se manterem lucrativas dedicavam-se apenas a cursos de graduação.

A *Centralização* coloca sob responsabilidade da União o sistema regulatório da educação superior de todo o País e, diante da expansão vertiginosa do setor privado, que representa 93% das IES brasileiras, surgem inquietações sobre a

efetividade do acompanhamento de tais instituições nos processos avaliativos e de reconhecimento da qualidade de seus cursos e estrutura de ensino.

E por fim, a *Sudestificação*, que parte da percepção de que os quatro Estados da Região Sudeste do Brasil concentram metade das IES, se tornando um dos elementos importantes para o desequilíbrio regional no país.

Ristoff (2008) destaca que no ano de 2003 o número de vagas oferecidas no ensino superior superou o número de concluintes do ensino médio, algo inédito na história brasileira. O autor identifica nesse movimento uma corrida por titulação alavancada em grande medida pelas exigências na LDB nº 9.394/1996 para o ensino universitário. Dessa maneira desta que:

O incremento na taxa de escolarização superior, embora muito distante do preconizado pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e sabidamente minado pelo elitismo histórico instalado, vem ocorrendo. A incorporação de significativos contingentes de pessoas acima de 24 anos, que estiveram excluídos da educação superior, além de revelar a grave e crônica defasagem idade-série em algumas regiões do País, tem pouco efeito sobre a população que entra no cômputo do PNE, pois 40% de nossos estudantes estão fora da idade apropriada (18 a 24 anos). Em 2004, apenas 10,4% da população de 18 a 24 anos estavam matriculados na educação superior. Esses percentuais não só estão entre os mais baixos do mundo, mas colocam o País na vexatória situação de desperdiçar o potencial de milhões de pessoas que poderiam contribuir com o desenvolvimento nacional e com a melhoria da qualidade da vida (RISTOFF, 2008, p. 44).

Embora haja sinais de mudanças nas oportunidades de acesso ao ensino superior no Brasil, a análise de Ristoff (2008) identifica que mantido o ritmo de crescimento do ano de 2004, chegaria em 2011 com cerca de 9 milhões de estudantes universitários.

A meta do Plano Nacional de Educação assume o compromisso de ampliar para 30% a inclusão de jovens entre 18 a 24 anos na educação superior, sendo 40% dessas matrículas em instituições públicas. Dados que procuraremos analisar nos capítulos posteriores, a partir dos documentos e principais índices de desenvolvimento do país. Entretanto, o Censo 2011 registra um total de 6.739.689 matrículas de graduação, o que representa um incremento de 5,6% em relação a 2010, conforme os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, *Censo da Educação Superior: 2011 – Resumo Técnico* – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, publicado no ano de 2013.

Com os traços desse panorama da educação superior no Brasil, consideramos que esse contexto estava posto para o governo Lula, e lidar com a expansão do ensino superior (ES) privado seria seu desafio. O Prouni pode ser compreendido como uma estratégia de inserir as classes subalternas em instituições privadas, sem o qual este setor populacional não se faria representativo nessas instituições.

Ainda notamos que o Prouni não pode deixar de ser visto sem o pano de fundo descrito anteriormente, o da crise no Estado de Bem-Estar Social, que induziu os cortes no FPF, a partir da ascensão de políticas neoliberais e que estimularam expansão das IES privadas lucrativas.

É nesse quadro que o Estado enfrenta o desafio da democratização da educação superior, com recursos limitados para investimentos no setor público e pressões herdadas do setor privado, que nesse contexto apresenta o inédito número de vagas no ensino superior acima do número de concluintes do ensino médio. Compreendemos que este cenário contribui para o surgimento da proposta do Prouni, que se materializou a partir de uma política que, em essência, busca a conciliação de classes.

3 PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

As eleições presidenciais do ano de 2002 marcaram a história brasileira. Pela primeira vez, após o período de redemocratização, subiu ao poder um presidente de origem operária, de um partido de base sindical, que ideologicamente foi assumindo posições que o aproximaram do matiz centro-esquerda. Referimo-nos ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual após três disputas presidenciais foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A análise de tal fenômeno deve levar em consideração fatores conjunturais, os quais nos ajudam a compreender as diversas nuances do cenário político, social e econômico enfrentado pelo Brasil no início do novo milênio. Ainda há que se pontuar, como veremos adiante, que as concepções de socialismo no PT são bastante heterogêneas desde sua fundação (1980).

O partido acolhe diversas tendências, indo de pequenos grupos radicais de esquerda com diversas abordagens do marxismo, advindos do movimento sindical e do movimento social, grupos de intelectuais democráticos de diversos espectros da esquerda, convicções que convergem com aspectos da social democracia e movimentos progressistas advindos do catolicismo e outras religiões.

O contexto político-econômico-social brasileiro no final do mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que antecedeu o governo Lula, foi marcado por um período delicado na economia do país, conforme afirma o economista Luiz Gonzaga Belluzo (2011). Enfrentava-se a crise cambial, graves problemas de infraestrutura, sobretudo marcados pelos “apagões” de energia elétrica e um clima de incerteza política que provocava uma grande inquietação em diversos setores da burguesia nacional e de representantes do capital estrangeiro que investiam no país.

As inquietações de tais frações de classes baseavam-se na insegurança que provocava um discurso de diminuição das desigualdades sociais, como o defendido pelo então presidenciável Lula – o mais bem colocado nas pesquisas pela corrida ao Palácio do Planalto – através da implementação de políticas que favorecessem as camadas de baixa renda do país, dando à agenda social o mesmo destaque que as demais demandas para o desenvolvimento nacional.

Entre as marcas do governo FHC, sublinhadas por analistas políticos, destaca-se o funcionamento de um sistema decisório que concentrou poder na figura do Presidente da República e dos líderes congressistas, permitindo que os poderes do Executivo encontrassem sua extensão no Legislativo, constituindo uma coalizão majoritária de centro-direita e estabelecendo um modelo institucional favorável à governabilidade, isto é, à capacidade de induzir o legislativo a assumir a agenda governamental.

A complexidade e extensão de questões que compunham a agenda pública, não contemplava a questão da desigualdade social brasileira. A estabilidade monetária obteve prioridade máxima, buscando inserir o país na economia internacional, associada a outras reformas que visavam garantir o controle inflacionário. As ações governamentais se deram na aprovação de emendas constitucionais que correspondiam a medidas altamente impopulares, que provocaram perdas para as camadas populares, assim como a movimentos sociais.

Apesar disso, cabe destacar o papel do Congresso na elaboração de políticas sociais, buscando garantir e ampliar direitos universais de cidadania, atuando para implementação de leis de proteção ao meio ambiente, “direitos do consumidor, acesso à justiça, garantia de direitos civis e punição de práticas discriminatórias” (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999, p. 52).

A pressão exercida pelo mercado econômico e o grande capital internacional, que ameaçavam diminuir investimentos no país devido a riscos de eleição de um governo que não cumprisse compromissos assumidos com organismos e agências internacionais, aos quais se juntavam a frações do empresariado e a investidores nacionais, certamente não foi ignorada pelo comitê eleitoral de Lula.

É nesse contexto que foi publicada a “Carta ao Povo Brasileiro”, a qual procurou articular propostas de mudanças com a concepção de crescimento econômico, assumindo a ideia de inclusão como um princípio de pacificação do país. Na referida carta, apresenta-se uma proposta de pacto social e político em torno do desenvolvimento econômico e enfrentamento das inúmeras crises causadas pelas desigualdades sociais. Destacamos alguns trechos importantes dessa carta:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. [...] A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira

estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer. [...] O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. [...] O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. [...] Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. [...] É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis. (SILVA, 2002).

A leitura da “Carta ao Povo Brasileiro”, realizada em um evento público que discutia seu programa de governo, e as posteriores publicações da mesma pelos meios de comunicação da época, foi interpretada como uma estratégia de aproximação de Lula das elites econômicas do país e de grupos investidores internacionais.

No trecho da carta destacado anteriormente, encontramos os termos que se referem a uma pacificação na sociedade. Tais termos, se direciona a um pacto social que procura articular desde reformas estruturais para diminuição da desigualdade social, como a reforma agrária, assim como assume ajustes de contas para honrar o compromisso com credores internacionais.

Integra o mesmo texto a ideia de reforma previdenciária, trabalhista e tributária, temas recorrentes da agenda neoliberal. Também sinaliza a implementação de políticas sociais para redução da fome, da pobreza e que

promovam avanços sociais, criando “um amplo mercado interno de consumo de massas”. O tom de busca por uma unidade em torno do bem comum para o país parece ter alcançado o objetivo esperado. É isso que observamos na manchete do jornal Folha de São Paulo, publicada dois dias após a referida leitura, com o título “Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

O pesquisador Rodolfo Palazzo Dias (2012), observa que o objetivo pacificador ganha corpo quando a classe de banqueiros, fração mais afastada ideologicamente do PT, acolhe à proposta eleitoral do partido, acenando apoio à implementação de seu projeto de governo. O propósito catalizador da “Carta ao Povo Brasileiro” atinge seu objetivo ao contemplar as inquietações dos setores mais afastados da classe dominante, diante da eleição de um governo com base nas classes trabalhadoras, contando com grande apoio popular.

O clima alvissareiro que permeava o Governo Lula, conforme denomina o economista Fernando Luiz Abrucio (2005), não diminuía os desafios que deveriam ser enfrentados naquele contexto. Este autor identifica significativos elementos conjunturais daquele período, formulando as seguintes afirmações:

É preciso acrescentar outro vetor analítico, pouco explorado no Brasil, bem como no estudo de outros países. Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. Essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos. (ABRUCIO, 2005, p. 41).

Ao desafio de integração dos entes federados somavam-se, à análise de Abrucio (2005), a outros enfrentamentos significativos, destacando a manutenção e expansão do *Welfare State*¹³, diante de um quadro de maior escassez de recursos e pressões do contexto neoliberal, exigindo cortes em gastos sociais; aumento da demanda por maior autonomia de governos locais e grupos étnicos, buscando diminuição das desigualdades regionais históricas.

O autor sublinha ainda a crescente interconexão dos governos com estruturas de poder, determinantes nos rumos de desenvolvimento econômico, tais como forças transnacionais (empresas e organismos internacionais bilaterais), que

¹³ Expressão que se refere a políticas de Estado de bem-estar social, as quais se desenvolveram a partir das lutas por direitos sociais ocorridas principalmente na primeira metade do século XX, conforme análise T.H. Marshall (1967) em sua obra “Cidadania, classe social e *status*”.

coloca o desafio de inserção internacional do país, mas de maneira a reduzir impactos negativos da globalização nas comunidades locais e seus hábitos socioculturais.

Em contrapartida, as críticas formuladas a partir das concepções políticas de esquerda consideraram as alianças do governo Lula com setores da burguesia como continuísmo das políticas neoliberais implementadas por FHC. Esta é a análise de Boito Jr. (2006), ao apontar para a grande influência de organismos internacionais nas políticas de governo, de instituições representantes do capital financeiro nacional, assim como de atores sociais representantes de órgãos do mercado financeiro que assumiram importantes cargos no governo.

Podemos falar em hegemonia do grande capital financeiro no modelo capitalista neoliberal porque, além da correspondência objetiva apontada acima, verifica-se, também, a identificação política e ideológica das entidades nacionais e internacionais do capital financeiro com os sucessivos governos neoliberais no Brasil. A política desses governos, de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva, vem sendo orientada e plenamente aprovada pelo FMI, Banco Mundial, Febraban e outras instituições. Um indicador significativo desta situação é a simbiose que verifica-se entre os dirigentes dos sucessivos governos do período, principalmente os dirigentes do Ministério da Fazenda e do Banco Central, e os dirigentes do setor financeiro nacional e internacional. Iniciar a carreira como diretor do Banco Central e prossegui-la como executivo de banco privado ou fazer o caminho inverso é, há anos, um fato corriqueiro no cenário político brasileiro. (BOITO JR., 2006, p. 247-248)

Nesse viés de análise, as políticas do governo Lula, comprometidas com o grande capital e os interesses da burguesia interna industrial e agrária, não permitiriam o desenvolvimento de um modelo econômico que atendesse plenamente aos interesses das classes subalternas, ou a implementação de uma agenda social que diminuísse as desigualdades estruturais, historicamente construídas no país.

Essa perspectiva é corroborada pelo próprio ex-presidente Lula, em um discurso feito na Avenida Paulista, em São Paulo, dez anos depois (2016), no contexto das manifestações contra o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no qual enfatizou que seu mandato foi muito lucrativo aos banqueiros do país. Conforme destacado no seguinte trecho: “[...] eles sabem que nunca na história do Brasil eles ganharam tanto dinheiro como ganharam quando eu fui presidente da República desse país” (SILVA, 2016).

Esta análise de conjuntura, elaborada por setores da esquerda, não considerava as alianças políticas junto a setores estratégicos da sociedade como brechas para transformações sociais e construção de uma nova hegemonia. O setor educacional, como parte dessa conjuntura, não estava alheio às ideologias de mercado e ao assédio de grandes grupos educacionais nacionais e internacionais.

A questão que formulamos é se a estratégia política de conciliação de classes, assumida pelo governo do PT, poderia ser compreendida, a partir das concepções gramscianas, como alianças políticas que induzissem pequenas transformações, buscando atender os clamores por políticas sociais que diminuíssem as desigualdades, promovendo dessa maneira, o acesso das classes trabalhadoras a níveis mais dignos de cidadania. Ainda que, para atingir tais propósitos, concessões fossem feitas a setores da burguesia nacional e representantes do grande capital, como parte de um plano de transformações estruturais que se daria em um período de longo prazo. Voltaremos a debater tais questões ao longo de nosso trabalho, nos detendo às diversas implicações que tal compreensão teórica pode desdobrar.

3.1 O desafio da educação superior no governo Lula

As expectativas que permeavam a eleição do primeiro presidente brasileiro de origem das classes trabalhadoras giravam em torno das possibilidades de mudanças nos rumos da política nacional. Se por um lado as classes subalternas, principal base eleitoral do presidente Lula, encontravam-se motivadas por um plano de governo que mantinha uma agenda de políticas sociais que visavam a diminuição de desigualdades históricas acumuladas no país, por outro lado setores econômicos do cenário nacional e internacional temiam pelo descumprimento de acordos e empréstimos firmados junto a órgãos internacionais, conforme citado anteriormente.

A herança da política econômica do governo FHC e seus antecessores, os quais assumiram a agenda neoliberal imposta aos países latino-americanos por órgãos bilaterais, atingia a educação superior através de mecanismos de financiamento internacionais, tais como: FMI, Banco Mundial, BIRD e outros

(COSTA, 2010). Portanto, coube ao governo Lula estabelecer uma conciliação dos diferentes interesses de classes em jogo durante seu mandato, procurando por caminhos de pacificação social, conforme sinalizado no texto da “Carta ao Povo Brasileiro” (SILVA, 2002).

Um importante documento a ser analisado, para entender as propostas de enfrentamento dos desafios educacionais pelo novo governo, é o programa voltado à área da educação intitulado “Uma escola do Tamanho do Brasil” (2002). A análise do ensino superior descrita em tal programa de governo destaca que a importância desse nível de educação contrasta com o cenário encontrado naquele momento, interpretado como resultado do descaso de políticas anteriores. O cenário conjuntural segundo o documento apresenta os seguintes dados:

O total de estudantes matriculados na educação superior no Brasil (7,7% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos) continua sendo um dos menores da América Latina. Desses estudantes, 1/3 está matriculado em instituições públicas e 2/3 em instituições privadas. O aumento no número total de instituições nos últimos oito anos foi de 38%, mas o setor privado cresceu 51%. O número de universidades federais (IFES) permaneceu estável no período, enquanto o das privadas cresceu 44%. Concluindo: as instituições de ensino superior (IES) privadas, que em 1994 correspondiam a 74% do total, em 2000 já correspondiam a 85%. No mesmo período, o aumento total das matrículas foi de 62%, mas o do setor privado foi de 86%, e o do setor público de apenas 28%. A matrícula nas universidades cresceu 74% no total, mas 121% no setor privado e apenas 36% no setor público. Nesse período, as matrículas no setor privado cresceram duas vezes mais que as das estaduais e quase três vezes mais que as das federais. Segundo dados do Banco Mundial, já em 94 o Brasil situava-se entre os países do mundo com maior taxa de privatização da educação superior, no extremo oposto de países como França, Alemanha, Estados Unidos, Tailândia, México, Venezuela, Argentina, Honduras, Bolívia, Itália, Espanha, Quênia, Panamá, Áustria, Suécia, Paquistão, cujo montante de matrículas garantidas pelo poder público é superior a 75%. Os cortes orçamentários promovidos pelo atual governo federal ao longo dos últimos anos reduziram o financiamento para as 52 IFES a apenas 0,61% do PIB (ano 2001), um terço a menos do percentual de sete anos antes (1994) quando era de 0,91% do PIB. (UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL, 2002, p. 27).

A análise elaborada pelo programa de governo Lula a respeito da educação superior identifica a insuficiência de vagas oferecida aos estudantes do país e sinaliza a necessidade de expansão desse nível de ensino visando atender à crescente demanda. O documento salienta a importância de apresentar aos estudantes das camadas populares, que anseiam acesso ao ensino superior e são

impedidos pela limitação de vagas no setor público, programas de apoio que permitam o acesso ao setor privado.

Neste bojo encontramos no referido programa, ao longo das 25 propostas elaboradas para o ensino superior no Brasil, o que se pode compreender como embrião do Prouni, descrito no item 19, com a seguinte formulação:

Criar um Programa de Bolsas Universitárias, no âmbito do Programa Nacional de Renda Mínima, para beneficiar 180 mil estudantes carentes que estudem em cursos de qualidade comprovada e que, em contrapartida, realizem trabalho social comunitário (UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL, 2002, p. 31).

Torna-se interessante trazer aqui alguns dos importantes dados coletados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no Censo da Educação Superior referente ao ano de 2002, documento esse que traz uma análise introdutória muito pertinente a respeito do ensino superior no Brasil. Destaca-se a informação que participaram do Censo 1.637 Instituições de Educação Superior (IES), sublinhando um acréscimo de 246 novas instituições em relação ao ano anterior (2001), desse número apenas 12 são do setor público.

O Censo destaca que o setor público respondia por apenas 11,9% da educação superior no país e que seis das maiores universidades brasileiras eram do setor privado. Sublinha ainda o notável crescimento dos cursos de graduação, 1.490 no quinquênio anterior, somando no Censo de 2002, 14.399 cursos.

A respeito do número de matrículas nos cursos de graduação, em 2002 se registrou 3.479.913 de alunos, destacando que o setor privado respondia por 69,7% das matrículas nesse período. Informa ainda que as desigualdades regionais se mantiveram no que corresponde ao ingresso no ensino superior, pois apenas a Região Sudeste respondia por mais de 50% das matrículas do país.

Outro dado importante que aponta o Censo é que apenas 60% dos estudantes universitários se encontravam na faixa etária dos 18 a 24 anos (faixa convencionalmente usada para comparações internacionais), sendo 21,9% dos alunos com mais de 30 anos e 6,4% com mais de 40 anos de idade, indicando a crescente presença de perfis de alunos mais velhos no ensino superior.

Tais indicadores podem ser observados na Tabela 2 a seguir, nos quais se destacam os números que representam as IES privadas e que superam em grande medida as instituições públicas:

Tabela 2 - Instituições: Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES – 2002

Unidade da Federação/Categoria Administrativa	Total Geral		Universidades		Centros Universitários		Faculdades Integradas		Facul., Escol. e Inst.		Centros de Edu. Tec.				
	Total	Capital	Total	Capital	Total	Capital	Total	Capital	Total	Capital	Total	Capital			
	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior			
Brasil	1.637	592	1.045	86	77	32	45	105	75	1240	422	818	53	32	21
Pública	195	72	123	37	3	-	3	3	3	80	13	67	31	18	13
Federal	73	48	25	15	1	-	1	-	-	7	3	4	22	17	5
Estadual	65	24	41	18	-	-	-	-	-	25	10	15	9	1	8
Municipal	57	-	57	4	2	-	2	3	3	48	-	48	-	-	-
Privada	1.442	520	922	49	74	32	42	102	72	1160	409	751	22	14	8
Particular	1.125	431	712	15	47	21	26	85	60	943	340	603	22	14	8
Comun/Confess/Filant	317	107	210	34	27	11	17	17	12	217	69	148	-	-	-

Fonte: INEP – Censo da Educação Superior 2002 (adaptado pelo autor).

Vale destacar um importante dado da análise que trouxemos anteriormente, elaborada pelo programa de governo do PT para área da educação, o fato de apresentar uma alarmante taxa de privatização do ES, a partir de uma perspectiva crítica e preocupante, sublinhando essa condição como muito superior aos índices de diversos países.

Embora essa crítica tenha sido feita, o setor continuou avançando a braçadas largas durante o governo Lula. Esta curiosa situação levanta diversos questionamentos, tais como: Ao que se deve tal situação? Às alianças com o setor privado educacional? À uma estratégia para atingir os propósitos de democratização do ensino superior? À uma compreensão da força inevitável do capital privado atuando no setor educacional? Essas instigantes questões permeiarão nossa análise a respeito da política educacional implementada pelo Prouni, ao longo desse trabalho.

Entre as mudanças propostas pelo governo Lula para o ensino superior, deve-se considerar a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com o propósito de aferir a qualidade do ensino das IES no Brasil, visando buscar propostas de melhoria qualitativa, promovendo a expansão comprometida com a excelência acadêmica para o setor, fundamentadas no compromisso social e na consolidação de valores democráticos, conforme previsto no texto da Lei 10.861 de 2004, que instituiu o Sinaes (BRASIL, 2004a).

A proposta de Reforma Universitária, difundida amplamente pelo então primeiro Ministro da Educação Cristovam Buarque, foi concluída pelo seu sucessor Tarso Genro, na elaboração do Projeto de Lei nº 7200/2006. As discussões em torno de diversos temas, abordados pelo PL em questão, levantaram inúmeras críticas de setores sociais ligados à educação, assim como debates a partir da academia.

Na compreensão de Silva Jr. (2007), o processo de construção do projeto de Reforma Universitária, embora o governo tenha promovido inúmeras discussões em fóruns, debates, seminários e colóquios, centralizou as decisões sobre as principais questões em torno do ensino superior.

Um dos temas mais controversos abordados na proposta refere-se à manutenção do capital social das instituições privadas, interferindo nos interesses de grandes grupos internacionais da educação voltados ao mercado brasileiro, os quais

exercem grande influência, por meio de lobistas, no Congresso Nacional (COSTA, 2010).

As ações voltadas à educação no governo Lula, incluíram a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), oficialmente lançado em abril de 2007 pela promulgação do Decreto nº 6.094. Saviani (2009) considera a singularidade do PDE, uma vez que não traz qualquer diagnóstico mais completo sobre o cenário da educação no país, ou justificativas fundamentando a nova proposta de política educacional, e acaba por se caracterizar mais como um conjunto de ações justapostas, seguidas de breve descrição.

Ainda cabe a ressalva feita por Costa (2010), de que o PDE não considera nenhuma das metas anunciadas pelos governos anteriores, o que caracteriza como uma ação de descontinuidade de políticas em andamento. No que se refere à educação superior inclui onze ações voltadas ao desenvolvimento desse nível de ensino. E inscreve na primeira ação os programas FIES-PROUNI, o que evidencia a centralidade de tais programas na política educacional do governo Lula, voltada ao ensino superior.

Notabiliza-se que o conjunto de políticas públicas elaboradas durante o Governo Lula visando o acesso e a ampliação do ensino superior, do período de 2003 a 2010, é considerável. Destacamos algumas delas, tais como: reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Programa Universidade para Todos (PROUNI); Financiamento Estudantil (FIES); Política de Cotas em universidades públicas; Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); implementação e ampliação dos cursos superiores de Ensino a Distância (EAD); programas de incentivos à docência (PRODOCÊNCIA, PIBID, PARFOR).

A partir do reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social, o governo Lula (2003-2010) adotou uma série de políticas públicas com o objetivo de ampliação do ensino superior. Este contexto permitiu o desenvolvimento do Programa Expandir, pelo Ministério da Educação (MEC), o qual previa a criação de dez universidades federais e 43 campi universitários em diversas regiões do país.

Aliadas a expansão das universidades públicas surgiram os demais programas de inserção para as classes trabalhadoras no ensino superior privado, entre eles o Prouni, o qual mediante renúncia fiscal estimulava as instituições

privadas a oferecerem bolsas de estudos para alunos/as de baixa renda. Alguns programas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) criado em 1999, com o propósito de assegurar o preenchimento de parte das vagas ofertadas pelo setor privado, destinado a apoiar financeiramente estudantes com certo nível de insuficiência econômica foram ampliados (CORBUCCI, 2007).

Em 2010, o Ministério da Educação (MEC) propôs a reformulação do ENEM e sua utilização como forma de seleção unificada nos processos seletivos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O ENEM passou a permitir a comparação dos desempenhos dos candidatos ao longo do tempo, possibilitando assim, a organização de séries históricas de rico valor educacional.

O acesso ao ensino superior público através do sistema de cotas ou reserva de vagas, despertou amplas e polêmicas discussões nos mais diversos setores da sociedade. O apoio explícito do governo Lula às ações afirmativas, inclusive com programa de bolsas e recursos para as universidades que as aderiram indicam uma mudança profunda na condução das políticas com perspectiva racial a partir de 2003 (LIMA, 2010).

A regulamentação, ampliação e implementação dos cursos de Ensino a Distância (EAD) se expandiu no período em que se concentra nossa análise. Segundo o relatório do ano de 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial do governo federal - que teve o objetivo de avaliar as condições do ensino superior no país e apresentar propostas de ações - a educação a distância foi considerada como uma das fundamentais formas de viabilizar a democratização do ensino (TRÓPIA, 2007).

O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA), foram elaborados com objetivo de incentivar e valorizar a docência no país, sinalizando que as políticas de formação de professores no Brasil tiveram certo destaque nesse período.

Na análise de Trópia (2007) a política do governo Lula para o ensino superior contou com o empenho do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), conforme anteriormente citado, que buscou diagnosticar os principais problemas da educação superior brasileira e apresentar uma proposta de plano de ação. No relatório produzido pelo GTI, registrou-se um diagnóstico preocupante da situação

da educação superior, em especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em razão da crise fiscal do Estado e a impossibilidade do Estado de realizar novos investimentos. Tal crise abrangia ainda as IES privadas, que haviam experimentado expansão recorde durante o governo anterior, contudo naquela conjuntura temiam o risco de uma inadimplência generalizada e havia uma crescente desconfiança em relação a qualidade dos cursos oferecidos por tais instituições. Trópia (2007) afirma que:

A urgência na adoção de medidas justificava-se em função da meta de expansão de 30% das vagas no ensino superior – expansão acordada pelo Brasil e os Organismos Internacionais e definida como meta pelo Plano Nacional de Educação. Assim, sob o discurso de justiça social e de democratização do ensino superior, o GTI apresentaria as seguintes soluções para enfrentar a crise: a criação de um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais, e a realização de uma Reforma Universitária mais profunda. (p. 2-3).

A Reforma Universitária formulada pelo GTI propôs a ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes. Nesta proposta a educação à distância é tida como uma maneira de viabilizar a democratização do ensino, partindo da análise que a universidade pública brasileira não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça em curto e médio prazo.

Propôs ainda a defesa da autonomia universitária visando a superação da crise financeira enfrentada, compreendida como flexibilização tanto dos currículos quanto financeiro-administrativa, o que representava autonomia para a redução de pessoal, bem como da flexibilização nas formas de contratação de pessoal. Esta foi uma proposta polêmica interpretada como desregulamentação didático-científica.

Para o GTI a dependência das universidades dos recursos públicos deveria ser sanada pela busca de financiamento, viabilizando a entrada de recursos privados nas IES, os quais permitiriam avanços científicos e modernização das estruturas.

Tais propostas despertaram severas críticas de setores da academia, como analistas do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e diversos estudiosos do ensino superior brasileiro (TROPIA, 2007; SGUISSARDI, 2006; LEHER, 2005).

Um balanço geral das políticas voltadas ao ensino superior, como descrito até aqui, pode nos levar a compreender que, se por um lado não conseguiram dar

conta de todos os problemas e desafios do ES no Brasil, por outro trouxeram novidades que alteraram o ambiente do ensino superior público com a presença das minorias sociais, como negros, indígenas, pessoas com deficiência e alunos oriundos de escolas públicas. Fenômeno semelhante ocorreu nas IES privadas que passaram a acolher as classes de baixa renda com os programas de acesso ao ensino superior, também com ampliação e flexibilização do financiamento estudantil através do programa FIES.

3.2 A constituição do PROUNI

Nosso propósito, nesta etapa da pesquisa, é investigar os principais conjuntos de forças e atores sociais que protagonizaram ações no surgimento do Prouni, as referências que influenciaram a elaboração de tal programa para acesso ao ensino superior e as transformações e mudanças ocorridas no projeto de lei que culminou na MP nº 213/2004 e posterior Lei nº 11096/2005, que instituiu o Programa Universidade Para Todos, a partir dos interesses de diferentes frações de classes, entidades representantes de grupos educacionais e movimentos sociais que atuaram nesse processo.

O baixo índice de estudantes matriculados na educação superior no Brasil, abordado anteriormente no diagnóstico feito pelo programa educacional do governo Lula, que apresenta apenas 7,7% dos jovens em idade universitária integrados nesse nível educacional, assim como a expansão das IES privadas, estabelecem elementos para análise de pelo menos duas distintas frações de classes, a saber: a de estudantes de baixa renda, oriundas de famílias das classes trabalhadoras e a de setores do empresariado da educação privada lucrativa.

O Prouni foi instituído pela Lei nº 11096, promulgada em 13 de janeiro de 2005. Refere-se a um programa nacional de bolsas, concedidas à estudantes de baixa renda que buscam acesso na educação superior em instituições privadas de ensino, através de nota mínima obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). A Lei foi sancionada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro da Educação Tarso Genro, e traz em seu primeiro artigo a seguinte definição:

Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (BRASIL, 2005a, p. 1)

A adesão ao Prouni torna-se interessante às instituições privadas de ensino superior (IES) ao permitir a isenção de inúmeros tributos que recolhiam. As instituições com fins lucrativos deixam de recolher a COFINS e o PIS, o que representa um incremento na receita operacional bruta, ao não serem tributadas na prestação de serviços. No que se referem às IES comunitárias e confessionais, as mesmas se beneficiam apenas da isenção do PIS, o que tem pouca representatividade sobre a folha salarial. Tal análise permite compreender um favorecimento das IES lucrativas em detrimento das filantrópicas. Além disso, o INSS patronal pode ser suavemente parcelado nos cinco primeiros anos de adesão ao programa (CARVALHO, 2006).

Entre as críticas direcionadas ao programa, destacamos a formulada por Otranto (2006), a qual enfatiza que se os recursos derivados da isenção de impostos e pagamentos das bolsas se destinassem às universidades federais, ela supõe que poderia se ampliar a contratação de novos professores, permitindo ofertar todos os cursos de graduação no período noturno. A autora defende que esse redirecionamento de recursos permitiria chegar, em três ou quatro anos, a 1 milhão de novas matrículas nas universidades públicas, superando em muito às 120 mil bolsas previstas pelo governo através do Prouni.

Já no primeiro ano de implementação, 1.142 IES privadas aderiram ao Prouni representando 59% do total. No ano seguinte (2006) o índice variou para 57,6%, representando 1.232 instituições. A análise da massiva adesão das IES privadas ao Prouni não pode ser desvinculada dos benefícios financeiros usufruídos pela renúncia fiscal. Trópia (2007) afirma que:

Muito embora tenha incentivado, o governo também inviabilizou, ao estabelecer alguns regulamentos, que outras IES aderissem ao Programa – o que de resto gerou fortes e orgânicas reações por parte das entidades representativas das instituições de ensino particulares [...] (TRÓPIA, 2007, p. 6).

A autora ainda relata os dados divulgados pelo MEC, os quais se referem à renúncia fiscal em virtude das isenções concedidas pela política do Prouni, que concernente ao ano de 2005 foi de R\$106 milhões, em 2006 de R\$ 114 milhões, e em 2007 de R\$126 milhões. Valores modestos, em se tratando de uma política de envergadura nacional. Buscaremos retomar a análise dos cálculos estimados pela renúncia fiscal no próximo capítulo, de maneira mais pormenorizada.

Identificamos inúmeras pesquisas com a temática de análise do Prouni, as quais a partir da coleta de dados empíricos buscaram traçar um perfil dos estudantes prounistas, observando as principais características socioeconômicas entre os beneficiários do programa. Em nosso estudo, buscamos acessar as principais pesquisas sobre o assunto, tanto as defendidas nas teses e dissertações, quanto os inúmeros artigos científicos elaborados a respeito do tema, entretanto, as pesquisas que nos referenciamos na busca de identificar o perfil do aluno prounista foram as de Almeida (2012; 2014), Costa (2008; 2010) e Saes (2015).

Almeida (2014) parte da compreensão de que um dos períodos de expansão histórica do ensino superior se deu no período pós Segunda Guerra Mundial, como consequência do desenvolvimento da luta por direitos humanos, dos avanços científicos, da ascensão das ideologias de desenvolvimento nacional, bem como da constituição de organizações com reconhecimento mundial, que assumiram discursos em prol da educação e defendendo certos modelos educacionais.

É neste amplo contexto, que o ensino superior vai ser interpretado pelas camadas sociais médias como uma espécie de elevador social, ou seja, a obtenção de certos certificados e diplomas poderiam se tornar canais de acessão social. Tal ideologia ganha divulgação ampla no aparelho escolar e as classes populares, ou pelo menos frações das camadas subalternas, passam a buscar acesso ao nível superior de educação, motivadas pela expectativa de ascensão social.

Uma importante mudança no cenário da educação superior no Brasil ocorre com a implantação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como ferramenta de acesso ao ensino superior, introduzido em 2004 para seleção de candidatos ao Prouni, e posteriormente utilizado pelas universidades e institutos federais com a mesma finalidade. O ENEM passa a ser enfatizado, a partir de então, como uma maneira seletiva que procura avaliar "as habilidades e competências humanas", termo bastante recorrente nas literaturas do período. Ao descrever o impacto sobre

o número de inscritos no ensino superior com a utilização da nota do ENEM, Almeida (2014) afirma que:

Ao verificarmos a evolução do número de participantes, percebemos um aumento significativo ao longo dos anos, com incrementos substanciais a partir do instante que o ENEM passou a servir como certame para acesso ao ensino superior. Para efeito comparativo, no ano de sua criação, em 1998, apenas 115.600 participaram. Em 2008, já com o Prouni existindo, 4.018.050 de inscritos e 2.920.560 participantes em 2009 e mais de 4.600.000 inscritos para edição de 2010. Segundo dados mais recentes, 539 Instituições de Ensino Superior (IES), já usam o resultado do exame como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, substituindo (total ou parcialmente) o vestibular (p.117).

As mudanças ocorridas no ensino superior provocaram algumas transformações no período analisado, entre elas Almeida (2012; 2014) identifica que com o Prouni um novo perfil de estudante adentra no *campus* do setor privado de ensino superior.

Empreendendo uma análise comparativa com outras investigações acadêmicas, o autor afirma ser possível visualizar alguns elementos que permitem identificar o perfil dessa nova faceta do estudante universitário.

Sua investigação sociológica fundamenta-se em dados socioeconômicos e outras características familiares, de moradia e trabalho, que permitem ao autor traçar esse novo perfil de estudante no ensino superior, identificando-os como oriundos das classes trabalhadoras formais e informais. O autor articula dados de outras análises sobre o Prouni para dialogar com o universo de pesquisados em seu estudo.

A pesquisa de Costa (2010) aponta que no universo de sua investigação do total de 815 bolsistas do Prouni da PUC-SP, no ano de 2007, 456 deles (56,1%) residiam em São Paulo, os demais em cidades da grande São Paulo e alguns casos em cidades no interior do estado. A autora apresenta que 80,8% dos bolsistas se deslocam entre 10 e 30 quilômetros de distância da universidade, identificando a mobilidade como uma das dificuldades enfrentadas pelos prounistas.

Para compor o quadro socioeconômico a autora recorre aos dados do ENADE (2004, 2005 e 2006) sobre alunos da PUC-SP, apresentando que 31,7% de alunos bolsistas possuem renda familiar de até 3 salários mínimos, 48,4% de 3 a 10 salários mínimos e 20% de mais de 10 salários mínimos. Outro dado sociológico interessante destacado por Costa é o que identifica nas informações do

ENADE/INEP se o bolsista do Prouni trabalha ou somente estuda. A esta questão 26,2% não trabalham sendo sustentados pela família, 17,3% trabalham e recebem ajuda da família, 15,8% trabalham e se sustentam, 28,4% trabalham e contribuem com o sustento familiar e 12,3% trabalham e são principais responsáveis pelo sustento familiar. Este último dado identifica no estudante universitário beneficiário do Prouni um perfil de trabalhador, pois 74,8% trabalham e concomitantemente cursam o ensino superior.

Mais uma pesquisa que traz elementos interessantes para composição do perfil do aluno prounista foi desenvolvida por Saes (2015). A autora compara os dados coletados em sua pesquisa com os do INEP/MEC 2014, observando as diferenças de idade, gênero e estado civil. Identifica, em sua pesquisa, que a maioria dos bolsistas encontrava-se em faixas etárias correspondentes ao período de conclusão do ensino médio, sugerindo em grande medida, que se tratava de estudantes universitários de camadas populares com trajetórias de sucesso escolar, ou seja, que passaram pelas fases anteriores de estudo sem interrupções.

A partir de dados empíricos da pesquisa estabelece-se uma relação entre as formações familiares e o ingresso no ensino superior. Saes percebe que as transformações ocorridas nas últimas décadas, especialmente no campo da educação brasileira, apoiam a tese de aproximação entre família e escola. A autora sustenta que a família possui um papel importante ao longo da escolarização do indivíduo. E destaca que o ensino superior é um dos elementos que pode provocar mudanças nas trajetórias desses alunos.

Procurando elaborar uma análise relacionando os bolsistas e suas famílias, Saes (2015) busca informações sobre escolaridade dos pais, os quais apontam dados interessantes sobre a influência desse dado na trajetória dos bolsistas. A partir das respostas de 133 bolsistas, a autora obtém os seguintes dados sobre a escolaridade dos pais: não frequentaram escola 8,3% dos pais e 3% das mães; fundamental incompleto 41,4% dos pais e 46,6% das mães; fundamental completo 17,3% dos pais e 11,3% das mães; ensino médio completo 26% dos pais e 34% das mães; ensino superior completo 5% dos pais e 5,1% das mães. A pesquisa traz um importante componente de análise das questões de gênero ao identificar os diferentes percentuais de escolarização entre homens e mulheres nas famílias dos bolsistas do Prouni.

Grande parte dos alunos prounistas constitui a primeira geração familiar a ingressar no ensino superior, que na pesquisa de Saes (2015) correspondem a 55%. Considerando-se alunos acima dos 30 anos, esse percentual sobe para 70%. Observa ainda, que a posição que os bolsistas ocupam na família pode revelar estratégias de escolarização aliadas às condições oferecidas pela política educacional. Apresenta a informação que ex-bolsistas com mais de 30 anos até receberam algum incentivo dos pais, que em sua maioria tinham baixa escolaridade, sob a justificativa de não passarem pelas mesmas dificuldades que seus progenitores. Entre egressos de 18 a 24 anos, observou uma maior naturalização na continuidade dos estudos em nível superior, já que nesse grupo havia um maior percentual de pais que haviam concluído o ensino médio, os quais tanto incentivavam quanto exigiam que seus filhos ingressassem no ensino superior.

3.2.1 As novidades do PROUNI: seus atores e concepções educacionais

O programa educacional do governo Lula, conforme apresentado anteriormente, identifica a insuficiência de vagas oferecida na educação superior brasileira, e assume a necessidade de expansão desse nível de ensino para atender à crescente demanda.

A elaboração do programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2002), que orientou o primeiro mandato do governo Lula, foi coordenada pelo professor Newton Lima Neto, e nele destaca-se a importância de elaboração de políticas de apoio, que permitissem acesso de estudantes das classes trabalhadoras ao ensino superior privado.

Entre as propostas voltadas para educação superior identifica-se um programa de bolsas universitárias para atender a estudantes de baixa renda. O programa proposto pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, propunha beneficiar 180 mil estudantes carentes, oferecendo bolsas no ensino superior em cursos de qualidade comprovada, exigindo em contrapartida que tais beneficiários realizassem trabalhos sociais comunitários.

A intenção de implementar um programa de concessão de bolsas de abrangência nacional não foi lograda pelo Ministro Cristovam Buarque, pois sua permanência na pasta ministerial foi de apenas um ano. Coube ao sucessor, o Ministro Tarso Genro, que assume o MEC no ano de 2004, juntamente com sua equipe de assessoria, elaborar o projeto de lei que deu corpo a Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, que instituiu o Prouni e procurou regular a participação das IES privadas no programa nacional de concessão de bolsas a estudantes que se encaixassem no perfil socioeconômico de baixa renda.

A equipe de assessoria de Tarso Genro, já contava com a presença de Fernando Haddad¹⁴, como secretário executivo do ministério, personagem político que desempenhou um papel importante na articulação da agenda nacional de educação no período em análise e que se tornou Ministro da Educação a partir do ano de 2005, seguindo na função até o final do segundo mandato do governo Lula.

Consideramos oportuno destacar as principais mudanças ocorridas no projeto do programa de bolsas, proposto inicialmente no mandato do Ministro Cristovam Buarque, até a formulação da redação final sobre a qual foi instituído o Prouni. Na proposta inicial do programa de bolsas, conforme referido anteriormente, havia a exigência de uma contrapartida do bolsista, que consistia prestação serviços comunitários, o que acabou desaparecendo nas formulações iniciais do Prouni elaborada pela equipe do Ministro Tarso Genro.

O Prouni foi apresentado no Projeto de Lei nº 3.582/2004, e para nosso objetivo comparativo das transformações ocorridas no processo formulação e aprovação na Câmara dos Deputados, destacamos alguns itens que sofreram alterações. Inicialmente o projeto previa unicamente beneficiários de bolsa integral, elegendo o critério de renda familiar *per capita* de 1 salário mínimo para o acesso. Destacam-se ainda exigências, como: não portar diploma de curso superior; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública e abre a oportunidade de bolsa a professores da rede pública de educação básica (BRASIL, 2004c).

As primeiras alterações no PL nº 3.582/2004, foram propostas pelo texto Substitutivo elaborado pela Comissão Especial do Programa Universidade para

¹⁴ A vinculação da criação do Prouni com Haddad foi amplamente divulgada posteriormente, em sua campanha para a Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo (2012), como pode ser acessado no seguinte material produzido durante esse período, com a seguinte afirmação de Lula: “Foi Haddad quem criou o Prouni”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KZdfDOzrRUU>, acesso em 17/01/2020.

Todos eleita pela Câmara dos Deputados, presidida pelo Deputado Irineu Colombo do PT/PR. O Substitutivo alterou o critério de renda familiar *per capita* para acesso à bolsa integral para 1 ½ salário mínimo e instituiu a bolsa parcial de 50% para estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos. Ampliaram-se os demais critérios para acesso ao programa, definindo como público alvo: não portadores de diploma de curso superior; estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas como bolsista integral; portadores de necessidades especiais; professores da rede pública de educação básica para cursos destinados ao ensino básico, cursos de pedagogia e normal superior, independentemente da renda (BRASILc, 2004).

A Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, alterou alguns dos itens apresentados anteriormente. Os critérios para os beneficiários das bolsas destinadas ao ingresso no ensino superior em instituições privadas conservaram o perfil para obtenção de bolsa integral, definido pela renda familiar *per capita* de até 1 ½ salário mínimo e para acesso à bolsa parcial de 50% a renda familiar *per capita* deveria atingir até 3 salários mínimos.

Como público alvo a MP procurou atender aos seguintes grupos: não portadores de diploma de curso superior; estudantes que tenham cursado o ensino médio completo na rede pública ou em instituições privadas como bolsistas integrais; portadores de necessidades especiais; professores da rede pública, para cursos de licenciatura e pedagogia, independentemente da renda (BRASIL, 2004b).

A redação final da Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Prouni, apresentou mudanças para o critério de bolsas e perfil dos beneficiários. As bolsas destinadas ao ingresso no ensino superior em instituições privadas conservou o perfil de renda familiar *per capita* de até 1 ½ salário mínimo para obtenção de bolsa integral, a novidade aparece na concessão de bolsas parciais de 50% ou de 25%, conservando o critério de renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos para acesso às bolsas parciais.

Os demais critérios e público alvo do programa abrangeram os seguintes grupos: não portadores de diploma de curso superior; estudantes que tenham cursado o ensino médio completo na rede pública ou em instituições privadas como bolsistas integrais; portadores de deficiências físicas; professores da rede pública,

para cursos de licenciatura e pedagogia, independentemente da renda (BRASIL, 2005).

Tabela 3 - Quadro Comparativo do Prouni: Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei

	Critérios de Elegibilidade Tipo de Bolsa/Renda <i>per capita</i> do Grupo Familiar				Outros Critérios de Elegibilidade Definidores do Público-Alvo
	Bolsa Integral	Renda	Bolsa Parcial	Renda	
Projeto de Lei Nº 3.582/2004	100%	Até 1 salário mínimo	---	---	<ul style="list-style-type: none"> • Não portadores de diploma de curso superior. • Aluno que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública. • Professor da rede pública de educação básica.
Projeto de Lei Nº 3.582/2004 (Substitutivo)	100%	Até 1,5 salários mínimos	50%	Até 3 salários mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Não portadores de diploma de curso superior. • Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública. • Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em instituições privadas na condição de bolsista integral. • Estudantes portadores de necessidades especiais. • Professor da rede pública de educação básica para os cursos de licenciatura das áreas que se destinam ao ensino básico, nos cursos de pedagogia e normal superior, independente da renda.
Medida Provisória Nº 213, de 10/09/2004	100%	Até 1,5 salários mínimos	50%	Até 3 salários mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Não portadores de diploma de curso superior. • Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. • Estudantes portadores de necessidades especiais. • Professores da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura e pedagogia, independente da renda.
Lei Nº11.096, de 13/01/2005	100%	Até 1,5 salários mínimos	50% ou 25%	Até 3 salários mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Não portadores de diploma de curso superior. • Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. • Estudantes portadores de deficiência. • Professores da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, independente da renda.

Fonte: MARINELLI, 2010.

Ao candidato interessado, que se adeque ao perfil do programa, cabe a escolha de até cinco opções de cursos, identificando a instituição e turno pretendidos. As inscrições ocorrem durante o período de uma semana, o candidato munido da nota do ENEM deve acompanhar as notas de corte divulgadas pelas IES desejadas e verificar se a nota que obteve o permite efetuar a inscrição (ALMEIDA, 2014).

Procurando identificar os principais atores sociais que tiveram um papel preponderante no desenvolvimento e implementação da política pública do Prouni, destaca-se a atuação de Fernando Haddad, que assumiu o Ministério da Educação em 2006, sucedendo Tarso Genro, seguindo como ministro até o final do governo Lula.

Haddad atuou como grande articulador político junto aos movimentos sociais, tais como a União Nacional Estudantil (UNE) e movimentos negros que atuavam propondo ações afirmativas para população negra nas IES públicas, como o Movimento dos Sem Universidade (MSU), que se formou a partir de cursinhos populares e da Pastoral da Juventude do Meio Popular, assim como movimentos de estudantes com deficiência que buscavam acesso ao ensino superior. A aproximação de tais movimentos sociais ocorreu principalmente por meio de diversas audiências públicas ocorridas desde 2003, como uma das principais estratégias do governo de participação democrática (COSTA, 2010).

Entretanto, uma das críticas levantadas pela UNE consistiu na maneira que a proposta do Prouni foi apresentada, ou seja, por Medida Provisória, o que impediu ampliar as discussões e buscar alternativas de políticas de acesso voltadas ao ensino superior público.

Essa situação foi compreendida como um verniz democrático dado pelos debates referentes à implementação do programa, que acabou por privilegiar a educação privada permitindo a expansão dos grandes grupos educacionais no cenário brasileiro. Ainda cabe ressaltar, a ausência de representantes do ensino superior público nas discussões sobre a política do Prouni, identificada como uma maneira de privilegiar os representantes do IES privadas na definição dos rumos das políticas voltadas ao ensino superior (ALMEIDA, 2014).

3.2.2 Setor privado lucrativo: a recepção do PROUNI, propostas e emendas

A proposta de um programa nacional de bolsas para estudantes de baixa renda em IES privadas consubstanciada no Prouni, conforme descrevemos

anteriormente, despertou o interesse dos representantes desse setor educacional, pois possibilitava a isenção de inúmeros tributos que recolhiam, tais como: COFINS e o PIS, além do parcelamento do INSS patronal ao aderir ao programa. A influência e interesse dos setores privados de educação podem ser constatadas na atuação de lobistas junto ao Congresso Nacional nas discussões, assim como nas 292 emendas ao PL 3582/2004, ao ser apresentado aos parlamentares, os quais atuaram alterando a proposta inicial conforme elencamos acima.

Almeida (2014) destaca que na tramitação do projeto no Congresso Nacional houve intensa participação do setor privado e nenhuma participação do setor público nas discussões. A pressão dos representantes do setor privado contribuiu para redução do percentual de bolsas que as IES privadas deveriam ofertar. Acabou-se desenhando no processo de elaboração do programa, um modelo de ensino superior brasileiro que sofre profunda influência da força e dos interesses do setor privado lucrativo, de forma que, a partir desse viés, o Prouni pode representar um instrumento de financiamento indireto desse segmento. Almeida (2014) conclui que:

Contudo, agora o faz trocando isenções fiscais pelas bolsas estudantis. Dessa forma, traz em sua própria estrutura elementos 'velhos' – a sustentação da hegemonia na graduação brasileira do modelo privado lucrativo – e 'emergentes' – permitindo uma tímida e fraca regulação dos benefícios dados a esse mesmo setor (ALMEIDA, 2014, p. 97).

O autor compreende que diante dos desafios colocados ao setor privado lucrativo na década de 1990, como consequência das condições estruturais que possibilitaram o fenômeno da explosão de vagas, concomitantemente surgiram índices elevados de inadimplência em virtude dos altos valores de mensalidades comparados ao perfil dos estudantes-trabalhadores, o Prouni representou uma importante solução para lidar com a crise enfrentada pelas IES privadas nessa conjuntura.

A atuação do setor educacional privado, de maneira particular por meio dos representantes das IES com fins lucrativos, busca alterar a regulamentação do Prouni de maneira a favorecê-los. Esta ação pode ser observada na mobilização das associações representativas desse setor, no período em que o programa estava em elaboração. Um dos pontos de discussão que marca a força e articulação do setor do ensino superior privado se refere à concessão do número de bolsas Prouni em

relação ao total de alunos matriculados nas IES, o que alterou significativamente a proposta inicial.

A proposta do Executivo, no que tange às IES sem fins lucrativos, previa a concessão de 1 (uma) bolsa integral a cada 19 (dezenove) alunos matriculados, independentemente se nesse número fosse constituído de bolsistas ou pagantes. A alteração ocorrida no texto de Lei passou a prever 1 (uma) bolsa integral a cada 10,7 alunos matriculados pagantes. Enquanto as IES com fins lucrativos foram ainda mais beneficiadas nesse quesito, pois ficaram obrigadas a ofertar apenas 1 (uma) bolsa integral a cada 22 (vinte e dois) alunos matriculados na condição de pagantes, superando a proposta inicial do Executivo de 1 (uma) bolsa a cada 9 (nove) pagantes.

Essas alterações indicam que a construção democrática do Prouni teve como principal interlocutor com o governo o setor do empresariado educacional, o qual procurou dar contornos ao programa que lhes fossem favoráveis (COSTA e FERREIRA, 2017).

Outra análise a respeito do interesse do setor privado educacional pela política do Prouni é feita por Trópia (2007), destacando que diante da impossibilidade de participação de inúmeras IES privadas, por apresentarem desempenho insuficiente no SINAES, assim como não se adequarem a outras exigências do programa, o setor atuou pressionando o poder público para serem contempladas como instituições participantes.

A autora afirma que a fração de classe burguesa no campo de serviços educacionais se expandiu com a política neoliberal de redução de gastos sociais e de privatização, assumindo funções sociais em razão da menor participação do Estado nesse contexto. Essa fração de classe se tornou a principal articuladora do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, composto por 25 entidades representativas e mantenedoras do setor educacional privado, as quais buscaram influenciar os rumos da reforma da educação superior.

Podemos identificar as concepções e os objetivos desse segmento do ensino superior privado no documento intitulado “Agenda Positiva”, elaborado em 2005, remetido ao MEC pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP). O documento propôs alteração de vinte e

quatro pontos que estariam dificultando o desenvolvimento do setor privado. Alguns pontos do documento são destacados por Trópia (2007), conforme descrevemos abaixo:

Tabela 4 - Proposta de alteração pela ABMES e SEMESP

Agenda Positiva/ PROUNI:	
	Excesso de normas regulamentadoras – solicita-se que seja vedado ao executivo o poder de estabelecer regulamentos (desregulamentação) do ensino superior, em particular solicita a supressão da prerrogativa de reconhecer e renovar o reconhecimento das IES
	Revogação do artigo 20 do decreto 3.860/01. Este referido decreto determina a apresentação de certidões negativas de débitos fiscais para reconhecimentos de cursos nas IES. Vista como uma fiscalizadora, esta medida é contestada por seu caráter supostamente interventor e prejudicial aos alunos que teriam seus diplomas impedidos de serem emitidos
	Revogação das portarias 1.670/94 e 1.120/1997, que dispõem sobre a obrigatoriedade de publicação de currículos e edital de processo seletivo – considerado oneroso e desnecessário
	Lei sobre anuidade escolar – Lei nº. 9.870/97. Esta lei é criticada pelas mantenedoras por supostamente estimular a inadimplência, na medida em que garante direitos anuais dos alunos. As mantenedoras defendiam a rescisão contratual e a não entrega de diplomas, caso os alunos ficassem mais de dois meses inadimplentes
	Nova qualidade do ensino superior – essa visão tem como imperativo a adoção de mecanismos inovadores de gestão e de reorganização das instituições de educação superior, cujo foco é a promoção do ensino de massa diferenciado para atender as economias modernas que ficam cada vez mais dependentes de conhecimentos intensivos; portanto, dependem mais dos graduados do ensino superior, que constituem uma “massa de trabalho pensante”. A instituição de ensino superior tem o compromisso de formar não somente bons profissionais em busca de emprego, mas também criadores de empregos em mercados de trabalho mutantes
	Duração da hora/aula. As mantenedoras contrapunham-se à proposta de hora aula de 60 minutos – medida que, se aprovada, poderia gerar aumento de carga horária dos cursos e aumento de salário de professores
	Utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Apoiavam uma proposta de utilização do FGTS para pagamento de mensalidades escolares – quando se sabe que este fundo pode ser historicamente utilizado em casos de demissão ou para construção de casa própria ou no caso de enfermidades graves
	Limitação de alunos por sala de aula. As mantenedoras se opunham à qualquer medida que limitasse o número de alunos por sala nas disciplinas teóricas. Alegaram que a redução ou limitação do número de alunos por sala elevava os encargos educacionais

Fonte: TRÓPIA, 2007, p. 13-14.

A autora segue com uma interessante análise crítica, procurando nos levar a compreender as verdadeiras expectativas e interesses imediatos do setor privado educacional, frente à política para o ensino superior. Identifica que os interesses dessa fração burguesa ocorrem na redução da esfera de intervenção estatal na área da educação.

Sua crítica se concentra na função reguladora do Estado brasileiro, exercida pelo MEC por meio de regulamentações, apontadas como um dos entraves ao aumento da lucratividade do setor. Entretanto, a autora ressalta que tal posição não é doutrinária, mas escamoteia que a “livre iniciativa econômica” não sobrevive sem o intervencionismo do Estado, como garantidor e protetor do princípio de propriedade privada, reprimindo inadimplentes, e enfim se beneficiando dos instrumentos legais.

A nova fração de classe, representada pela burguesia de serviços, ao enfrentar dificuldades econômicas, diante do aumento da inadimplência, aderiu de bom grado à política do Prouni, buscando apoio nos recursos públicos para manterem-se no mercado educacional.

3.2.3 PROUNI em análises preliminares: Lei 11.096/2005

A versão final do texto de lei que instituiu o Prouni, Lei N° 11.096, foi publicada oficialmente na data de 13 de janeiro de 2005, quando a partir do decreto do Congresso Nacional, o presidente Lula sancionou a referida Lei, que regula a atuação de entidades beneficentes e de assistência social no ensino superior que integrem o programa.

O principal objetivo da Lei apresenta-se no primeiro artigo, expresso na seguinte forma:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005a).

O documento apresenta parágrafos que esclarecem a quem serão destinadas as bolsas de estudo, enfatizando que serão destinadas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, com perfil familiar em que a renda mensal *per capita* seja de apenas 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). O que põe em pauta o acesso de uma classe social ao ensino superior que até então se via excluída das políticas públicas educacionais.

Em seguida apresenta que as bolsas parciais de 50% e 25% beneficiarão candidatos em que a renda familiar *per capita* não exceda a 3 (três) salários-mínimos, procurando ampliar os perfis socioeconômicos, abrangendo outras frações

das classes trabalhadoras. Assim, o texto dessa Lei traça um desenho do perfil socioeconômico¹⁵ dos que seriam beneficiários das bolsas oferecidas pelo Prouni.

Passa-se a destacar outros elementos indicativos da intencionalidade de acesso das classes subalternas ao ensino superior em instituições privadas. Aparece no Art. 2º, a informação de que a bolsa destina-se a estudantes que tenham cursado o ensino médio em escola da rede pública, ou como bolsista integral em instituições privadas. Há que se destacar a preocupação com a acessibilidade dos portadores de deficiência, ao incluí-los entre os destinatários do programa no texto da Lei. E entre os itens deste artigo nota-se uma ação de incentivo à docência, ao incluir professores da rede pública, para cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, entre os que poderiam se beneficiar do programa.

Uma das repercussões nos meios de comunicação a respeito do Prouni foi elaborada pelo jornal brasileiro *Folha de São Paulo*, que em sua versão digital (Folha Online), publicada no dia 13/01/2005, de autoria da jornalista Rose Ane Silveira, com o seguinte título “Presidente Lula sanciona Lei do Prouni”. No texto jornalístico se destaca que para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, “2005 será o ano em que o governo começará a resgatar o débito que tem com a educação no país”.

A matéria segue detalhando o funcionamento do programa, afirmando que o mesmo consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para cursos de graduação e sequencias de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Ainda descreve que na cerimônia de lançamento do Prouni, o presidente Lula afirmou que pretende aumentar o orçamento educacional para o ano seguinte (2006) e destacou que a política pública do Prouni representa “o primeiro passo para o resgate da dívida governamental com o setor de educação”. O presidente ainda defendeu a adoção da política de quotas compensatórias ao afirmar que: “Não estamos fazendo nenhum favor. Estamos apenas pagando tardiamente uma dívida contraída há 500 anos”.

¹⁵ Segundo dados estatísticos publicados pelo IBGE referentes ao Censo Demográfico do ano 2000, (cf. ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/trabalho_rendimento/Brasil/), o número de pessoas que tinham renda de 1/2 a 1 salário mínimo era de 20.171.245, de 1 a 2 salários mínimos era de 19.221.765 e de 2 a 3 salários mínimos era de 9.810.720.

Descreve-se ainda, na referida matéria jornalística, que o ministro da Educação, Tarso Genro, destacou que o Prouni contava com 95 mil vagas em IES particulares, o que ele considerava uma revolução educacional. O ministro sublinhou que a instituição de tal política, representada pelo Prouni, se constituiu em um processo de difíceis embates políticos.

Genro ainda relacionou as políticas afirmativas ao Prouni, destacando o aumento do ingresso de afrodescendentes nas universidades, afirmando que instituições públicas e particulares passaram a contar com a presença de 25% de alunos cotistas em seus cursos. O Prouni, nas duas primeiras fases de seleção possibilitou o ingresso de mais 35% desses alunos, segundo o Ministro da Educação (FOLHA ONLINE, 2005).

A formulação e implantação do Prouni se fundamentaram no discurso de justiça social, defendendo que o ingresso de alunos de baixa renda no ensino superior promoveria democratização no acesso a esse nível de ensino, contemplando uma maior diversidade de grupos sociais. O MEC considerou o programa como uma das mais importantes e viáveis medidas para democratização do ensino superior, pois incluiria um número significativo de alunos no ensino superior de maneira rápida e sem aumento de custos.

Entre as críticas recorrentes ao Prouni está a de que o governo deixou de arrecadar, pois o programa implicou em redução da receita fiscal, já que ofereceu a isenção de alguns impostos às instituições que o aderissem, tais como: PIS, COFINS, CSLL. O programa ainda sofreu críticas de alguns grupos sindicais docentes, de favorecimento das instituições privadas lucrativas sem tradição no setor educacional, que ofereciam cursos de baixa qualidade e isso não permitiria a superação das desigualdades educacionais, como apontam alguns estudos da área.

Consideramos oportuno analisar nessa etapa a expansão das matrículas, como uma das ferramentas para avaliar o alcance das políticas voltadas ao ensino superior. Na década de 1970, segundo Saes (2015) a expansão surge da demanda reprimida, tanto de egressos do ensino médio formados há algum tempo já inseridos no mercado de trabalho, quanto do aumento do contingente feminino buscando formação superior.

Contudo, merece destaque o crescimento do ensino superior privado na década de 1990, em razão da universalização do ensino básico que permitiu o

crescimento de matrículas no ensino médio. Entretanto, os números se ampliam de maneira notável na década de 2010, período em que buscamos concentrar nossa pesquisa, no qual se insere o Prouni.

Tabela 5 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro (1960-2010)

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Numero	%	
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691
1970	210.623	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2010	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2	6.379.299

Fonte: INEP/MEC (2014).

Como destacamos anteriormente, entre as propostas do Plano de Governo do PT, registradas no programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2002), destaca-se a ênfase na elaboração de políticas de incentivo que promovessem acesso de estudantes das camadas populares ao ensino superior privado.

Um programa de bolsas universitárias para atender a estudantes de baixa renda já se veiculava na gestão do Ministro da Educação Cristovam Buarque. Nesta versão se propunha beneficiar 180 mil estudantes das classes subalternas, oferecendo bolsas no ensino superior em cursos de qualidade comprovada e, em troca, os beneficiários assumiam o compromisso de realização trabalhos sociais comunitários.

Ainda conforme apresentado, coube ao Ministro Tarso Genro, o segundo a assumir a cadeira do MEC no ano de 2004, a elaboração do projeto de lei que deu corpo a Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, que instituiu o Prouni e regulamentou a participação das IES privadas no programa nacional de concessão de bolsas a estudantes que se encaixassem no perfil socioeconômico de baixa renda. Na equipe de trabalho para desenvolvimento da pasta, a presença de Fernando Haddad como secretário executivo do ministério, foi preponderante na articulação da agenda nacional de educação, o qual veio a se tornar Ministro da Educação a partir do ano de 2005, até o final do governo Lula.

Segundo dados publicados pelo site do MEC, no Portal Prouni, no qual apresenta o número de bolsas oferecidas a cada semestre do ano, na primeira edição registra o número de 112.275 bolsas oferecidas pelo Prouni, chegando próximo das 180 mil bolsas logo na primeira edição do programa. A evolução das matrículas pode ser acessada nos anos seguintes divulgadas no mesmo endereço eletrônico, e até o ano de 2010, no qual referenciamos nossa pesquisa, somaram-se 1.127.889 bolsas oferecidas pelo Prouni, somando-se bolsas integrais e parciais.

Os números impressionam, mesmo levando em consideração que se devam analisar os índices de evasão, procurando por dados de bolsistas que venham a concluir seus respectivos cursos. Ainda, deve-se considerar que tal programa soma-se a outras iniciativas que visaram à ampliação de vagas no setor público como a implementação das políticas de cotas sociais, raciais e étnicas, a ampliação das universidades e institutos federais, assim como outros incentivos ao setor privado, como a ampliação do programa FIES.

Reproduzimos, no quadro abaixo, o número de bolsas oferecidas pelo PROUNI em sua primeira edição, no ano de 2005, conforme publicado no site do MEC, no Prouni Portal:

Tabela 6 - Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o ano de 2005

Unidade da Federação	Nº de bolsas		
	Integral	Parcial	Total
Acre	39	72	111
Alagoas	198	216	414
Amazonas	781	808	1.589
Amapá	270	232	502
Bahia	7.969	1.838	9.807
Ceará	1.582	720	2.302
Distrito Federal	1.433	932	2.365
Espírito Santo	1.468	773	2.241
Goiás	2.1699	1.294	3.463
Maranhão	507	346	853
Minas Gerais	7.452	4.571	12.023
Mato Grosso do Sul	1.137	594	1.731
Mato Grosso	898	877	1.775
Pará	975	1.00	1.975
Paraíba	339	290	629
Pernambuco	1.129	604	1.733
Piauí	475	232	707
Paraná	5.615	3.868	9.483
Rio de Janeiro	6.397	3.052	9.449
Rio Grande do Norte	503	1.028	1.531
Rondônia	714	234	948
Roraima	148	44	192
Rio Grande do Sul	6.383	1.755	8.138
Santa Catarina	1.119	781	1.900
Sergipe	150	156	306
São Paulo	21.713	13.939	35.652
Tocantins	342	114	456
Total Global	71.905	40.370	112.275

Fonte: Prouniportal.mec.gov.br.

As informações que até aqui foram apresentadas a respeito do Prouni, destacam o empenho do governo Lula na elaboração e articulação política para formalização, pela aprovação da Lei 11.096/2005 junto ao Congresso Nacional, bem como os inúmeros esforços para implementação desse programa junto às instituições de ensino privadas. Na perspectiva governista o Prouni faz parte de uma ampla ação de democratização que visa assegurar o direito de cidadania de acesso à educação em todos os níveis.

Contudo, há de se considerar que as informações apresentadas pelos números registrados acima, indicam uma distribuição regional de forma desigual nas vagas oferecidas, o que pode significar a reprodução histórica das desigualdades de oportunidades de escolarização entre as diferentes regiões do país, refletindo aspectos da divisão geoeconômica, que concentra recursos no Sul, Sudeste e Centro Oeste em detrimento do Norte e Nordeste do Brasil.

Outra dimensão a ser analisada com mais profundidade, e que buscaremos realizar na próxima etapa da pesquisa, é que o programa atua favorecendo o ensino privado lucrativo. Por meio da isenção de impostos e como contrapartida para concessão do FIES, essas condições fortalecem esse setor e ao fazê-lo estaria promovendo a lógica neoliberal da educação mercadológica, conforme as críticas formuladas por diversas pesquisas a respeito dessa política pública (ALMEIDA, 2012, 2014; CARVALHO, 2006; SGUISSARDI, 2006, 2015; TRÓPIA, 2007; RISTOFF, 2014).

Os diversos questionamentos a respeito do Prouni exigem uma abordagem que articule elementos de avaliação de política pública, apontando para os benefícios e limites identificados nesse programa educacional de governo voltado ao ensino superior. Dessa maneira, no próximo capítulo, buscaremos desenvolver um estudo a respeito das principais críticas formuladas ao Prouni, assim como identificar elementos que indiquem aspectos de cidadania, emancipação e transformações no cenário educacional brasileiro a partir da instituição dessa política pública.

Nossa intenção é articular as abordagens teóricas apresentadas no primeiro capítulo, com especial foco nas concepções de Gramsci, com o propósito de identificar elementos que apontem se tal política pode ser interpretada como uma brecha encontrada na estrutura do capitalismo brasileiro, pelo poder público, para inserção das classes subalternas no ensino superior, integrando o vislumbre de um processo mais amplo de transformação social.

4 PROPOSTA DE ANÁLISE DO PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA

Uma proposta de análise de uma política pública não pode prescindir de elementos que identifiquem as principais mudanças que ela acarretou. Este é o caso de uma análise como a do Prouni que deve nos levar a identificar as principais mudanças ocorridas na sociedade brasileira na época de sua implantação, ou seja, na primeira década do século XXI.

As ações implementadas pelo governo Lula não apenas focaram no acesso à educação superior dos diversos grupos sociais excluídos nesse nível de instrução, como também buscaram ampliar, através de diversos programas sociais, como o conhecido programa Bolsa Família e o do reajuste real do salário mínimo, o poder de consumo da população mais pobre do país. Deve-se ainda considerar programas de microcrédito que permitiram as famílias de baixa renda na cidade e no campo, financiar diversos bens, como: eletrodomésticos, automóveis e ainda ampliar ou financiar imóveis, através de programas como o Minha Casa Minha Vida.

O programa voltado à Agricultura Familiar incentivou e apoiou o pequeno agricultor, e se tornou significativo na inclusão do perfil social deste segmento agrário ao acesso a financiamento e conseqüente aumento do seu poder de consumo de bens na sociedade.

A pesquisa de Neri (2010) destaca, sob diversos aspectos, o crescimento econômico brasileiro na primeira década do segundo milênio. Sublinha que o crescimento do PIB atingiu 8% no primeiro trimestre de 2010, comparado ao mesmo período do ano anterior e 10,6% em relação ao último trimestre de 2009.

Mesmo considerando o período pós-recessão enfrentado em 2009, o autor sublinha uma taxa média de crescimento de 2,88% ao ano do PIB per capita no período de 2003 a 2009. Superou as expectativas de 1,83 pontos percentuais segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Nessa dinâmica o PIB per capita de -1,5 em 2009 cresce positivamente para 2,04% da renda da PNAD. Diante deste cenário, Neri enfatiza que:

A desigualdade de renda no Brasil vem caindo desde 2001. Entre 2001 e 2009, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou em 1,49% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a uma

notável taxa de 6,79% por ano. Nos demais Brics a desigualdade embora mais baixa, seguiu subindo (NERI, 2010, p. 10).

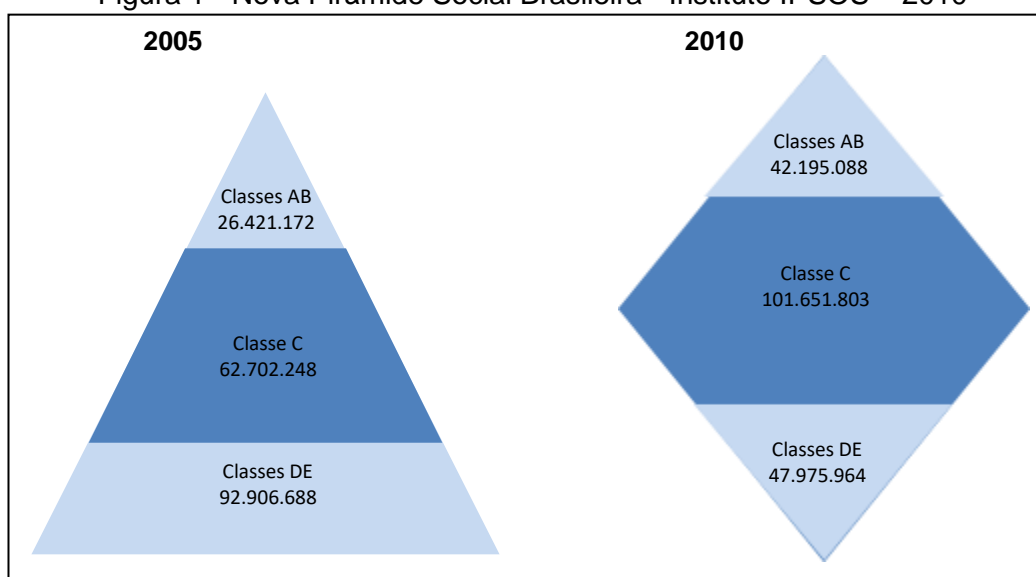
Essa perspectiva é corroborada pela investigação de Castro¹⁶ (2014) que se dedica ao estudo da mobilidade social ocorrida no período em destaque, analisando a veracidade, ou não, da hipótese de surgimento de uma nova classe média brasileira.

A partir da constatação de um sensível desenvolvimento econômico experimentado na primeira década dos anos 2000, o autor destaca a elevação dos patamares de renda de uma parcela significativa da população brasileira e que esse fenômeno induziu modificações na estratificação de classes sociais, baseado principalmente nos índices de consumo. Castro destaca índices que sugerem um novo perfil emergente na sociedade brasileira e enfatiza que:

O mercado e a mídia se têm mostrado atentos a essas mudanças. Estudos da Target Consultoria (2011), considerando os mais de 85% de brasileiros que vivem em cidades, demonstram que a classe E caiu, em 2010, de 12,5% para apenas 1,1%, praticamente desaparecendo. O resultado foi a ascensão da classe D para a C e desta para a classe B, o que faz com que alguns estudos defendam que nossa estratificação social não pode mais ser representada por uma pirâmide, assumindo a imagem de um losango, no qual a parte mais larga é a classe C, como se vê na **Figura 1** (PORTAL CONSUMIDOR MODERNO, 2011, Apud CASTRO, 2014, p. 14).

¹⁶ Castro (2014) adota uma abordagem de classe social que difere da que assumimos em nossa análise. Nossa perspectiva fundamenta-se a partir do marxismo gramsciano, na qual as classes são constituídas pelas contradições entre proletariado e burguesia. Ainda que se leve em consideração que a divisão social do trabalho tenha sido marcada por uma complexidade acentuada na contemporaneidade. A abordagem de Neri assume a conceituação de classe social utilizada por instituições de pesquisa como o IBGE que elabora a PNAD, baseadas em padrões de consumo na sociedade e os impactos das políticas governamentais e fatores conjunturais na economia.

Figura 1 - Nova Pirâmide Social Brasileira - Instituto IPSOS – 2010



Fonte: Pesquisa Cetelem-Ipsos 2010.

Há que se ponderar que o conceito de classe social apresentado em tais análises considera basicamente a capacidade de poder aquisitivo de determinado grupo social, não aprofundando outras características e demais aspirações que compõem tais perfis sociais. Podemos indagar se houve realmente o surgimento de uma nova classe média ou se tal grupo compreende uma fração da classe trabalhadora com mais poder de consumo.

Ainda buscando estabelecer uma possível relação entre programas de acesso a bens sociais e o crescimento da denominada classe C, conforme apresentado anteriormente, pode-se considerar que programas e ações de apoio ao ensino superior – como Prouni, FIES e as diversas ações afirmativas sociais e étnico-raciais – devem ser compreendidos em um quadro mais amplo de impacto social.

Esta perspectiva sobre as transformações na sociedade brasileira é compartilhada pela ONU (Organização das Nações Unidas), na seguinte avaliação de Giancarlo Summa, seu Diretor do Centro de Informações:

Como eles representam uma parcela muito grande do estágio mais baixo da pirâmide social, tudo que foi feito acabou tendo um impacto bom para os negros. Aumentou a escolaridade, e o analfabetismo entre os mais jovens foi praticamente eliminado no país. Isso fez com que, pela primeira vez, a faixa dos jovens da população afrodescendente esteja escolarizada no Brasil. (SUMMA, 2014)

Ainda que se considere que essas ações, de maneira isolada, não tenham força suficiente para superação das desigualdades sociais no Brasil, Castro (2014) pondera que o conjunto considerável de políticas sociais, em frentes diversificadas, aglutina um potencial transformador, possibilitando um significativo avanço educacional para classes populares e acesso de um contingente de estudantes, que até então estavam excluídos de melhores possibilidades de formação e de trabalho. Seguindo este raciocínio, o autor enfatiza que:

Construir pontes para que esses estudantes cheguem à universidade representa para eles uma possibilidade concreta de superação das condições adversas de vida; para o país, uma oportunidade inigualável de caminhar na direção da reparação dos erros do passado (CASTRO, 2014, p. 48).

O que se observa, diante dessa conjuntura, é que a confluência das políticas econômicas e sociais implementadas no período analisado impulsionaram transformações que redesenharam perfis sociais no país. O que desencadeou a ideia de um processo de mobilidade social em andamento, apoiada nas mudanças observadas, as quais remetiam a um padrão de consumo de massa.

Os ganhos de renda provocaram aumentos sistemáticos no consumo, levando ao atendimento de uma demanda reprimida há décadas. Bens e serviços que jamais haviam estado ao alcance das camadas mais pobres da população passaram a fazer parte de seu cotidiano. (CASTRO, 2014, p. 52).

O debate em torno do significado de tais mudanças ocorridas na sociedade brasileira, no período dos governos Lula, não ocorre de modo consensual. Essas discussões passam a ganhar importantes espaços nos ambientes acadêmicos. Assim se tem, na concepção do economista André Singer (2009), a implementação de um programa de classe, integrado ao conjunto de políticas sociais que são postas em andamento, de maneira que ocorrem transformações nas condições de vida da classe trabalhadora e outros segmentos populares da sociedade brasileira.

O pulo do gato de Lula foi, sob o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno, voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, *corresponde, nada mais nada menos, que à realização de um completo programa de classe.* (SINGER, 2009, p. 98)

As análises sobre desigualdade social global receberam contribuição do estudo conduzido pelo World Wealth and Income Database¹⁷ no ano de 2018, do qual faz parte o economista francês Thomas Piketty.

A pesquisa aponta que no Brasil, a fatia da renda nacional dessa parcela mais rica da população passou de 54,3% para 55,3% de 2001 a 2015. No mesmo período, a participação da renda dos 50% mais pobres passou de 11,3% para 12,3%.

Destaca também que os índices de concentração de renda, baseados em pesquisas domiciliares, iniciaram uma tendência de queda na primeira década do século XXI. Contudo, ressalta que a alta concentração da renda no período, indica que não houve alterações significativas na desigualdade social no país.

Essa análise foi contestada por Tereza Campello, ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do governo Dilma (2011-2016). Ela observa que a análise de Piketty foca apenas nos dois extremos da sociedade brasileira, deixando de avaliar os reais impactos nos diversos segmentos da sociedade brasileira. Campello afirma que:

O trabalho de Piketty é ótimo para olhar o que aconteceu com os ricos, mas não é suficiente para olhar o que aconteceu com os pobres, porque existem outros aspectos que não a renda que medem as desigualdades. O dado de uma pessoa que não tinha acesso à água e passa a ter, por exemplo, não aparece no Imposto de Renda, mas isso é um ganho do ponto de vista da sua dignidade e da sua qualidade de vida e, inclusive, da sua chance de melhorar de vida. Ter acesso à energia elétrica e à cisterna não aparece nos dados do Imposto de Renda, mas é um patrimônio dos mais pobres. O debate do Piketty é bom para olhar o que aconteceu com os mais ricos, mas não é bom para ver o que aconteceu com os mais pobres.

A renda de todos os brasileiros, entre 2002 e 2015, cresceu, cresceu para todo mundo, porém cresceu mais para os mais pobres. Os 20% mais pobres tiveram um aumento da renda maior do que os 20% mais ricos, pois se pegarmos qualquer quintil, veremos que os mais pobres são os que tiveram maior aumento de renda. Por exemplo, esse primeiro quintil, que são os 20% mais pobres, aumentaram a sua renda em 84%, contra uma média de 38% do restante da população (CAMPELLO, 2018).

Ao abordar esse cenário, em que diversas mudanças são postas em andamento na sociedade brasileira, consideramos que várias oportunidades se abrem para as classes trabalhadoras urbanas e rurais, assim como para os segmentos mais pauperizados, que passam a ocupar um espaço inédito na agenda

¹⁷ Estudo disponível em: <https://wid.world/es/country/es-brazil/>. Acessado em: 20/06/2020.

das políticas públicas. Os dados apresentados sobre o acesso a bens e serviços oferecem às frações da classe mais pobres, padrões de consumo identificados aos da classe média.

Diante dessa conjuntura, se insere o Prouni, como política de acesso ao ensino superior que trouxe impactos ao contexto brasileiro, que permitiram fenômenos sociais até então desconhecidos no país, como o surgimento de um novo perfil universitário, advindo das classes populares, promovendo possíveis mudanças nas famílias de baixa renda, que tiveram acesso a esse programa educacional.

Nesse sentido, podemos considerar que de alguma maneira esse programa busca ampliar aspectos de cidadania que, como vimos na concepção de Marshall (1967), decorre da participação dos indivíduos nas instituições democráticas nas sociedades modernas.

Ao buscar diminuir as desigualdades de acesso ao ensino superior, se fortalece a compreensão desse nível educacional como direito das classes subalternas e de baixa renda. Isso promove a tais setores da sociedade a possibilidade de acesso a melhores condições materiais, pois as condições impostas pela fase atual do capitalismo passaram a exigir uma mão-de-obra com maior qualificação profissional para suas demandas, assim como por outro lado se tem a oportunidade de elevação cultural das classes trabalhadoras.

4.1 O Prouni na avaliação de política pública

Nesta etapa da pesquisa, consideramos oportunas algumas considerações a respeito de avaliação de política pública, pontuando elementos específicos constituintes de políticas educacionais, assim como alguns percursos teóricos e metodológicos que se apresentam nas análises empreendidas às mesmas.

Ao abordarmos a relação que se estabelece entre políticas públicas e educação, se faz necessário esclarecer a partir de que perspectiva retratamos o tema. Assim, adotamos a concepção de políticas públicas de Boneti (2017), a qual parte das complexas relações de forças presentes na sociedade civil que procuram

influenciar o Estado, como responsável pela regulamentação e execução dos investimentos públicos. Segundo Boneti:

[...] é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública em uma realidade social, seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas a instituição estatal, que provocam a direção (e/ou redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso pode-se dizer que o Estado se apresenta, frente às políticas públicas, como um agente de organização e de institucionalização (no sentido de estabelecimento de normas, regras e valores) de decisões originadas do debate público entre os diversos agentes (representantes sociais) a partir de demandas (necessidades) ou interesses restritos (BONETTI, 2017, p. 13, tradução nossa¹⁸).

Outro aspecto destacado pelo autor a respeito do que vem a ser uma política pública e como ela se constitui, refere-se ao seu caráter de futuro. O Estado assume o gerenciamento das demandas e interesses de diversos grupos sociais e o faz por meio de um conjunto de ações de intervenção e regulação, numa perspectiva de futuro.

Dessa maneira, se entende como uma política pública, quando a ação do Estado assume o objetivo de transformar a realidade numa perspectiva de futuro, e não apenas de forma momentânea. É o que, comumente, costuma diferenciar uma política de Estado de uma política de governo, considerando-se política de Estado como algo com efeito permanente e política de governo como algo conjuntural.

A partir de tais elementos, se faz importante destacar aspectos históricos e conjunturais que permeiam a elaboração e implementação das políticas públicas na

¹⁸ Segue o texto conforme publicado na obra: “[...] pero que pasan por la esfera estatal como una decisión de intervención pública en una realidad social, ya sea para hacer inversiones o para una mera regulación administrativa. Se entiende por políticas públicas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil. Tales relaciones determinan un conjunto de acciones atribuidas a la institución estatal, que provocan la dirección (y/o la redirección) de los rumbos de acciones de intervención administrativa del Estado en la realidad social e/o de inversiones. En ese caso se puede decir que el Estado se presenta, frente las políticas públicas, como um agente de organización y de institucionalización (en el sentido de establecimiento de normas, reglas y valores) de decisiones originadas del debate público entre los diversos agentes (representantes sociales) a partir de demandas (necesidades) o intereses restringidos” (BONETTI, 2017, p. 13).

atualidade, assim como identificar as diferentes forças e interesses em jogo, que atuam como condicionantes dos programas e ações estatais.

Segundo Rodrigues (2010), as políticas públicas vinculam-se diretamente a organização da burocracia estatal, na articulação entre administração pública e o reordenamento jurídico da sociedade, os quais permitiram a ampliação de aspectos de cidadania. A administração pública se dá nas ações governamentais que promovem a execução dos interesses públicos, buscando a satisfação de necessidades e demandas da sociedade.

A autora percebe um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas e isso se justifica porque as políticas públicas afetam sobremaneira o cotidiano da sociedade através das cobranças de impostos, de promulgações de inúmeros marcos regulatórios, da organização das burocracias e de serviços oferecidos à população pelo Estado. Dessa maneira, as políticas públicas se constituem em um campo de disputas forças políticas e sociais, levando algumas políticas a serem adotadas em detrimento de outras (RODRIGUES, 2010).

Para Trevisan & Bellen (2008) a avaliação de políticas públicas ganhou força no contexto de aprofundamento da crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), com a ascensão das políticas de cunho ideológico neoliberal, implementadas ao longo da década de 1970. Esta conjuntura permeada por fortes pressões às funções do Estado levava a questionamentos quanto a sua eficácia como interventor na realidade social. “Aceitando-se que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, passa-se a algumas considerações sobre o *Estado em ação*¹⁹” (TREVISAN & BELLEN, 2008, p. 530).

O objetivo específico da análise do *Estado em ação* envolve a avaliação de programas governamentais, considerando as condições em que eles são elaborados, os mecanismos que são colocados em operação para efetivá-los, assim como os prováveis impactos sociais e econômicos que tais políticas podem promover em determinado contexto na sociedade (ARRETCHE, 2003).

A análise de políticas públicas no Brasil se fortalece na década de 1980, impulsionada no período de redemocratização do país. Entre os motivos elencados por Trevisan & Bellen (2008) para o foco nas políticas públicas estão: o

¹⁹ Termo utilizado por Jobert e Muller, na seguinte obra: JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en Action, Politiques Publiques et Corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

deslocamento na agenda pública para um novo arranjo institucional que incluísse descentralização, participação, transparência e redefinição da participação público-privada na constituição de políticas; a constatação que obstáculos a conquistas de políticas sociais efetivas permaneceram, o que veio a fortalecer as análises sobre políticas, e por fim, a pressão imposta por organismos internacionais que difundiam a ideia de reforma do Estado e aparelho estatal ganhou destaque na organização da agenda pública nos anos 1980 e 90, impulsionando estudos sobre políticas públicas.

Os processos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram de maneira a acumular formas distintas de classificação, nas quais diferentes ferramentas metodológicas eram utilizadas para mensurar o êxito de determinados programas governamentais. Na literatura referente à avaliação de políticas públicas, usualmente foca-se em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, valendo-se de recursos investigativos que buscam separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem, assim como dos métodos e técnicas de avaliação (TREVISAN & BELLEN, 2008).

A metodologia do marco lógico caracteriza-se pela distinção dos conceitos de avaliação e das atividades necessárias para seu desenvolvimento, o que para Carvalho (2003) torna possível a análise de resultados fundamentada em uma interpretação que integra o comportamento dos agentes, as atribuições das instâncias de implementação e a interação com os beneficiários de tais políticas. Esse processo avaliativo pode incluir as seguintes etapas em sua análise: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto social promovido por programas de governo (CARVALHO, 2003).

No que tange a especificidade da análise de políticas educacionais, Mainardes (2009) considera que o debate quanto às abordagens metodológicas para pesquisas que se debruçam sobre políticas públicas educacionais no Brasil ainda são insuficientes. O autor observa que em geral, as pesquisas e publicações brasileiras sobre políticas educacionais voltam-se a estudos teóricos sobre questões abrangentes no processo de elaboração de políticas, incluindo debates sobre a atuação do Estado, das redes de influência no processo, assim como abordagens históricas no estudo dessas políticas ou focam sobre a análise e avaliação de programas e políticas públicas educacionais.

A partir de uma perspectiva dialética, Mainardes (2009) indaga em que medida os estudos de natureza teórica podem contribuir para a análise de políticas específicas, sublinhando a importância das pesquisas em políticas educacionais explicitarem os pressupostos teóricos de suas análises, pois compreende que a articulação de matizes epistemológicas distintas, conduz à análises e interpretações difusas.

Estudos consistentes sobre políticas educacionais apresentam uma sólida articulação entre processos locais e globais, considerando as esferas sociais, políticas e econômica, assim como teorizações sobre o papel do Estado, as quais correspondem a uma visão de totalidade. Mainardes (2009) observa a importância de se considerar o vínculo entre as políticas e seu contexto histórico, o que permite compreender suas origens e os problemas que buscam enfrentar.

Estas perspectivas são consideradas em nossa pesquisa ao destacar os elementos históricos que caracterizaram a educação superior no Brasil, assim como elencando as situações conjunturais que permearam a elaboração do Prouni.

No que se refere a fundamentação teórica, esclarecemos em nosso Primeiro Capítulo, nossa opção por uma análise sobre as bases do materialismo histórico e dialético, o qual oferece elementos para articulação da influência das condições estruturais na construção e instituição de políticas públicas pelo Estado, atendendo a interesses de determinadas forças sociais.

Diante desse horizonte buscaremos identificar se há indicativos que apontem para uma maior democratização do ensino superior com a implementação da política introduzida pelo Prouni e se as transformações apontadas no início desse capítulo se articulam com esse programa educacional. Para tanto, buscamos reunir alguns dados divulgados pelos canais oficiais do governo, assim como os que foram levantados em diversas pesquisas acadêmicas e publicações, os quais constroem diferentes perspectivas de análises sobre o Prouni, que abordaremos a seguir.

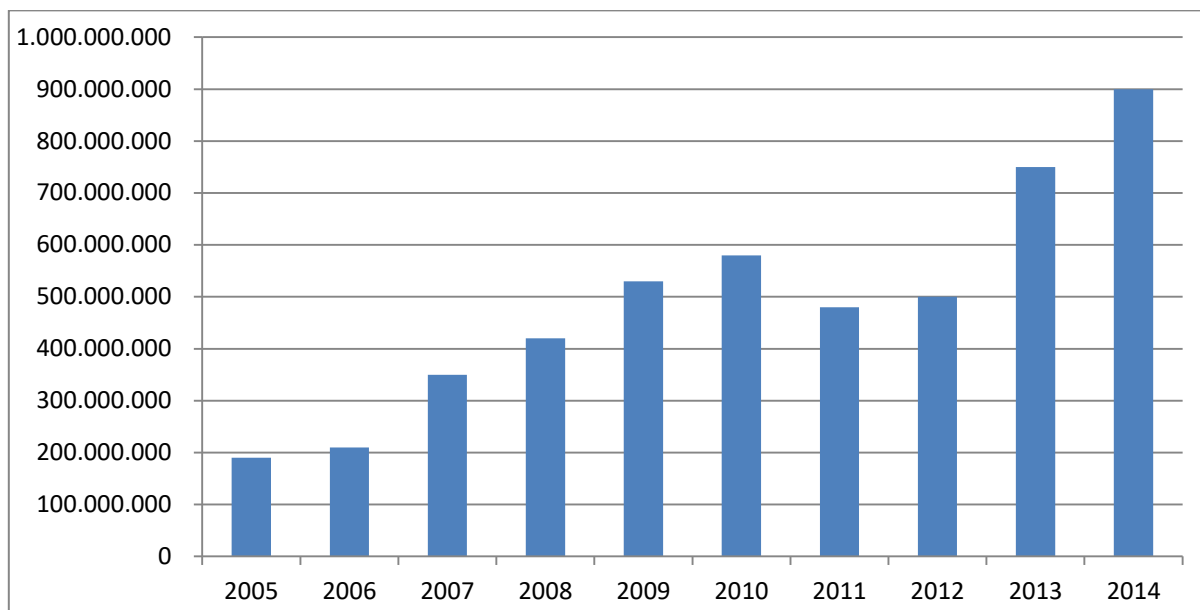
4.2 O Prouni em dados

Em um dos documentos publicados pelo Ministério da Educação, no ano de 2015, com o título “A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014”, a Secretaria de Educação Superior (SESu) faz um balanço social sobre a inclusão, acesso e permanência nesse nível educacional no Brasil, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) se inclui entre as políticas educacionais de democratização do ensino superior brasileiro nesse relatório.

No texto de apresentação do programa cita-se que foi inicialmente criado pela Medida Provisória nº 213/2004 e posteriormente convertida na Lei nº 11.096/2005. De maneira sintética, pontua que o objetivo desse programa consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior, destacando que essas IES recebem em contrapartida, isenção de impostos federais. Um importante destaque segue nesse relatório, com o seguinte teor: “O Prouni não representa gastos diretos orçamentários para o Ministério da Educação. Todavia, para viabilizá-lo, o governo federal investiu cerca de R\$ 750 milhões em 2013, montante que crescerá para quase R\$ 900 milhões em 2014” (BRASIL, 2015, p. 53).

Deve-se destacar que as isenções fiscais mencionadas, oferecidas às IES que aderissem ao Prouni, referem-se a tributação sobre o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Dessa maneira, o relatório apresenta dados referentes aos valores não arrecadados com renúncia fiscal instituída pelo Prouni.

Gráfico 2 - Orçamento Prouni – renúncia fiscal – em R\$



Fonte: SIMEC/MEC.

Outro documento que apresenta os investimentos realizados com o Prouni é o “Relatório de Auditoria Operacional Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)”, publicado pelo Tribunal de Contas das União (TCU) em 2009.

Embora o recorte de análise retrate apenas o período até 2008, este relatório detalha alguns dados sobre o número de vagas oferecidas comparadas aos valores estimativos de renúncia fiscal. Ao abordar os aspectos orçamentários e financeiros, apresenta as seguintes informações:

Os programas Prouni e Fies são revestidos de grande materialidade, somando cerca de 1,4 bilhões de reais para o ano de 2008. Este valor é composto por 325,8 milhões de reais referente à estimativa de renúncia fiscal para o Prouni e de 1,06 bilhões de reais autorizados na LOA²⁰ para execução orçamentária do Fies.

O Prouni é uma modalidade de renúncia fiscal relativamente recente, por isso a Secretaria da Receita Federal do Brasil ainda não possui um longo histórico dos valores renunciados pelas IES. Com base nos dados disponíveis atualmente, a distribuição de recursos que deixaram de ser arrecadados, desde a criação do instrumento, bem como o número de bolsas ofertadas consta na tabela abaixo. (BRASIL, 2009, p. 37).

²⁰ Lei Orçamentária Anual (LOA)

Tabela 7 - Número de bolsas de estudo ofertadas e renúncia fiscal associada no período 2005/2008.

Ano	Nº de Bolsas Ofertadas (em milhares)	Renúncia Fiscal (R\$ milhões)
2005	112,3	106,7
2006	138,7	265,7
2007	163,8	126,0*
2008	195,4	325,8*
Total	610,2	273,2

Fonte: SisProuni. Secretaria da Receita Federal (Coordenação-Geral de Política Tributária, Nota Copat nº 010/2007, de 2 de março de 2007). Para 2008 a previsão foi obtida no Demonstrativo de Gastos Tributários de 2008. * Estimativas. ** Não estão computadas as bolsas complementares de 25% oferecidas pelas IES sem impacto na renúncia fiscal em 2º/2008 (32.573 bolsas).

Com base nos dados apresentados nesse relatório é possível calcular o custo/aluno, o que perfaz o valor aproximado R\$ 447,73 quando dividimos o número do total de bolsas pelo valor totalizado pelas renúncias fiscais divulgadas acima. Buscando justificar essa política de abdicção de recursos, o TCU observa que no Plano Plurianual (PPA) 2008 – 2011, o Prouni aparece como ação do programa Brasil Universitário (anterior programa Universidade do Século XXI). E destaca que os recursos do Prouni, por se vincularem a renúncia de receitas, torna-se uma ação não orçamentaria e não consta no cadastro orçamentário anual, e a estimativa da renúncia e sua efetivação são aferidas pela Secretaria da Receita Federal.

No levantamento realizado pelo TCU na função educação em 2007, chegou-se ao valor de R\$ 1.080,00 aluno/ano em 2006, dividindo o montante da renúncia fiscal naquele ano pelo número de bolsas oferecidas. O mesmo procedimento foi realizado por Corbucci (2007) para verificar o valor R\$ 907,00 por aluno em 2005. Em ambos os casos, o custo mensal de cada bolsa teria um valor próximo dos R\$ 90,00. (BRASIL, 2009, p. 71)

Entretanto, o relatório ressalta que o valor obtido nesse cálculo agrupa diferentes instituições e bolsistas, considerando as bolsas ofertadas e não as efetivamente utilizadas. Pontua que instituições privadas sem fins lucrativos e de caráter beneficente já gozavam de isenção do IRPJ e da CSLL antes do Prouni existir. Assim, ao refazer o cálculo considerando as entidades citadas, observa que o custo/aluno diminui, pois significa o aumento do número de bolsistas e a permanência do mesmo montante de renúncia fiscal.

Nesta condição, a análise do custo médio por aluno do Prouni deve ser segmentada por tipo de entidade que adere ao programa, distinguindo as IES

privadas com fins lucrativos das sem fins lucrativos, de caráter beneficente, para se obter um cálculo que corresponda à realidade.

Dessa forma, foi solicitado à Receita Federal do Brasil que elaborasse dado mais concreto sobre esse valor do custo de cada bolsa ao Estado (f. 64 a 70). Encaminhou-se à Receita arquivo contendo relação de todas as mantenedoras de instituições de ensino superior participantes do Prouni nos anos de 2006 (901 instituições) e 2007 (989 instituições), bem como o Índice de Equivalência 46 do número de estudantes participantes de cada uma delas, sendo que esse número foi extraído do SisProuni. Essa relação foi segregada por tipo de instituição, a saber: com fins lucrativos, sem fins lucrativos não-beneficente e sem fins lucrativos beneficentes.

A fim de preservar o sigilo fiscal, a Receita elaborou documento agregando todas as instituições por tipo, e outro documento informando o custo anual da bolsa Prouni por mantenedora, sem identificá-las. De posse desses dados e da renúncia fiscal obtida por cada mantenedora, a Receita elaborou a Tabela 10, informando que o custo médio mensal de cada bolsa Prouni, no ano de 2006 por mantenedora, foi de R\$ 786,00. (BRASIL, 2009, p. 72)

Tabela 8 – Referida “Tabela 10”: Custo de cada bolsa Prouni para o Estado, segundo o tipo de instituição de ensino superior privada, em 2006.

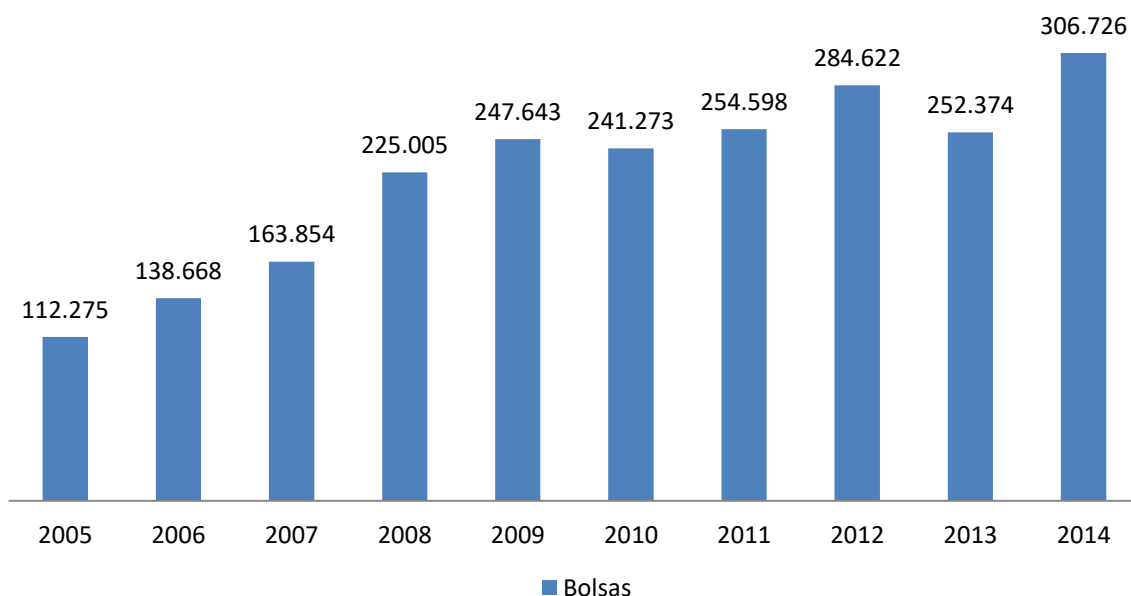
Tipo da Instituição	Nº de Instituições	Índice de Equivalência [A]	Renúncia (Milhões R\$)* [B]	Custo da Bolsa Anual (R\$) [C]= [B] / [A]	Custo Bolsa Mensal (R\$) [D] = [C] / 12
Com fins lucrativos	311	55.305	328,2	5.935	495
Sem fins lucrativos não-beneficentes	182	26.433	290,5	10.992	916
Sem fins lucrativos beneficentes	126	49.350	617,6	12.515	1.043
TOTAL	619	131.087	R\$ 1.236,40	R\$ 9.432,00	R\$ 786,00

Fonte: Receita Federal do Brasil e Sisprouni (BRASIL, 2009, p. 73).

O cálculo acaba por destacar que as IES com fins lucrativos arcam com um custo menor da bolsa oferecida aos prounistas que as IES sem fins lucrativos e as beneficentes, como as filantrópicas, confessionais e comunitárias. Elementos que terminam pesando a favor das críticas que apontam que o Prouni favorece a expansão do ensino privado lucrativo, juntamente com o Fies, abrindo espaço para lógica da educação mercantilista. Essas críticas serão aprofundadas no próximo item de nossa pesquisa.

Buscando ampliar o quadro de dados coletados em nosso estudo, retornamos ao balanço social elaborado pela SESu (BRASIL, 2015) apresentando números referentes a evolução do número de bolsas oferecidas pelo Prouni desde sua criação até o ano de 2014, relatados pelo Ministério da Educação, como se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Evolução da oferta de bolsas Prouni



Fonte: MEC/SESu/Dipes.

Informações ainda mais atualizadas são disponibilizadas pelo MEC em um portal específico, trata-se da página do Prouni, na qual se apresenta o programa e abriga as principais informações a seu respeito²¹.

Compreendemos ainda a importância de levantar dados referentes a programas de concessão de bolsas que antecederam ao Prouni. Dessa maneira, buscamos essas informações em relatórios produzidos pelo Inep, pelo Censo da Educação Superior²², o qual é realizado anualmente pelo instituto e reúne inúmeras informações sobre as IES, com o propósito de oferecer informações para pesquisas sobre o ensino superior no Brasil.

²¹ A página pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico: www.prouniportal.mec.gov.br/.

²² Esses dados podem ser acessados pela internet, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>.

Nosso olhar focou nas informações divulgadas pelo InepData, que foram organizadas em forma de Microdados do Ensino Superior. Nesse momento, nossa investigação se voltou aos anos 2000 a 2004, buscando observar o número e a maneira que as bolsas eram oferecidas nesse período, assim pudemos elaborar um quadro que nos ajuda a estabelecer elementos para analisar a maneira que as bolsas eram concedidas e as diferenças em relação ao Prouni.

Tabela 9 - Bolsas oferecidas pelas IES, em período anterior ao Prouni

Bolsas/Ano	2000	2001	2002	2003	2004
90 a 100%	40.509	33.501	73.807	121.109	78.547
50 a 89%	156.332	68.177	293.777	404.523	79.187
20 a 49%	196.350	119.193	278.585	510.052	224.811
10 a 19%	94.168	53.615	129.830	217.057	348.931
Até 10%	50.590	40.667	80.410	148.897	182.185

Fonte: Inep, Microdados da Educação Superior (elaborado pelo autor).

Os números destacados acima reúnem alguns elementos importantes para a discussão sobre a política de bolsas que antecedeu o Prouni. Essas bolsas eram concedidas pelas IES que gozavam de isenções fiscais, tais como as filantrópicas, comunitárias e confessionais. Assim, temos a existência de um programa de bolsas para acesso ao ensino superior, entretanto o mesmo era administrado segundo os critérios das próprias IES (ALMEIDA, 2014), fazendo com que o governo não tivesse como direcionar o público-alvo na destinação dessas bolsas.

Embora, essa política tenha sido instituída com o objetivo de assistência social, não havia garantias de que alunos de baixa renda seriam os beneficiários desse programa. Outra questão que não fica clara é a maneira como se expõe os números dos percentuais de bolsas, pois ao conceder bolsas de 90 a 100% e reunir as informações no mesmo quadro, não temos os números absolutos de quantos eram os que conseguiam 100% na concessão de bolsas.

Esse problema ocorre nos demais percentuais oferecidos, como se pode observar na Tabela 9. Assim sendo, não conseguimos comparar com o Prouni, quantas bolsas integrais ou parciais eram oferecidas, da maneira em que os dados foram reunidos.

O discurso que o governo Lula constrói sobre a política de bolsas do Prouni é o de desempenhar um papel de regulamentação de um dispositivo constitucional,

pois não estava clara a maneira que ocorria a seleção dos perfis dos bolsistas selecionados pelas IES. Faz-se pertinente destacar a perspectiva de Haddad, como Ministro da Educação, ao defender a política de bolsas implementada pelo Prouni, estabelecendo a distinção entre o programa e a maneira em que ocorria a concessão de bolsas pelas IES que gozavam do status de filantropia.

[...] o Prouni foi idealizado justamente a partir do diagnóstico de que o setor privado de educação superior, apesar de movimentar quase 1% do PIB nacional, não só não recolhia impostos como gerava uma contrapartida social ínfima. Ora, 85% das matrículas se dão em instituições sem fins lucrativos, filantrópicas e não filantrópicas. O que o Prouni fez, em grande medida, *foi disciplinar as exigências previstas na Constituição para gozo das isenções* [...] o Prouni não é um privilégio às instituições privadas, mas a *remodelagem de um pacto social e constitucional esquecido* [...]. *Até 2004, as IES concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam quem seriam os beneficiários, em que cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Raramente concedia uma bolsa integral. E quase nunca num curso de Medicina. Surge o Prouni para moralizar essa situação* (HADDAD, apud, ALMEIDA, 2014, p. 100-101).

A maneira como as bolsas eram administradas pelas instituições, desperta críticas de Haddad, pela forma fechada em que ocorria a sua distribuição, não permitindo qualquer controle ou fiscalização do Estado de como e a quem eram destinados esses benefícios.

Com a instituição do Prouni, ocorre que IES filantrópicas, comunitárias e confessionais perdem autonomia na forma de administrar tais bolsas, pois anteriormente conseguiam ofertar mais bolsas concedendo um número maior de percentuais de desconto nas mensalidades.

Entretanto, com número de IES privadas lucrativas que passaram a integrar o programa, ampliou-se o número de instituições que passaram a oferecer bolsas de estudo através do Prouni, sendo que no primeiro ano (2005) 1.142 IES privadas aderiram ao programa, no ano seguinte (2006) 1.232 instituições (TRÓPIA, 2007). Ao observarmos o número de instituições privadas com fins lucrativos em relação às filantrópicas, comunitárias e confessionais, notamos que a adesão ao Prouni ocorreu de maneira significativa.

Tabela 10 - IES com fins lucrativos e Filantrópicas/Comunitárias/Confessionais

Ano	Com Fins Lucrativos	Filantrópicas/ Comunitárias/ Confessionais	Total
2005	1.520	414	1.934
2006	1.583	439	2.022
2007	1.594	438	2.032
2008	1.579	437	2.016
2009	1.779	290	2.069

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2005-2009).

Ainda consideramos a relevância de levantar indicadores de acesso e permanência do Prouni. Para obter tais informações recorreremos a pesquisa desenvolvida por Costa e Ferreira (2017), na qual as autoras consideram o número de bolsas ocupadas, destacando o percentual representativo das bolsas ofertadas pelo Prouni em relação ao total de matrículas ocorridas no setor privado da educação no Brasil.

Tabela 11 - Percentual da representatividade das bolsas Prouni, em relação às matrículas nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)

Ano	N. de matrículas em IES privadas	Bolsas Prouni ofertadas	% de Bolsas sobre o número de matrículas
2005	3.321.095	95.608	3%
2006	3.632.987	204.625	6%
2007	3.914.970	310.186	8%
2008	4.255.064	434.750	10%
2009	4.430.157	556.077	13%
2010	4.736.001	748.788	16%

Fonte: Censo da Ed. Sup. (INEP, 2010) e Portal Prouni (SESU/MEC), elaboração COSTA e FERREIRA (2017).

Os dados destacados acima apontam uma evolução no número de matrículas das bolsas ofertadas pelo Prouni nas IES privadas, que de aproximadamente 3% do total de matrículas no primeiro ano do programa, salta para 16% em 2010. Há de se reconhecer que gradualmente o percentual se torna representativo, e a adesão ao programa certamente se articula à busca de diminuir as vagas ociosas nessas IES, que em 2009 chegaram a 50% de ociosidade (COSTA e FERREIRA, 2017).

Outro indicativo relevante sobre a política implementada com o Prouni se refere ao percentual comparativo entre as bolsas integrais e parciais oferecidas pelo programa. Esses dados foram organizados por Costa e Ferreira (2017), com base

nos relatórios da Receita Federal e do TCU, do período de 2006 a 2010, conforme pode se observar a seguir:

Tabela 12 - Percentual das Bolsas Prouni, em relação ao tipo de bolsa ofertada, nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)

Ano	Privada (pagantes + bolsistas + FIES)	Bolsistas Prouni (integral)	Bolsistas Prouni (parcial)	% bolsas (integral)	% bolsas (parcial)
2005	3.321.095	75.905	40.370	2%	1%
2006	3.632.987	98.698	39.970	3%	1%
2007	3.914.970	97.631	66.223	2%	2%
2008	4.255.064	99.495	125.210	2%	2%
2009	4.430.157	153.126	94.517	3,4%	2,1%
2010	4.736.001	125.922	115.351	2,6%	2,4%

Fonte: Receita Federal (2006-2010), TCU (2009) e IPCA – jan. 2014. Adaptado por Costa e Ferreira (2017).

Os números reunidos acima indicam uma proporção maior de bolsas integrais oferecidas pelo Prouni em relação ao número de bolsas parciais. Mas se observa, no entanto, que é crescente a diminuição da diferença entre as distintas categorias de bolsas oferecidas pelo programa, a partir do ano de 2007.

Tal condição pode indicar a preferência das IES privadas pela concessão de bolsas parciais, pois essa categoria pode significar a possibilidade de ampliar o número de matriculados, e conseqüentemente sua receita. Nessa perspectiva, o Prouni atua como um mecanismo de ampliação de lucro, figurando como um atrativo às IES privadas, que possibilita a renúncia fiscal, assim como a obtenção de 50% ou mais das mensalidades arcadas pelos bolsistas parciais que acessam o programa.

A análise de Costa e Ferreira (2017) ainda reuniu dados do Prouni em relação ao número de vagas oferecidas no ensino superior público. As autoras abordam a expansão do Prouni e seu grau de representatividade em relação às matrículas efetuadas nas IFES, pinçando dados de 2006, 2008 e 2010, que segundo as pesquisadoras, abrange um tempo razoável de existência do programa.

Tabela 13 - Percentual de bolsistas Prouni em relação às matrículas na Educação Superior Pública, no Brasil (2006-2010)

Ano	N. de matrículas em IES públicas	Bolsas Prouni ofertadas	% de Bolsas sobre o total de matrículas
2006	1.251.365	204.625	16,3%
2008	1.552.953	434.750	27,9%
2010	1.643.298	748.788	45,5%

Fonte: Censo da Ed. Superior (INEP, 2010) e Portal Prouni (SESU/MEC) (adaptado por COSTA e FERREIRA, 2017).

Esses dados indicam que a política implementada pelo Prouni vem ampliando suas dimensões, pois apresenta um número crescente de bolsas ofertadas a cada ano. Os percentuais em relação as matrículas em instituições públicas apontam para uma considerável representatividade de bolsas, saltando de 16,3% do total de matrículas em 2006 para 45,5% em 2010.

Deve-se considerar que esse fenômeno decorre de uma expansão acelerada do setor privado com fins lucrativos no ensino superior brasileiro, o qual imprime características mercadológicas na educação (SGUISSARDI, 2018). Podemos ainda compreender que a tendência crescente das matrículas nas IES privadas por meio do Prouni dá sinais do futuro incerto que se apresenta para educação no País, pois se configura como uma lógica de atribuição de responsabilidades do Estado aos setores privados educacionais (AGUILAR, 2000).

Com base nos dados divulgados no site Portal Prouni, elaboramos um quadro evolutivo do número de bolsas oferecidas pelo Prouni de 2005, ano do seu surgimento, até o segundo semestre de 2018. Conforme as informações destacadas abaixo, na Tabela 14:

Tabela 14 - Evolução do N° de Bolsas Prouni 2005 a 2018

Ano	Bolsas 1° Semestre	Bolsas 2° Semestre
2005	112.275	-
2006	91.609	47.059
2007	108.649	55.212
2008	106.134	118.871
2009	156.416	91.227
2010	164.596	75.845
2011	162.491	92.107
2012	194.311	90.311
2013	162.329	90.045
2014	191.625	115.101
2015	213.113	116.004
2016	203.602	125.578
2017	214.110	147.815
2018	242.987	174.289
TOTAL		3.663.707

Fonte: Portal Prouni (elaborado pelo autor).

O levantamento desses dados sobre o Prouni nos ajuda observar a amplitude do programa pelo considerável número de bolsas ofertadas desde sua criação em 2005. Visto em conjunto com as demais políticas voltadas para o ensino superior, pode ser interpretado como um esforço significativo para buscar a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), que se busca matricular no ensino superior a metade dos jovens entre 18 e 24 anos até o ano de 2024, índice que registrou a taxa bruta de 27,8% enquanto a taxa líquida chegou à 14,6% segundo a pesquisa do PNAD registrada em 2011 (BRASIL, 2010).

4.3 O Prouni sob o foco da academia

As mais diversas análises sobre a sociedade brasileira coadunam com a perspectiva de que os índices de desigualdade social ainda são alarmantes (ALMEIDA, 2012, 2014; SAES, 2015; CASTRO, 2014, 2018) e refletem um quadro histórico de injustiça social, estabelecido a partir da concentração de terra e poder

na mão de elites opressoras, conforme destacamos no segundo capítulo deste trabalho. Essa desigualdade estrutural agravou-se ainda mais em determinados ciclos econômicos, pela dependência de investimentos externos no país, e implementações de políticas desastrosas que conduziram a hiperinflação, seguida de ajustes induzidos pela ideologia neoliberal, que trouxeram consequências dramáticas para as populações mais pobres e aumento dos níveis de desemprego.

Um dos elementos a se considerar nessa análise socioeconômica é o impacto que os índices de escolaridade representam na redução das desigualdades e na ampliação dos direitos de cidadania. São frequentes as análises que correlacionam diretamente níveis de escolaridade com o aumento dos patamares de renda. Neri (2005) destaca que é possível identificar um *ranking* trabalhista a partir dos níveis de escolarização:

Cerca de 35% da desigualdade de renda brasileira é explicada pelo número de anos completos de estudo das pessoas, qualificamos aqui a educação das pessoas não só por nível como por carreira universitária. O que impressiona na série é a regularidade dos rankings. Por exemplo, cursos completos apresentam salários maiores que cursos incompletos, seja no ensino fundamental ou no médio. A hierarquia dos níveis educacionais se espelha no ranking trabalhista. Mesmo no caso da alfabetização de adulto o salário é 10% maior e a chance de ocupação 66% maior do que dos adultos que nunca frequentaram a escola. Nos desculpem os céticos, mas educação é fundamental. (NERI, 2005, p. 3)

Ainda que haja relação entre desigualdade e acesso a avançados níveis educacionais, compreendemos que há outros fatores a se considerar ao empreender tal análise, pois a desigualdade faz parte das condições estruturais impostas pelo capitalismo.

Na perspectiva de Castro (2018), as mudanças nesse cenário passam pela desconstrução da ideia de educação como serviço, alocando-a no âmbito dos direitos fundamentais, indispensáveis à promoção da autonomia e ao exercício da cidadania. O autor concebe que o acesso à educação superior de jovens das classes populares se constitui como estratégia de apoio a grupos sociais até então excluídos desse nível educacional, de modo a ampliar suas perspectivas de futuro e mobilidade social.

Nesse registro, as políticas públicas de acesso à educação superior podem representar o enfrentamento à lógica do determinismo, que historicamente destina

as classes subalternas a trabalhos manuais e à condição de mão de obra barata, e pode possibilitar que passem a ocupar espaços antes apenas reservados às elites.

A análise de Castro (2018) ressalta que o Prouni faz parte de um quadro mais amplo de políticas públicas, voltadas ao ensino superior, que procuraram articular expansão e democratização, coordenando esforços com diversos programas (como FIES, REUNI, UAB, ENEM e ações afirmativas de cotas sociais e étnico-raciais). Partindo dessa compreensão, o autor considera que:

O primeiro movimento do novo governo caminhou no sentido de promover a imediata expansão do quantitativo de alunos matriculados na educação superior, não importando a natureza da instituição. Com esse escopo foi formulado o PROUNI, programa que prevê o aproveitamento de vagas ociosas em instituições privadas, por meio do instrumento da renúncia fiscal (CASTRO, 2018, p. 93).

Embora pondere a respeito das críticas que identificam nesse programa uma forma indireta de financiamento público das instituições privadas, Castro não deixa de sublinhar a amplitude alcançada pelo Prouni, ao destacar que ao longo de uma década 2.227.078 bolsas haviam sido concedidas de maneira crescente, até 2014.

Ainda nos interessa abordar outras pesquisas que salientam aspectos positivos e consideram que o Prouni representa uma brecha estratégica encontrada pelo poder público para ampliar as condições de acesso das classes trabalhadoras ao ensino superior privado, como veremos a seguir.

4.3.1 Um olhar favorável lançado em pesquisas

A pesquisa empreendida por Costa (2010) junto a bolsistas do Prouni apresenta que a maioria dos alunos entrevistados considera o programa como uma importante política de acesso à universidade, mas ressalva a compreensão de que essa ação não pode figurar como única alternativa ao ensino superior, porém como uma opção aos estudantes alijados do ingresso na universidade pública.

Destaca-se nessa análise, a perspectiva de que a possibilidade de acesso à universidade aberta pelo Prouni representa uma boa oportunidade de obter a graduação. A autora observa uma compreensão crítica entre esses prounistas, os

quais se percebem como sujeitos de direito, usuários de uma política pública que amplia aspectos de seus direitos de cidadania.

Costa (2012) ressalta as dimensões de cidadania ao considerar o acesso à educação em todos os níveis como direito social, percebido como elemento estratégico ao desenvolvimento do país. O Prouni surge, procurando atender uma demanda reprimida no ensino superior.

Essa análise concebe o programa como uma política pública conjuntural, permeada pelas contradições da lógica privatista, provocada pela expansão do setor privado educacional. Ainda assim, a expansão de vagas na universidade é encarada de maneira relevante, pois percebe que representou melhorias para os egressos na inserção no mercado de trabalho e na condição socioeconômica, além de possibilitar novas perspectivas na ampliação do conhecimento, nas relações sociais e na formação profissional.

Continuando nosso percurso, temos a análise sociológica empreendida por Saes (2015), que retrata como as trajetórias de egressos do programa ocorrem de maneira heterogênea, destacando que considerável parte dos egressos que integraram sua pesquisa tiveram oportunidades de inserção em ocupações consideradas de nível superior.

Contudo, ressalta que as profissões de maior prestígio ainda se restringem às classes sociais com maior poder econômico, o que leva a pesquisadora considerar que as políticas de acesso são insuficientes para promover mudanças estruturais na sociedade, que permitam acesso a bens culturais e sociais. Mas destaca o Prouni como uma oportunidade fundamental para uma parcela da população com poucas perspectivas de ingresso no ensino superior.

Outra pesquisa que aborda as dimensões sociológicas do Prouni, elaborada por Almeida (2014), faz um cauteloso balanço sob diversos aspectos, a respeito dessa política pública educacional, entrelaçando dados coletados em entrevistas desenvolvidas pela pesquisa, com análises mais ampliadas por aspectos conjunturais.

Em um esforço para apresentar o que identifica como méritos e limites do Prouni, Almeida (2014) captura recortes de entrevistas com bolsistas do programa, dos quais emergem a maneira que interpretam essa política educacional, essas narrativas são articuladas com outros fatores considerados intervenientes pelo autor.

Assim, desenvolve sua análise discutindo a dificuldade de estabelecer um único perfil do prounista, partindo de uma crítica elaborada por um dos bolsistas, que afirmava não se ver representado nas propagandas institucionais sobre os usuários do Prouni, pois retratavam de maneira apelativa os usuários do programa e isso lhe causava constrangimento.

Apesar de iniciar com essa crítica, apresenta as demais perspectivas coletadas entre os pesquisados, destacando que na apreciação geral do programa o compreendem como política que visa favorecer o ingresso do jovem de baixa renda no ensino universitário e aborda ainda outros elementos que interferem no andamento do programa. Dessa maneira, o pesquisador sublinha que os bolsistas percebem o Prouni como “passaporte que lhes garantiu o acesso ao ensino superior” (ALMEIDA, 2014, p. 248), como um importante passo para o ingresso na universidade.

Entre os posicionamentos que apresentam os aspectos positivos do Prouni destacados por Almeida (2014), estão os dos bolsistas identificados como “entusiastas”, os quais constituem a maior parte de seus entrevistados. O autor descreve a perspectiva desse grupo, destacando que não percebem limitações no programa:

A visão positiva que se expressa nos qualificativos emitidos, com destaque para a palavra **oportunidade**, bastante mencionada quando falam sobre a importância da existência do Prouni: “maravilhoso”, “fantástico”, “excelente programa”, “uma oportunidade de qualificar os jovens de classe baixa”, “um projeto muito bom”, “oportunidade aos menos privilegiados”, “divisor de águas na educação do país”, “acho fantástico, pois favorece pessoas que têm vários sonhos e que não tem renda suficiente para pagar uma universidade”, “muito interessante”, “tornou a universidade mais popular”, “pôde dar a oportunidade a muitas pessoas de realizar sonhos”, “ótima oportunidade”, “um bom passo”, “melhora a capacidade intelectual da população mais carente”, “incentivo às classes menos favorecidas”, “a faculdade era um sonho desde minha infância e graças ao Prouni estou realizando”, “iniciativa muito boa que já deveria ter sido feita há muitos anos”, “resolve no curto prazo o problema da educação superior para aqueles que não podem pagar e que não tiveram uma boa base até o ensino médio”, “pioneiro”, “um propulsor social”, “eu tinha este desejo de fazer o ensino superior há pelo menos 10 anos” (ALMEIDA, 2014, p. 248-249, grifos do autor).

Almeida ainda destaca a importância de se observar que, justamente entre esses entrevistados, o Prouni é interpretado como um “caminho único disponível” (p.

249) para o acesso à educação superior. Essa perspectiva presente entre a maioria dos entrevistados se dá em razão de uma dupla limitação: a educacional, que torna o ingresso à universidade pública inacessível e a financeira que não permite arcar com os custos das mensalidades em instituições privadas.

A pesquisa apresenta ainda, outras perspectivas destacadas por alguns bolsistas que identificam o Prouni como passaporte de acesso ao ensino superior, e que posteriormente lhes proporcionará desenvolvimento econômico e mobilidade social, superando condicionantes de sua origem de classe. Emerge também a percepção, entre alguns entrevistados, de que a conquista da vaga no Prouni, se dá pelo mérito da pontuação obtida no ENEM.

No balanço desenvolvido por Almeida a respeito do Prouni - em meio a diversas críticas que o autor procura fundamentar, as quais admitem o caráter de transferência de recursos públicos ao setor privado - observa-se a consideração de avanços promovidos pelo programa ao alavancar o acesso ao ensino superior no contexto brasileiro, a qual transparece na seguinte ponderação:

Com efeito, segundo o site, no período de 2005 a 2011, durante sete anos, considerando apenas as bolsas integrais, foram *ofertadas* – reitero – *776.449 bolsas* pelo Prouni em termos nacionais e *87.769* para a cidade de São Paulo, foco desta pesquisa. O que é um avanço em termos da possibilidade de acesso ao ensino superior brasileiro, é preciso reconhecer, mesmo com todos os senões aqui assinalados (ALMEIDA, 2014, p. 264).

Em parte, as perspectivas apresentadas pelas pesquisas citadas, coadunam com os dados apresentados pelo MEC, através do Relatório Oficial do Prouni 2015, elaborado pela Controladoria Geral da República (CGU), assim como as informações do “Relatório de Auditoria Operacional Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)”, publicado pelo Tribunal de Contas das União (TCU) em 2009, citado anteriormente, os quais percebem que o Prouni cumpre o papel de atender a demanda por vagas no ensino superior, possibilitando acesso de jovens da classe trabalhadora às IES privadas pela concessão de bolsas.

Ainda há que se destacar, que o texto da Lei 11.096/2005, que instituiu o Prouni, prevê bolsas a professores da rede pública que não tenham curso de

graduação superior, conforme o Art. 2º, item III²³, o que indica que o programa, como política pública educacional, atuou no apoio a manutenção de determinados cursos, como as pedagogias e licenciaturas diante das instabilidades que esses cursos constantemente enfrentam.

Pode-se observar também, uma articulação do programa com as políticas afirmativas, ao incluir portadores de deficiência e ao assumir o sistema de cotas étnico-raciais, conforme se observa no Art. 7º, item II²⁴. Assim, temos um conjunto amplo de elementos que podem ser considerados positivos na política pública educacional representada pelo Prouni, que possibilita que o ambiente universitário também se torne lugar da diversidade de condições humanas e de classes sociais.

Ainda destacamos a pesquisa empreendida por Corbucci (2007) que busca, a partir das principais críticas formuladas ao Prouni, ressaltar ângulos positivos que observa no programa. Discute a crítica que compreende que com essa ação o governo deixa de arrecadar recursos com a isenção fiscal, que deveriam ser empregados na ampliação de vagas nas instituições de ensino superior públicas.

O autor também sublinha a incisiva análise de que o Prouni se caracterizaria por uma compra de vagas ociosas das IES privadas de qualidade duvidosa. Buscando responder esses argumentos, Corbucci (2007) destaca informações prestadas pelo MEC, as quais enfatizam que a evasão fiscal no ensino superior privado ocorre de maneira tão elevada, tornando irrisório o que se deixaria de arrecadar “quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior”. (p. 26).

Desta forma observa, em nota de rodapé, a informação do MEC referente ao montante de renúncia fiscal com a implementação do Prouni no ano de 2005, que atingiu R\$ 109 milhões, que representa um custo-aluno de apenas R\$ 970,00 ao ano.

Corbucci (2007) argumenta que o baixo índice de inserção na educação superior, entre a população brasileira de 18 a 24 anos, em parte deve ser atribuída à defasagem idade-série que ocorre ainda no ensino fundamental, destacando que

²³ “Art. 2º. A bolsa será destinada: III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda”.

²⁴ “Art. 7º. As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias: II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.”.

aproximadamente 2/3 dos estudantes nessa faixa etária encontram-se nessa condição.

O autor defende que a transformação desse quadro demanda investimentos na qualidade da educação básica, buscando a superação das limitações socioeconômicas que atuam como condicionantes nesse processo. Mas, não deixa de defender conjuntamente a ampliação de vagas tanto no ensino superior público ou subsidiadas, argumentando que os que se encontram fora do sistema educacional são os que apresentam condições econômicas desfavoráveis.

Ao analisar o Prouni como política pública educacional, reconhece os limites desse programa, entretanto o identifica integrado às ações de redistribuição de renda assumidas pelo governo, caracterizando-o como uma política progressista de assistência social, beneficiando segmentos empobrecidos da sociedade. Segundo o autor, nota-se uma compreensão mais ampla desse programa, articulado a outras ações, como o sistema de cotas nas instituições federais.

Nesse sentido, o Prouni constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, mediante a concessão de bolsas de estudo, financiadas por intermédio de isenção fiscal, a estratos populacionais mais pobres. Trata-se de uma política social de caráter progressivo, na medida em que os recursos que deixam de ser arrecadados irão beneficiar segmentos sociais de menor poder aquisitivo. Também se insere nessa categoria de política social o projeto que institui o sistema de cotas de vagas nas Ifes, para egressos do ensino médio público, uma vez que também implica transferência indireta de renda a estratos sociais menos privilegiados (CORBUCCI, 2007, p. 29).

4.3.2 Críticas e contradições do programa

Entre as análises feitas a respeito do PROUNI encontram-se as que identificaram o programa como um mecanismo de transferência indireta de recursos ao setor privado lucrativo na educação superior, conjugando tal política a outras que visavam o acesso ao ensino superior privado como o FIES, os quais foram acolhidos amplamente pelas IES privadas de caráter lucrativo, que exponencialmente se expandiram entre as décadas de 2000 e 2010.

Ao focar sua análise no processo de elaboração e aprovação da lei que instituiu o Prouni, Sguissardi, se expressa da seguinte maneira:

Finalmente, a Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Essa lei regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. O programa, pretextando a “publicização” do privado, na forma como foi aprovado e está sendo implementado, fortalece as instituições privadas comerciais de ensino. Pode-se entendê-la como uma forma de aplicação *lato sensu* do espírito das PPPs no campo do ensino superior. Em troca da isenção de um conjunto de impostos pelas IES privadas (o programa é muito mais interessante para as instituições com fins lucrativos), aprovou-se a possibilidade de troca de cerca de 10% das vagas ou 8,5% da receita bruta, na forma de bolsas para alunos egressos de escolas públicas, entre outros (SGUISSARDI, 2006, p. 1043).

As críticas de Sguissardi (2015) são elaboradas a partir de diversos questionamentos. Entre eles, pergunta se a expansão do ensino superior nesse período representa avanço democrático ou ampliação de um caráter massificador e mercantil nesse nível educacional.

O autor levanta a hipótese de que os programas de expansão do ensino superior brasileiro caracterizam-se por políticas públicas de carácter focal e compensatória das desigualdades socialmente instituídas, e a partir desse viés, os programas Prouni e FIES são identificados.

Argumenta, também Sguissardi, que se desloca o princípio da educação superior como um serviço público para um serviço comercial, o que torna as políticas de acesso ao ensino superior dependentes dos interesses do mercado.

O autor ainda questiona se esse movimento de expansão não escamoteia uma educação de alta qualidade para as elites e uma educação de massa e de baixa qualidade para as camadas de baixa renda em seu ensaio. Levando-o a argumentar que:

Constata-se que o Estado, tendo ideológica e operacionalmente dificuldade de apostar no investimento maciço na educação superior, tem buscado, via políticas focais de curto alcance – Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em especial –, garantias de alguma igualdade de condições de acesso, mas que não preveem igualdade de condições de permanência e, em especial, de sucesso no mercado de trabalho (SGUISSARDI, 2015, p. 869).

Sguissardi (2015) observa que a expansão quantitativa na educação superior privada, contou com a permissividade da legislação brasileira, que procurou se adequar a lógicas ultraliberais conforme proposto na agenda dos Acordos Gerais de Comércio e Serviços (AGCS) e Organização Mundial do Comércio (OMC),

transformando a educação superior em um serviço comercial que levou as IES privadas absorverem 2/3 das matrículas na educação superior no país.

Ao elaborar a crítica sobre o avanço da agenda neoliberal, o que também observamos em nosso segundo capítulo dessa tese, Sguissardi (2015) apresenta uma classificação dos maiores grupos empresariais da educação superior presentes no Brasil. E destaca que o grupo Kroton, ao incorporar a Anhanguera Educacional em 2013, passou a ter 20% das matrículas do setor, considerando o ranking das 12 maiores IES privadas, e aponta que as instituições privadas abarcaram 73% das matrículas do ensino superior no país, em 2012. E isso pode ser observado no quadro elaborado abaixo:

Tabela 15 - Os 12 maiores grupos educacionais com fins lucrativos no Brasil (2013)

Ordem	Grupo/Instituição	Receita líquida em R\$ milhões	Número de alunos	% Mercado
1°.	Kroton	2.015	519.000	9,5
2°.	Anhanguera	1.812	442.000	8,1
3°.	Estácio	1.731	315.700	5,8
4°.	Unip	1.431	247.520	4,5
5°.	Laureate	1.115	170.000	3,1
6°.	Uninove	584	134.000	2,5
7°.	Unicsul	529	55.000	1
8°.	Anima	461	49.000	0,9
9°.	Ser Educacional	457	98,8	1,8
10°.	Whitney	343	40.000	0,7
11°.	Devry	242	30.000	0,6
12°.	Tiradentes	236	40,7	0,7
Subtotal		10.956	2.141.720	39,3
Total do Setor Privado		32.040	5.448.730	100

Fonte: Tabela elaborada com dados de Hoper (SGUISSARDI, 2015, p. 875).

Outra análise que formula críticas ao Prouni, abordando outros aspectos e trazendo questionamentos robustos ao programa, foi elaborada por Carvalho (2006). A autora interpreta que a redação final do texto de Lei do Prouni, reflete um jogo político no qual o Governo faz diversas concessões aos interesses privados. Para ela, os setores privados foram atingidos de maneiras desiguais por essa política educacional.

Referindo-se às regras de composição de bolsas e isenção de tributos federais, Carvalho (2006) comenta que: “Esta situação gerou interesse diverso em

participar do programa, uma vez que uma parte das IES já está isenta ou imune a alguns deles” (p.986). Assim, a implementação do Prouni promovia impactos diferenciados entre instituições lucrativas e sem fins lucrativos, sendo as regras mais flexíveis às primeiras e a adesão voluntária.

As instituições de ensino filantrópicas foram afetadas por regras bem mais rigorosas, e se viam obrigadas a conceder bolsas integrais com a implementação do Prouni. Diante dessas circunstâncias, que enfraqueciam as IES filantrópicas, comunitárias e confessionais, Carvalho (2006) reporta que tais instituições sinalizaram a busca por mudança do status de entidades de assistência social, buscando se tornarem instituições com fins lucrativos.

Essa pesquisa retrata como a homogeneização na isenção de tributos afetaria de formas distintas as referidas instituições, buscando comparar a situação das IES lucrativas e a das não-lucrativas, antes e depois da adesão ao Prouni, trazendo cálculos e alíquotas dos principais tributos federais para cada categoria envolvida.

Tabela 16 - Alíquotas e Base de Cálculo dos Tributos Federais por Categoria de IES

Tributos	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos			
	Atual	PROUNI	Confessional/Comunitária		Filantrópica	
			Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
IRPJ	25% x lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% x lucro	-	-	-	-	-
COFINS	7,6% x receita	-	3% x receita	-	-	-
PIS	1,65% x receita	-	1% x folha	-	1% x folha	-
INSS (patronal)	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	-	-

Fonte: Carvalho e Lopreato, 2005 (CARVALHO, 2006, p. 988)

Os dados reunidos na tabela 16 indicam que as instituições com fins lucrativos seriam mais beneficiadas ao aderir o Prouni, pois ficariam isentas de recolher a maioria dos tributos federais. Enquanto as entidades confessionais e comunitárias deixariam de recolher o PIS e COFINS, este último poderia estimular o aumento de matrículas, pois não incide em ônus tributários sobre o incremento na prestação de serviço. Entretanto as filantrópicas agregariam apenas a isenção do PIS, que financeiramente pouco representa para elas.

Outro ponto ressaltado nas críticas de Carvalho (2006) refere-se à atribuição da competência de fiscalização do Prouni ao MEC, alegando que este órgão não

possui quadro técnico para controle contábil e fiscal, e insiste que tal medida enfraquecia o trabalho de combate à sonegação, desenvolvido pelo Ministério da Previdência Social e Receita Federal, situação alertada por tais órgãos federais.

Diante dessas reações, a redação da MP referente ao programa foi alterada, passando a constar que o papel do MEC se daria na verificação das exigências e informação aos órgãos competentes da situação das entidades envolvidas.

Carvalho (2006) ainda alerta para a falta de informações mais precisas, agregadas à análise de séries históricas do Prouni, esses dados são vistos como essenciais para aprofundamento de pesquisas e discussões dessa política pública. A autora aponta que dados informando o número de bolsas por instituições, a relação das aderentes ao programa, os cursos disponíveis aos bolsistas, o perfil socioeconômico dos estudantes, os índices de evasão e desempenho acadêmico dos prounistas, não foram encontrados ao realizar sua pesquisa sobre o Prouni.

A pesquisa de Costa e Ferreira (2017) elabora críticas ao Prouni considerando o programa como política focalizada, voltada às camadas sociais de baixa renda, identificando que ao invés de promover a democratização através de oportunidades equitativas de acesso ao ensino superior, acaba por reforçar “a estratificação escolar que representa a contramão para se assegurar o direito universal da educação para todos e com igual qualidade” (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 83).

Para as autoras essa medida se distancia da possibilidade de corrigir a desigualdade de acesso aos bens educacionais. Ainda apontam que ao utilizar a nota do ENEM para destinar as bolsas do Prouni, essa condição acaba por desfavorecer aos estudantes das camadas de baixa renda, com a alta concorrência pelas vagas e pelas condições precárias de estudo no ensino médio que eles enfrentam.

Costa e Ferreira (2017) ainda apontam fragilidades na operacionalidade do Prouni, levantando dados sobre a ociosidade das bolsas nas IES privadas, as quais continuam a receber as renúncias fiscais ainda que não preencham todas as matrículas destinadas ao programa. Utilizando dados do próprio TCU, em seu relatório elaborado sobre o Prouni, as autoras identificam que há falta de fiscalização das instituições participantes, o que provoca um relaxamento no cumprimento das

regras do programa, abrindo a possibilidade de manipulação dos dados para reduzirem a oferta de bolsas.

Tabela 17 - Percentual de bolsas ociosas do Prouni, no Brasil (2005-2010)

Ano	Bolsas ofertadas	Bolsas ocupadas	Vagas ociosas
2005	112.275	95.565	14,88%
2006	138.668	109.009	21,38%
2007	163.854	105.546	35,57%
2008	225.005	124.607	44,60%
2009	247.643	161.354	34,84%
2010	240.441	152.697	36,49%
2005/2010 Δ (%)	114,15%	59,79%	

Fonte: Relatório do TCU, baseado nos dados do MEC/SisProuni (COSTA e FERREIRA, 2017, p. 91).

Os indicadores sobre a ociosidade de bolsas em IES participantes do Prouni, conforme se observa na Tabela 17, consiste em um problema na operacionalidade do programa. Segundo o Relatório do Tribunal de Contas da União de 2009 (BRASIL, 2009), a ociosidade de bolsas do Prouni em 2005 era de 14,88%, e em 2010 esse percentual cresceu significativamente, atingindo 36,49%.

As questões que se colocam diante dessa condição é que a falta de fiscalização da utilização das bolsas, assim como ausência de sanções às IES que não cumprem as regras do programa, permitem a utilização integral dos benefícios de isenção fiscal, mesmo mantendo altos índices de bolsas ociosas (COSTA e FERREIRA, 2017).

Outro ponto levantado pelas autoras volta-se à diferença entre o custo-aluno do bolsista Prouni em relação ao do ensino público, identificando que em 2006 esse valor era quatro vezes menor do que o investido em um aluno das IFES, e em 2009 chegou a ser cinco vezes mais baixo que no ensino público.

Como vimos anteriormente, as diferentes formas de cálculo dos custos de cada bolsa Prouni produziram resultado distintos nos cálculos realizados pelo TCU e pelo MEC. As autoras basearam-se no valor da isenção fiscal dividida pelo número de bolsas ocupadas, a partir do Relatório do Tribunal de Contas da União de 2009.

Tabela 18 - Valor por bolsista obtido da relação entre o número de bolsas ocupadas e isenção fiscal do Prouni, no Brasil (2005-2010)

Ano	Bolsas ocupadas	Isenção fiscal	Custo anual bolsista	Custo mensal por bolsista
2006	109.009	R\$ 381.428.573,10	R\$ 3.499,06	R\$ 291,58
2007	105.546	R\$ 176.671.611,23	R\$ 1.673,88	R\$ 139,49
2008	124.607	R\$ 432.093.616,40	R\$ 3.467,65	R\$ 298,18
2009	161.354	R\$ 635.617.332,31	R\$ 3.939,27	R\$ 328,27
2010	152.697	R\$ 752.824.606,19	R\$ 4.930,18	R\$ 410,84

Fonte: Costa e Ferreira (2017, p. 78), com base na Receita Federal (2006-2010) e Relatório do TCU (2009). Valores atualizados, conforme IPCA 2014.

Esses dados deixam de lado as divergências de valores das bolsas entre MEC e TCU, pois no cálculo do MEC leva-se em conta que o valor deve ser obtido pelo total de bolsas oferecidas, enquanto o Tribunal considerou apenas as efetivamente ocupadas.

Costa e Ferreira (2017) abordam custo-aluno nas IFES em relação custo do bolsista Prouni, considerando que essa diferença repercute na qualidade dos cursos e na formação do discente. Dessa maneira, recorrem aos dados do INEP/MEC, para estabelecer a estimativa de investimento no aluno do ensino superior nas instituições públicas, conforme aparece na Tabela 19:

Tabela 19 - Estimativa do investimento público por estudante, na Educação Superior, anual e mensal, no Brasil (200-2009)

Ano	Educação Superior (Custo-aluno) (R\$)	
	Anual	Mensal
2000	16.512,15	1.376,01
2001	16.319,19	1.359,93
2002	15.472,02	1.289,33
2003	13.555,82	1.129,65
2004	13.722,98	1.143,58
2005	13.955,15	1.162,93
2006	14.074,85	1.172,90
2007	14.919,96	1.243,32
2008	15.889,93	1.324,16
2009	16.078,76	1.339,90

Fonte: Costa e Ferreira (2017, p. 79), adaptado de INEP/MEC. Valores atualizados, conforme IPCA 2014.

As autoras destacam que o baixo custo do bolsista Prouni pode ser tomado como justificativa para diminuição de investimentos governamentais na Educação Superior pública. Entretanto, há que se considerar que o percentual de prounistas em cursos mais caros é baixo. As IES privadas oferecem uma formação com baixo envolvimento em pesquisa e extensão, as faculdades isoladas que fazem parte do programa não têm a obrigatoriedade de investir em cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, o que requer um corpo docente mais qualificado. Assim, temos que a formação dos bolsistas em instituições com essas características sofre com a qualidade dos cursos e da estrutura oferecida por tais instituições.

Dentro desse panorama, Costa e Ferreira (2017) ainda pontuam que a escolha pelos cursos é outra característica contraditória do programa, pois não depende apenas da opção do estudante, mas dos que são disponibilizados pelas IES parceiras do Prouni, articulada às maiores notas obtidas no ENEM. O que sinaliza ser um aspecto restritivo do programa, pois observa-se um baixo número de prounistas matriculados em cursos tradicionais e caros como Medicina e Odontologia, contudo, uma concentração nos cursos considerados de baixo custo.

O direcionamento dos bolsistas para cursos tecnológicos, licenciaturas ou administrativos, figuram como aspectos de uma cidadania fragmentada (MARINELLI,

2010), elementos que apontam para aspectos contraditórios na perspectiva de democratização promovida pelo Prouni.

Tabela 20 - Ingresso nas IES privadas no Brasil (2006)

Curso	Pagantes	Bolsistas Prouni	FIES
Administração	18,5%	18,5%	8,2%
Biologia	1,4%	1,9%	2,4%
Ciências Contábeis	4,1%	4,5%	4,6%
Comunicação Social	4,5%	4,8%	3,2%
Cursos Tecnológicos	1,3%	9,9%	2,0%
Direito	15,2%	11%	15,7%
Enfermagem	4,7%	4,2%	9,3%
Engenharias	5,2%	4,6%	4,8%
Física	0,02%	0,2%	9,3%
Geologia	5,3%	4,6%	4,8%
Matemática	0,1%	1,1%	0,004%
Medicina	1,1%	0,7%	2,4%
Pedagogia	5,0%	6,8%	1,9%
Química	0,3%	0,1%	0,5%

Fonte: Relatório TCU (BRASIL, 2009), baseado na Sinopse da Ed. Sup., SisProuni e SISFES (2006), elaborada por Costa e Ferreira (2017, p. 85-86).

Ainda nos debruçamos sobre a análise de Trópia (2007) a respeito das políticas para o ensino superior do governo Lula, na qual essa autora procura identificar os interesses políticos e ideológicos subjacentes às ações voltadas a esse nível educacional. Destaca ainda, que a proposta de reforma do ensino superior, encampada pelo governo se estabeleceu buscando apoio de diferentes frações de classe e esferas da sociedade civil, alcançando grupos da burguesia financeira e industrial a frações da classe média e setores populares. Seguindo a hipótese da construção de uma base de apoio às políticas para o ensino superior, a autora faz a seguinte observação:

A criação do programa “Universidade para Todos”, apesar de focalizado, baseado na compra de vagas em universidades particulares em troca da isenção fiscal – seja das IES sem fins lucrativos (isenção fiscal), seja as denominadas filantrópicas (isenção previdenciária) – tem atraído aqueles segmentos das classes médias excluídos historicamente das universidades públicas. Tomemos a posição de duas entidades de classe média em relação à política do governo Lula para o ensino superior: A UNE – União Nacional dos

O apoio desses movimentos, ligados à juventude universitária é considerada por Trópia (2007) como consequência da condição de classe média, particularmente referindo-se aos integrantes do MSU, os quais ela considera influenciados pelo humanismo católico de abordagem culturalista.

O apoio da UNE ao governo é interpretado pela autora, como uma ação de convencimento ideológico de verniz progressista, em torno da proposta de reforma universitária. A partir da “Caravana da UNE pelo Brasil”, a entidade atuou difundindo a ideia da necessidade de reforma, a regulamentação na educação privada, a expansão de vagas nas universidades públicas, a ampliação do orçamento para o ensino superior público e a assistência estudantil.

Mas, a autora destaca que as políticas do governo acabaram promovendo à expansão do ensino privado, a desarticulação do modelo único de universidade pública, a consolidação de centros de excelência e a criação de uma hierarquia entre as IES que passaram a oferecer ensino superior de vários tipos.

Outro ponto destacado por Trópia (2007) em sua análise, refere-se ao apoio de frações da classe média e organizações populares ao Prouni. Questionando as razões desse apoio às políticas do governo prestado pela classe média, ela distingue as razões da baixa classe média, a qual busca na ampliação do ensino superior a superação de sua desvantagem na concorrência por vagas nas universidades públicas, ou em políticas de acesso ao ensino privado em instituições reconhecidas por sua qualidade de ensino.

Por outro lado, enfatiza que a classe média oferece apoio a essa política porque ela dualiza o ensino superior a seu favor, criando uma distinção entre os diplomas de diferentes instituições, para que as melhores oportunidades oferecidas no mercado de trabalho lhe sejam garantidas.

A autora busca ainda explicitar as razões do apoio ao Prouni dado por setores populares da sociedade, e destaca que: “Seus defensores procuraram e tiveram êxito ao difundir que o Prouni era a mais democrática e revolucionária das propostas para o ensino superior” (TRÓPIA, 2007, p. 17).

Ainda enfatiza que minimizaram o repasse de recursos públicos às instituições privadas, embutidos na renúncia fiscal. Mais adiante a autora admite

que: “É possível verificar que jovens negros, pobres, moradores das periferias das cidades são pinçados às IES públicas por meio da política de cotas e às IES particulares por meio do Prouni.” (TRÓPIA, 2007, p. 17-18).

Por esse motivo, considera que não se pode concluir que uma transformação na condição de classe do ensino superior brasileiro ocorra a partir de tais políticas. Ela observa que o discurso do Prouni, como política de democratização do ensino, reuniu setores do operariado como CUT, CGT, Força Sindical, CGTB e CAT que manifestaram seu apoio publicando um documento intitulado “Ensino para Todos! 50% para as públicas”.

Para essas entidades sindicais a reforma na educação superior possibilitaria a presença expressiva de trabalhadores nas universidades. A autora reconhece como legítima a expectativa pelo acesso ao ensino superior dos setores populares, mas destaca que a crença na democratização social através da política promovida pelo Prouni, assim como a neutralidade da reforma universitária, deve ser questionada.

4.3.3 Um balanço do Prouni como política pública

Empreender um balanço da política pública educacional promovida pelo Prouni constitui-se em um grande desafio, pois como vimos nas diferentes análises abordadas sobre o programa, pode-se identificar seu caráter heterogêneo e sua forma multifacetada, observada nas diferentes pesquisas abordadas por meio desse trabalho.

O que compreendemos ao longo da presente pesquisa, é que o governo Lula parece pôr em prática um dos princípios do PT: o de que as transformações sociais seriam conduzidas por aprofundamento da democracia e não a partir de uma revolução abrupta. Essa característica, articulada à lógica assumida pelo governo Lula na “Carta ao Povo Brasileiro”, fundamenta a perspectiva de que o Prouni reúne elementos de estabelecimento de uma política de caráter conciliador de classes.

Ao buscar desenvolver a análise a partir de uma perspectiva orientada pela teoria do materialismo histórico dialético, abordagem essa que considera a influência

das estruturas econômicas, jurídico-política e ideológica nas construções sociais, ponderamos que o Prouni deve ser compreendido no contexto tanto de lutas pela democratização do ensino superior, em que a educação em todos os níveis figura como direito à cidadania, como a partir de uma conjuntura neoliberal, em que ocorre a expansão do ensino privado em um contexto de financeirização da economia, e que tais forças atuam de maneira habilidosa, cooptando algumas causas dos direitos sociais para lograr seus interesses.

Esse contexto de financeirização econômica afeta sobremaneira a educação superior privada. Carvalho (2012) descreve como um marco no processo de expansão das IES privadas, de caráter lucrativo a comercialização de ações dos grandes grupos educacionais na Bolsa de Valores:

Há evidências de uma nova configuração do setor privado lucrativo ocorrendo neste momento. Podemos designá-la como uma fase onde o capital internacional entra no “mercado” brasileiro e, também, manifesta-se nos movimentos dos grandes grupos nacionais em busca de maior aporte de capital com o objetivo de obter maior escala e vantagem competitiva na busca pelos “clientes”. Precisamente, é o momento de compra de ações das universidades, aquisições de instituições pelos fundos de investimentos nacionais e estrangeiros e captação de recursos na Bolsa de Valores, objetivo maior de todo investidor, instante no qual há a plena maximização do retorno do investimento (CARVALHO, 2012, p. 57).

A partir da constatação que a educação superior privada vem sendo tratada como um produto ativo financeiro, ficando à mercê de banqueiros e empreendedores que negociam fundos de investimentos, não se pode negar que uma perspectiva mercantilista vem dominando esse setor. Há que se concordar que esta circunstância coloca em risco a qualidade educacional, induz a precarização do trabalho docente e possibilita a própria instrumentalização das políticas educacionais para atender interesses de grupos hegemônicos na educação.

Entretanto, ponderamos que o início da expansão de grupos educacionais ocorre em um período anterior a elaboração da política Prouni. E que a expansão de vagas no ensino superior não ocorreu apenas com políticas voltadas ao ensino privado, o programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) promoveu expansão de 12 novos campos de universidades federais (HADDAD, 2006), e a política de cotas sociais e étnico-raciais em instituições federais possibilitou uma nova dinâmica na educação superior no país.

Esses elementos são abordados em duas entrevistas concedidas por Fernando Haddad, Ministro da Educação do governo Lula. A primeira em 2006, no programa da TV Cultura, denominado Roda Viva (HADDAD, 2006), e a segunda concedida 11 anos depois, em um evento chamado Painel sobre Educação (HADDAD, 2017). No programa Roda Viva há um destaque para os temas acerca da reforma do ensino superior e Haddad defende as novas políticas do governo Lula, entre elas o Prouni e o Fundeb²⁵.

Ao abordar a reforma do ensino superior, Haddad afirma que o que se pretende é estabelecer um patamar mínimo de investimento em educação superior. Destaca o desafio de superar uma contradição ideológica que se estabeleceu entre investimentos na educação básica ou na educação superior. Haddad concebe esses dois níveis dependentes entre si, pois destaca que os professores da educação básica se formam nas universidades. Enfatiza que países bem-sucedidos em educação investiram recursos tanto na educação básica e quanto na educação superior (HADDAD, 2006).

Ao ser questionado sobre a política do Prouni, pelo repórter Gilberto Nascimento, do Jornal Correio Brasiliense, o qual indaga se esse programa não se caracteriza como um incentivo ao fortalecimento de universidades privadas e IES de baixa qualidade, apontando que tais investimentos deveriam se dar no ensino público, o Ministro responde com os seguintes argumentos:

O Prouni tem um grande defeito, de não ter sido feito antes. Esse é maior defeito do Prouni. O Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 1991, estabeleceu o seguinte: que as instituições privadas continuariam gozando da isenção de impostos caso o governo não regulamentasse o disposto na Constituição. O que significa dizer que essas instituições todas gozaram de isenção de 1991 a 2004 sem oferecer nenhuma contrapartida, por falta de regulamentação. Isso equivale a mais de 1 milhão de bolsas de estudo que deixaram de ser concedidas. Nós estamos falando de 100 mil bolsas ao ano. Nós temos de 91 a 2004, treze anos sem Prouni, **que é a regulamentação do disposto na Constituição**. Hoje nós poderíamos ter 1 milhão de jovens com o diploma de curso superior na mão, e não temos por falta de regulamentação. Todas essas instituições foram beneficiadas e não ofereceram nada em troca. O que que o Prouni faz? Ele faz mais do que isso: Ele diz que se por 3 avaliações do Sistema Educacional de Avaliação da Educação

²⁵ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

Superior, por 3 avaliações a instituição tiver algum curso reprovado, aquele curso é descredenciado do Prouni, e as bolsas referentes aquele curso tem que ser remanejadas pros cursos bem avaliados da instituição, com conceito positivo. O que significa dizer que você tem não só agora a regulação, de algo que já tinha que estar regulado desde 91, como você tem um estímulo a qualificação, porque agora o mantenedor privado sabe que se por acaso ele continuar oferecendo curso de baixa qualidade, ele vai ter que oferecer bolsas de estudo nos cursos de alta demanda, e vai ter que remanejar as bolsas dos cursos que tiverem avaliação com conceito negativo (HADDAD, 2006, *grifo nosso*).

Com os fragmentos da entrevista do então Ministro da Educação pode-se observar que o discurso por ele sustentado, procura enfrentar a lógica da agenda neoliberal, presente nos acordos com órgãos internacionais como BM e FMI, a qual enfatiza que, em países em desenvolvimento, os investimentos devem se voltar apenas à educação básica, conforme vimos nos capítulos anteriores.

Esse princípio da *casa sem telhado*, ou seja, em que se investe apenas no ensino básico, deixando de lado investimentos no ensino superior não seria o caminho trilhado nas políticas educacionais do governo Lula, segundo Haddad (2006).

Sobre a política do Prouni, de modo particular, além dos efusivos números que poderiam ser alcançados se essa política tivesse sido implantada anteriormente, segundo o ministro, nos chama a atenção o papel de regulação das isenções das instituições de ensino privadas atribuído ao programa, exigindo uma contrapartida de instituições que já gozavam historicamente de algumas isenções fiscais, que como vimos remetem às políticas de ensino superior do período da ditadura militar (1964-1985).

Na entrevista concedida no evento Painel sobre Educação, Haddad (2017), traz novamente a visão abrangente do ciclo educacional, afirmando que a qualidade da educação básica e do ensino médio se vincula à qualidade da educação superior, pois esse nível educacional é responsável pela formação docente. Contudo, ele afirma que há continuidades de políticas do governo FHC, como a expansão das IES privadas e ressalta que as políticas educacionais do governo Lula se devem ao crescimento econômico ocorrido no país, nesse período.

Só pra vocês terem uma ideia, o orçamento do MEC quando eu assumi era de 20 bilhões de Reais. Eu deixei o Ministério com o orçamento de 100 bilhões de Reais, num período de oito anos. Então

foi realmente um crescimento muito vertiginoso, em função da realidade econômica do momento. Realmente o Brasil estava crescendo a quase 5%, e havia a intenção que realmente a gente desse sequência à agenda da educação (HADDAD, 2017).

Haddad enfatiza a ampliação do número de vagas no ensino superior no Brasil, e considera que “hoje está mais fácil ingressar em cursos superiores”, referindo-se à época da entrevista. Assim, aponta algumas oportunidades criadas ao longo de sua gestão:

Se têm as universidades federais que dobraram de tamanho, se tem Prouni, se tem Fies. Com todos os problemas, e há problemas, as possibilidades foram enormemente ampliadas. Então, hoje você vê muito pobre fazendo engenharia, fazendo medicina, fazendo coisa que você não via (HADDAD, 2017).

Outro tema abordado, correlacionado à democratização do ensino superior, foi o do sistema de cotas. Haddad tem uma perspectiva diferente da cota racial, pois declara ser favorável a reserva de 50% vagas nas universidades federais à jovens egressos da escola pública, com corte de renda familiar, e desse percentual a distribuição proporcional entre brancos e não-brancos, e afirma que a cota que existe no Brasil é a cota social.

Segundo o ex-ministro isso foi feito no momento em que se estava dobrando o número de vagas nas universidades federais. E a maneira com a qual se estabeleceu o sistema de reserva de vagas foi *pacificador*, em sua perspectiva. Em outro fragmento da entrevista diz que ao estudar o desempenho dos cotistas na prova do Enade, os temores originais de que poderia se estar comprometendo a qualidade do ensino com essa política afirmativa, não se realizaram.

Observa, ainda, que no caso das universidades públicas e do Fies o desempenho se deu de forma semelhante, e no caso do Prouni, o desempenho dos bolsistas é muito superior, com a percepção de que é preciso se debruçar sobre esse dado para melhor compreendê-lo. Assim avalia o Prouni como uma ação positiva do governo Lula.

Nesse balanço, cabe retomar a argumentação de Corbucci (2007) ao destacar que a evasão fiscal entre as instituições de ensino superior privado ocorre em índices muito elevados. Essa informação pode ser evidenciada nos portais de

transparência do governo, os quais listam os devedores de tributos federais²⁶, e diversos grupos educacionais figuram entre os inadimplentes. Assim, pode-se considerar estratégica uma política como a do Prouni, que exige a contrapartida da concessão de bolsas, pois o custo-benefício pesa em favor da ampliação do acesso à educação superior.

Ao longo da pesquisa foi abordado que o perfil do prounista é majoritariamente de alunos trabalhadores, assim o programa acaba por atender uma demanda por cursos noturnos. Há que se destacar que em inúmeros municípios brasileiros não há IES públicas, o que nos leva a considerar que o Prouni chega a lugares onde o Estado se faz ausente.

Dessa maneira, a política do Prouni materializa-se como uma oportunidade a populações de baixa renda, as quais não podem abdicar do trabalho para cursar o ensino superior, e nem mesmo deslocar-se ou mudar-se de seus municípios de origem para frequentarem tais IES, pois essas condições atrelam custos indiretos aos cursos, e os tornam inviáveis a essa parcela da população.

De certo modo o ensino superior público acaba não se configurando como uma opção viável para muitos jovens de origem das classes trabalhadoras, pois exige a disponibilidade de tempo e condições financeiras para que os mesmos não necessitem trabalhar, visto que inúmeros cursos são integrais ou oferecidos no período diurno.

A localidade das IES públicas, em muitos casos, exige que os alunos assumam a mudança de sua cidade de origem, o que infelizmente inviabiliza e configura-se financeiramente como barreira para a permanência de alunos de baixa renda nesse espaço público. Considerando tais elementos, o Prouni pode ser identificado como uma brecha para o acesso ao ensino superior brasileiro, pois ao longo da história educacional do País, não se identifica políticas significativas de inclusão das classes menos favorecidas economicamente nesse nível educacional.

²⁶ É possível acessar a lista de devedores nesse endereço eletrônico:
<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/lista-de-devedores-1>

5 PROUNI: CARACTERIZAÇÃO E DIFERENTES INTERESSES EM JOGO

Diante dos elementos apresentados nos capítulos anteriores, nos quais expusemos questões referentes à conjuntura socioeconômica, marcada pelas crises no financiamento da educação e ausência de políticas públicas que promovessem mudanças nessa dinâmica, apontamos que os desafios para a manutenção das IES privadas e a necessidade de expansão de vagas para o ensino superior reuniram condições para o surgimento do Prouni, o qual foi implantado pelo governo Lula e caracterizado como um programa educacional voltado à democratização do ensino superior, sustentado pelo discurso de justiça social.

Nessa ação se buscou possibilitar o acesso de jovens de baixa renda – com perfil econômico familiar de 1 a 3 salários mínimos – nas IES privadas por meio da concessão de bolsas de estudo. A política do Prouni permitiu conceder um número crescente de bolsas, que em média anualmente ultrapassam o número das 200 mil bolsas, conforme os dados retratados nos Capítulos 3 e 4, em inúmeras IES privadas espalhadas por todo o país.

As discussões a respeito dessa política pública apontaram não apenas às novas oportunidades de qualificação profissional oferecidas a um segmento da sociedade que historicamente se tornou invisível frente à constituição das políticas educacionais, como procuramos abordar ao longo do Capítulo 2, mas também despertou o interesse do setor empresarial da educação, o qual viu na oportunidade de isenção fiscal oferecida pelo Prouni, um mecanismo para ampliação de seus lucros e uma resposta do governo para socorrer esse setor que vinha sofrendo com a crescente inadimplência e com a ociosidade de vagas.

Tais questões foram problematizadas ao longo do Capítulo 4, em que buscamos discutir o caráter contraditório do Prouni, que se por um lado busca a democratização do ensino superior para os jovens das classes subalternas graças à oferta de bolsas, por outro lado e ao mesmo tempo, favorece o empresariado educacional transferindo recursos públicos para instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Acrescentando a essa discussão a questão da baixa qualidade

educacional que diversas dessas IES integrantes do programa apresentaram na avaliação de seus cursos.

Dessa maneira, aspectos de cidadania como princípios de integração e participação dos indivíduos na sociedade, conforme abordado na concepção marshalliana, no início dessa pesquisa, não ocorrem de maneira equânime, mas favorecendo as elites econômicas em detrimento das classes subalternas. Mesmo o Prouni representando um avanço em um país como o Brasil, marcado pela herança reacionária escravista e uma estrutura social profundamente conservadora, os aspectos de cidadania dessa política ocorrem de maneira limitada, diferenciando as oportunidades de escolarização a cada segmento da sociedade.

Após recuperar esses elementos buscamos compreender como ocorre a caracterização do Prouni, com esse propósito procuramos articular os princípios estruturantes de um governo de origem das classes trabalhadoras (PT), elencando conceitos que mobilizaram suas ações políticas, pontuando as teses defendidas no momento da fundação do partido em contraponto com a política que assume ao chegar ao poder, inquirindo a que interesses buscaram atender.

O Prouni foi criado no ano de 2004, aprovado e implementado no ano seguinte, durante o governo Lula (2003 a 2010), que em seus dois mandatos contou com grande apoio popular, e pôs em andamento diversas políticas sociais e educacionais, como abordamos anteriormente.

Nesse momento de nossa pesquisa buscamos desenvolver uma breve análise das principais teses socialistas defendidas pelo PT ao longo de sua história, identificando como elas sofreram modificações ao longo do tempo. Buscamos compreender em que medida se confirma, ou não, a afirmação de Coutinho (1999) de que “é sobretudo no PT, particularmente nos últimos anos, que se pode registrar com maior intensidade a presença de formulações gramscianas” (p. 298); e ainda identificar se na democratização do ensino superior proposta pelo Prouni há alguma influência de tais perspectivas políticas.

É importante ressaltar que Coutinho foi um dos intelectuais a trazer o pensamento de Gramsci para o Brasil, tornando-se um dos principais tradutores de sua obra e que, ainda teve um papel de destaque na fundação do PT, dessa maneira consideramos relevante abordar alguns aspectos de seu ensaio “A democracia como valor universal” (COUTINHO, 1979), no qual busca articular

democracia e socialismo como elementos indissociáveis, concepção que encontra ressonância nas teses do partido, como veremos adiante.

Seguindo tal propósito nos baseamos nos documentos investigados no estudo de Cicone (1995) que procurou identificar influências de Gramsci na linguagem e no conteúdo das resoluções partidárias produzidas, na análise de conjuntura e nos programas de governo propostos para o país, ao longo dos Encontros e Congressos realizados pelo PT. E buscamos articular tais análises com as concepções de Genro (1990) no artigo “Gramsci, Rosa e o PT: a história se reflete” no qual o autor procura distinguir o socialismo brasileiro defendido pelo PT das formulações marxistas europeias.

Avançamos buscando compreender as mudanças que ocorreram com as políticas postas em andamento pelo governo Lula e perguntando pelos princípios norteadores que as induziram. Dessa maneira, nos servimos de algumas considerações de Álvaro Bianchi (2016) a respeito das análises de pesquisadores gramscianos ao articular o conceito de revolução passiva a alguns períodos históricos no Brasil e como esse debate foi utilizado para construção de diferentes análises a respeito da natureza do governo Lula.

No encerramento do Capítulo 5 retomamos algumas formulações gramscianas como busca pelo consenso, guerra de posições e revolução passiva, assim como abordamos, pontualmente, algumas concepções sobre educação do intelectual sardo, com o objetivo de discutir em que medida a elaboração da política pública educacional do Prouni pode convergir ou distanciar-se desses conceitos, e se deve ser compreendida como uma brecha, ou lacuna, para a democratização do ensino superior.

Nosso propósito é delinear de que maneira a democratização do ensino superior ocorre através desse programa, implantado por um governo de origem das classes operárias e com aspirações socialistas.

5.1 Influências teóricas nas teses fundadoras do PT

Como abordamos no início desse capítulo, Coutinho influencia o núcleo intelectual do PT no período de sua fundação, porém ele se afasta do partido durante sua chegada ao poder. Coutinho recorre à distinção feita por Gramsci entre o que denominou como grande política e pequena política, para explicar as razões de seu afastamento do PT. E esclarece que as questões que envolvem a grande política se relacionam às estruturas sociais e às ações visando modificá-las ou conservá-las. Por outro lado, a pequena política remete às intrigas políticas dos corredores visando apenas a conservação no poder.

Coutinho considera que o PT foi mudando sua postura ao longo do tempo, e com sua chegada ao poder reduziu-se à prática da pequena política, por não ter posto em discussão mudanças estruturais para o país (COUTINHO, 2010). Mas cabe-nos retomar que as formulações de Coutinho (1979) sobre democracia e socialismo encontraram ressonância no interior do PT na década de 1980, e referenciam as principais teses defendidas pelo partido em seus Encontros e Congressos.

Em seu ensaio “A democracia como valor universal”, Coutinho (1979) compreende que há um forte elo entre socialismo e democracia e isso se evidencia nas discussões sobre a representatividade da burguesia nos aparelhos estatais empreendidas por Marx, em sua crítica da economia política, e na preocupação de Engels sobre as novas condições estabelecidas ao proletariado com a conquista do sufrágio universal, questionando se isso conduziria a ampliação da democracia, assim como nos embates dos principais representantes do marxismo como Rosa de Luxemburgo, Lênin e Trótski, sobre quais os institutos democráticos seriam conservados e quais surgiriam a partir do período pós-Revolução (1917). E identifica que as principais críticas do marxismo ocidental ao modelo soviético voltam-se a questão da representatividade, tomando a democracia um elemento essencial para a sociedade socialista.

Em outro momento o autor destaca que o período ditatorial vivido no Brasil (1964-1985) exigiu um engajamento na luta pela democracia, que reuniu diferentes forças progressistas, indo de tendências liberais a setores de esquerda que tinham

uma visão instrumental de democracia, os quais consideravam o potencial de dominação da burguesia por meio das instituições sociais.

Para Coutinho tal concepção se baseia em uma visão equivocada da teoria marxista do Estado, que correlacionava democracia política e dominação burguesa. E defende que o desafio posto às forças populares brasileiras não é o da luta imediata pelo socialismo, “mas sim com um combate árduo e provavelmente longo pela criação dos *pressupostos* políticos, econômicos e ideológicos que tornarão possível o estabelecimento e a consolidação do socialismo em nosso País.” (COUTINHO, 1979, p. 35).

Nesse ensaio emerge a compreensão de mudanças dentro de um certo gradualismo, decorrente de uma ampliação da democracia, tornando possível a revolução por etapas. Essa concepção de Coutinho será encontrada nas teses do PT, nas quais se tem a compreensão de que os avanços democráticos no conjunto da sociedade brasileira são essenciais para construção das bases do socialismo.

Há um reconhecimento de que as liberdades democráticas presentes na modernidade decorrem das revoluções burguesas que se apoiaram nos movimentos populares para consolidar a economia capitalista, entretanto compreende que a democracia não perde sua validade ainda que a sociedade burguesa venha a desaparecer, pois as formas de relacionamento social estruturadas pela democracia política podem ser ampliadas e aperfeiçoadas em uma sociedade socialista.

Coutinho considera a importância dos institutos democráticos para as diversas conquistas históricas do movimento operário, assim a democracia assume um valor estratégico permanente, para aprofundamento de conquistas sociais. Os institutos políticos, que se desenvolveram a partir da democracia liberal clássica, possibilitaram o surgimento de mecanismos de representação direta das massas populares, ainda que em contradição aos interesses das classes burguesas, como brechas encontradas na estrutura do capitalismo.

Refiro-me aos mecanismos de representação direta das massas populares (partidos, sindicatos, associações profissionais, comitês de empresa e bairro, etc.), mecanismos através dos quais essas massas populares – e em particular a classe operária – se organizam de baixo para cima e constituem aquilo que poderíamos chamar de sujeitos políticos coletivos. (COUTINHO, 1979, p. 37).

A ideia de socialismo defendida por Coutinho considera não apenas a apropriação dos meios de produção pelo operariado, mas também prevê que os

mecanismos de dominação e controle da sociedade sejam superados, o que será possível somente com a reabsorção do Estado pela sociedade, por meio de articulação entre organismos populares de participação democráticas com meios tradicionais de representatividade (partidos, parlamentos).

As perspectivas de participação democrática abertas pela ampliação de representatividade dos sujeitos políticos convergem com a concepção gramsciana de guerra de posições, e serão encontradas na forma de socialismo concebida pelo PT nas teses do partido, conforme destacamos no seguinte trecho:

Os trabalhadores querem se organizar como força política autônoma. O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas majorias (MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT, 1980, s/p).

Ainda, o autor adjetiva a democracia socialista como pluralista de massas, a qual decorre da hegemonia das classes trabalhadoras através dos diversos organismos de representatividade, concluindo que ela se desenvolve a partir da superação dialética da democracia liberal, conservando e elevando a nível superior suas conquistas. Coutinho compreende que:

Se o liberalismo afirma teoricamente o pluralismo e mistifica/oculta a hegemonia, se o totalitarismo absolutiza a dominação e reprime o pluralismo, a *democracia de massas funda sua especificidade na articulação do pluralismo com a hegemonia*, na luta pela unidade na diversidade dos sujeitos políticos coletivos autônomos. (COUTINHO, 1979, p. 40).

Ao analisar o contexto brasileiro, Coutinho (1979) assinala que os processos de modernização assim como as transformações políticas no Brasil, ocorreram a partir da conciliação entre frações das classes dominantes, implementadas de “cima para baixo”, o que identifica como “via prussiana”, e denuncia que tais transformações levaram a constante tentativa de marginalização das massas populares, alienando-as de processos de formação e participação nas decisões políticas e sociais.

Esse processo se deu em diversos momentos da história brasileira indo da proclamação da Independência e da República, passando pela Revolução de 1930 e pelo golpe militar de 1964. Esse quadro exige, para o autor, que o conjunto de forças populares se mobilize para inverter essa tendência política elitista e suas consequências na sociedade brasileira, primeiramente superando o regime antidemocrático e buscando avanços democráticos ainda nos limites da democracia liberal, pois esse será o pressuposto fundamental para realização do socialismo, reafirmando que “a democracia de massas que os socialistas brasileiros se propõem a construir conserva e eleva a nível superior as conquistas puramente liberais” (COUTINHO, 1979, p. 43).

É interessante notar que a superação do regime ditatorial é um dos objetivos assumidos no Manifesto de Fundação do PT²⁷, assim como a perspectiva de uma intrínseca relação entre democracia e socialismo vai se constituindo em suas teses, como pode se observar no trecho a seguir:

Em oposição ao regime atual e ao seu modelo de desenvolvimento, que só beneficia os privilegiados do sistema capitalista, o PT lutará pela extinção de todos os mecanismos ditatoriais que reprimem e ameaçam a maioria da sociedade. O PT lutará por todas as liberdades civis, pelas franquias que garantem, efetivamente, os direitos dos cidadãos e pela democratização da sociedade em todos os níveis [...] O PT afirma seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas (MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT, 1980, s/p).

Outro fragmento interessante no artigo de Coutinho, que aparece de maneira bastante semelhante nas formulações do PT²⁸, ocorre na concepção de que a democratização da economia exige a implementação de um programa econômico antimonopolista, antilatifundiário e anti-imperialista (COUTINHO, 1979) e que deve ser construído de forma participativa envolvendo diversas frações das classes trabalhadoras da cidade e do campo, assim como a classe média e média burguesia nacional, atuando como conselhos políticos organizados pela sociedade civil.

²⁷ O *Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores* encontra-se nos anexos da presente pesquisa.

²⁸ Podemos identificar a concepção de democratização da economia nas teses do PT, no seguinte excerto: “As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade. Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares. Mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base, para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade” (MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT, 1980, s/p).

Essa compreensão do autor se desenvolve da percepção de que se multiplicam organismos de democracia direta na sociedade civil, tais como comissões de empresa, associações de moradores, comunidades religiosas de base, movimentos que se fortaleceram e alguns ganharam notoriedade e autonomia na sociedade, como alguns sindicatos, aparelhos privados de hegemonia como OAB e CNBB, diversos desses movimentos se tornaram próximos do PT em sua trajetória.

No desfecho do artigo, Coutinho (1979) insiste que o processo democrático deve ocorrer de “baixo para cima”, conduzindo à uma ampliação e organização dos sujeitos políticos coletivos, assim se constituiria um poderoso mecanismo de pressão sobre o parlamento, o qual possibilitaria a ampliação de conquistas por meio das instituições democráticas.

Nesse registro, a luta pela renovação democrática deve lançar mão do conceito gramsciano de “guerra de posição”, o qual se dá nas conquistas de posições firmes e estratégicas na sociedade civil, compreendida como via para conquista do poder pelas classes trabalhadoras.

Ainda defende a unidade como valor estratégico, ponderando que a conquista da hegemonia pressupõe a obtenção do consenso majoritário entre as forças sociais, assim como a crescente socialização da política.

Tais posições fundam-se no respeito à autonomia e na diversidade dos sujeitos, denominada como unidade na diversidade pelo mesmo, e assume que a busca para realização de tais objetivos prevê alianças das forças populares com outros setores da sociedade, como as que levaram a busca de um regime de liberdades fundamentais que conduziria à Assembleia Constituinte.

Dessa maneira, considera legítima a construção de alianças para aprofundar a democracia, mas essa organização não deve prescindir da participação popular, constituindo-se assim em um importante mecanismo antimonopolista e anti-imperialista. Esse seria o caminho que conduziria a uma sociedade socialista de base democrática para o referido autor.

Como veremos a seguir, diversas concepções de Coutinho debatidas nesta tese, inspiradas no marxismo gramsciano, guardam semelhanças com as formulações do Partido dos Trabalhadores, as quais podem ser identificadas ao longo da história do mesmo, nos textos produzidos em sua fundação, nos Encontros,

nos Congressos, nos Planos de Governo e nas análises de conjuntura que compõem tais documentos.

Ao identificá-las, buscamos compreender de que maneira as alianças e políticas de conciliação de classes, que conduziram ao poder o governo Lula, se aproximam ou se distanciam de tais teses, e por fim como a política de democratização do ensino superior do Prouni figura nesse contexto.

5.1.1 As teses do PT e o pensamento gramsciano

Ainda que tenhamos apontado influências do pensamento coutiniano na formação do PT, deve-se pontuar que há dificuldades de se identificar concepções socialistas monolíticas no partido, desde a sua fundação no ano de 1980.

Cicone (1995) aponta inúmeras tendências no partido ao reunir grupos de intelectuais democráticos de diversos espectros da esquerda, políticos do MDB com convicções à esquerda, progressistas da Igreja Católica, variados grupos políticos de esquerda e setores do movimento sindical. Essa condição imprimiu um dos princípios fundamentais do partido, a necessidade de construção de uma democracia interna e o respeito às diferentes correntes em sua composição.

O Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores (1980) é um importante e revelador documento que reúne as concepções políticas assumidas pelo partido, destacando o princípio democrático como elemento fundamental em um contexto de liberdades cerceadas pela ditadura militar no Brasil, e também marca sua oposição à maneira que se organizou o socialismo soviético.

Ainda pode-se observar que a atividade política é concebida a partir do engajamento nas lutas sociais e por ampliação dos níveis de cidadania na sociedade, conforme destacado no seguinte fragmento:

O Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do País para transformá-la. A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é a de que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pela sua mão ou não virá. [...] Queremos política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. (PT, 1980, s/p).

Esse documento explicita um posicionamento crítico ao capitalismo e bases de uma visão socialista, com ênfase à decisão de luta contra as estruturas desse sistema que induz a exploração dos trabalhadores por uma minoria de privilegiados²⁹. Contudo, aponta que o instrumento que pretende usar para a transformação da sociedade e participação das massas se baseia na legitimidade das estruturas democráticas.

Uma construção mais elaborada de sua compreensão de socialismo surge na I Convenção Nacional, em Brasília (1981), a partir de reflexões sobre que tipo de sociedade o partido procura construir. Destacamos, a seguir, o trecho final do discurso de Lula nesse evento, em que observamos a articulação da ideia de socialismo com as lutas populares enfrentadas no Brasil:

O socialismo que nós queremos se definirá por todo o povo, como exigência concreta das lutas populares, como resposta política e econômica global a todas as aspirações concretas que o PT seja capaz de enfrentar. [...] O socialismo que nós queremos não nascerá de um decreto, nem nosso, nem de ninguém. O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores. (PT, 1981, s/p)

Todavia, nota-se um esforço em procurar se distinguir das definições e rotulações teóricas de outras correntes socialistas, é isso o que evidencia o discurso de Lula ao formular a seguinte questão retórica: “Estamos por acaso obrigados a rezar pela cartilha do primeiro teórico socialista que nos bate à porta?” (SILVA op. cit. CICONE, 1995, p. 41). E segue afirmando que o socialismo que almeja será definido pelo povo, pelas exigências das lutas populares, como resposta as estruturas políticas e econômicas, e não a partir de decreto ou definições teóricas. Ainda vincula a essa compreensão de socialismo a emancipação dos trabalhadores a qual será alcançada pelo engajamento dos mesmos nessa causa.

Outro acento que faremos baseia-se em alguns aspectos da análise de conjuntura elaborada por ocasião do V Encontro Nacional (1987), na qual se destaca

²⁹ No segundo parágrafo do Manifesto de Fundação do PT (1980), se lê: “A grande maioria de nossa população trabalhadora, das cidades e dos campos, tem sido sempre relegada à condição de brasileiros de segunda classe. Agora, as vozes do povo começam a se fazer ouvir por meio de suas lutas. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo”.

os profundos níveis de desigualdade e exclusão intensificadas pela recessão e desemprego provocadas pelas políticas do governo Sarney³⁰. Uma das tônicas desse encontro enfatizava a necessidade de aproximação com determinados setores da classe média, a partir de uma construção de uma política de alianças, que visava “engrossar a luta dos trabalhadores contra a transição conservadora pela instalação de um Governo democrático e popular” (V Encontro Nacional - § 12-13 op. cit. CICONE, 1995, p. 63).

Embora essa disposição para construção de uma política de alianças com vistas à via eleitoral entre em contradição com as posturas defendidas pelo PT em sua fundação, ela dialoga com as perspectivas de construção política do consenso gramsciana, visando pequenas conquistas e alcance da dirigência a longo prazo. Essa perspectiva visava a consolidação da *Frente Brasil Popular*, que buscava melhores desempenhos eleitorais e se constituía no embrião da Frente Democrática Popular.

Encontramos perspectivas aproximativas das concepções de Gramsci nas formulações construídas no VII Encontro (1990), envolto no contexto de oposição ao governo Collor. Entre outras ações, o PT procurou desenvolver uma elaboração política e teórica de enfrentamento das ideologias neoliberais em curso. Podemos observar tais aproximações na seguinte declaração:

Nosso partido não pode sequer pretender dar continuidade à disputa pela hegemonia na sociedade e à luta pelo poder sem enfrentar a questão do socialismo e sem aprofundar seu programa democrático popular, nas novas condições do Governo Collor. Sobretudo, precisamos avançar na elaboração sobre o papel do Estado e na nossa compreensão sobre a economia de transição entre o capitalismo e socialismo (PT, 1990, s/p).

No trecho destacado, observa-se a presença de elementos de linguagem gramsciana, na ênfase que a disputa pela hegemonia exige um aprofundamento da articulação entre socialismo e democracia, propõe um conceito de democracia fundamentado na ideia republicana do predomínio do consenso, que busca fazer prevalecer o interesse público sobre o privado. Na afirmação de Coutinho (1999),

³⁰ José Sarney de Araújo Costa foi presidente do Brasil pelo PMDB, durante os anos 1985 a 1990. No período da ditadura militar foi filiado aos partidos UDN, ARENA e PDS, que apoiavam o regime. Seu governo foi marcado pelos insucessos do Plano Cruzado e Plano Bresser em controlar os altos índices de inflação através do congelamento de preços e do mecanismo de gatilho salariais, o que conduziu a uma grave recessão econômica no País, aprofundamento das desigualdades sociais, arrocho salarial e crescimento do desemprego.

Gramsci nos ensina: “que, sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo” (p. 278).

Ainda podemos indagar se o denominado avanço do papel do Estado, abordado nesse fragmento, guarda aproximações com a perspectiva de Estado avançado da visão gramsciana – em que se estabelece uma relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, na busca de construção de uma hegemonia das classes subalternas – certamente há elementos de convergência nessa elaboração, pois fica marcado o protagonismo do Estado regulando aspectos da economia e atuando ativamente na transformação das estruturas da sociedade.

Entretanto, em outro ponto dessa análise de conjuntura o partido procura mais uma vez se distinguir das experiências socialistas autoritárias europeias, em razão da crise enfrentada pelo regime no Leste europeu nesse período. Em síntese, a análise construída pelo PT ressalta a fundamental importância da democratização do poder, da riqueza e da renda, para o desenvolvimento econômico e social do país.

As concepções gramscianas podem ser notadas ao longo dos Encontros ao ser descartada a tomada do poder por meio do confronto ou crise revolucionária, antes se consolida a visão de que a disputa pela hegemonia deve considerar a via eleitoral nas diversas instâncias políticas, a ampliação da democracia, estruturação e fortalecimento dos movimentos sociais (CICONE, 1995).

Também são destacadas as considerações a respeito da atuação do movimento sindical o qual deveria assumir a luta política pela ampliação de direitos da cidadania e a compreensão do papel formador do partido na politização e direção de seus militantes. Mais uma vez, há elementos de aproximação do pensamento de Gramsci, tanto na compreensão da importância da conquista dos direitos de cidadania que promovam a integração e participação dos indivíduos na sociedade de maneira a diminuir os níveis de desigualdade, quanto no papel de elevação cultural das massas ao assumir a tarefa de formação dos trabalhadores.

Nesse sentido, o I Congresso (1991) assume desenvolver pedagogicamente “um intenso trabalho político e organizativo de base que difunda valores democráticos, socialistas e humanitários junto a parcelas crescentes da população” (I Congresso - § 164, apud CICONE, 1995, p. 86).

Ao longo de sua história o PT admitiu aberturas para construção de uma política de alianças. No VI Encontro do partido (1989) destaca-se a importância de articular forças em oposição a monopólios, a latifúndios e ao imperialismo, assumindo nas Diretrizes para elaboração do Plano de Governo, o princípio de que: “Um governo do PT e da Frente Brasil Popular deverá realizar as tarefas democráticas e populares no País, de conteúdo antiimperialista, antilatifundiário e antimonopolista (*sic*).” (PT, VI Encontro, 1989, p. 8).

Por intermédio desses elementos buscavam a configuração de um *bloco histórico* que visava atender os interesses da classe trabalhadora, a partir da ampliação de novos direitos e seguindo pela mobilização e luta pelo socialismo. Cicone (1995) sublinha que: “A partir do VII Encontro Nacional o PT iria rever e aprofundar sua decisão sobre política de alianças” (p. 113).

O VIII Encontro (1993) foi marcado pela defesa intransigente da democracia, no qual o partido assume que a consolidação dos governos democráticos vincula-se tanto às reformas estruturais como à radicalização da democracia. Tal aspecto fica evidenciado na premissa que “a democracia deixou de ser um meio ou uma etapa da luta pelo socialismo. Ela passou a se confundir com o socialismo de tal maneira, que, hoje, não podem mais ser desvinculados os valores liberdade e igualdade.” (VIII Encontro, Apud. CICONE, 1995, p. 137). Como observamos anteriormente, essa perspectiva se encontra nas concepções de Gramsci ao relacionar intrinsecamente democracia e socialismo conforme destacado por Coutinho (1999).

A articulação e influência em diversos setores da sociedade civil correspondem a uma perspectiva gramsciana assumida pelo PT ao buscar aproximação de movimentos sociais, entidades civis como OAB, ABI, entidades da academia científica e de setores progressistas de igrejas. O partido se desenvolve buscando uma integração orgânica com diversos setores da sociedade, promovendo atividades de massa e atuando na organização de movimentos sociais (CICONE, 1995). Essa atuação converge com a função que Gramsci atribui ao intelectual orgânico em seus escritos.

O que observamos nessa etapa da pesquisa, na análise dos documentos produzidos ao longo dos Encontros e Congressos do PT, é que é possível identificar diversos elementos da linguagem e das concepções de Gramsci nas teses defendidas pelo partido. Ainda que haja uma insistente busca por construir uma

experiência socialista genuinamente brasileira, desvinculando-se das perspectivas autoritárias de socialismo construídas ao longo da história, a partir da reflexão do insucesso de diversas dessas experiências, notamos nessa atitude uma convergência com o pensamento gramsciano, pois compreendemos que esse esforço para encontrar uma nova via para o socialismo, a partir de seus equívocos e crises, também foi um caminho trilhado pelo sardo.

5.2 Governo Lula: entre permanências e impermanências

As expectativas que envolveram o governo Lula não foram poucas, afinal chegava ao poder um partido de origem das classes trabalhadoras, após três disputas consecutivas pela presidência da república. Dessa maneira, se colocavam possibilidades do enfrentamento das desigualdades sociais historicamente construídas e intensificadas no capitalismo na sua versão mais perversa imposta pelo neoliberalismo.

Observamos que esses propósitos aparecem nas teses fundadoras do PT, nos manifestos e análises de conjuntura que produziram ao longo de seus Encontros e Congressos. Tais elementos colocam a necessidade de abordar, ainda que de forma sucinta, que tipo de mudanças ocorreram e como elas se caracterizaram. Embora tenhamos pontuado ao longo dos Capítulos 3 e 4 diversas políticas postas em andamento pelo governo Lula, aqui buscamos a compreensão de princípios norteadores que as induziram.

O que ressaltamos nessa via que empreendemos é que as concepções do PT vão se transformando ao longo do tempo, até chegar a uma formulação de construção de alianças com demais partidos e diferentes forças sociais, com vistas à conquista da dirigência do país.

Este movimento conduz o partido a assumir concepções de espectro político alinhadas ao centro e à social democracia, isto converge com os objetivos que integram a “Carta ao Povo Brasileiro”, a qual analisamos ao longo da presente pesquisa, e na construção de políticas de conciliação de classes que a coalisão “Lula Presidente” representa em 2002.

Tais mudanças ocorridas no discurso político e nas práticas do PT, podem se relacionar à postura de não assumir integralmente as concepções socialistas dos teóricos que inspiraram os integrantes do partido, como vimos anteriormente na declaração de não se sentir obrigado a “rezar” pela cartilha de vertentes tradicionais do socialismo (CICONE, 1995).

Seguindo no propósito de buscar elementos que nos auxiliem na compreensão das concepções que estruturaram as políticas postas em andamento no governo Lula e como o Prouni se articula diante desse quadro, voltamo-nos à perspectiva de revolução passiva, desenvolvida por Gramsci, a qual oferece elementos de análise para mudanças promovidas por meio do protagonismo do Estado. Nesse sentido, se faz necessário abordar como se estruturou a ideia de revolução passiva, e como essa análise ocorre ao aplicá-la ao contexto brasileiro.

Abordamos, neste momento, algumas perspectivas levantadas por Álvaro Bianchi³¹ (2016) sobre as interpretações desenvolvidas por pesquisadores brasileiros do pensamento de Gramsci ao articular o conceito de revolução passiva com alguns períodos históricos no Brasil. Essa discussão associa diferentes análises a respeito da natureza do governo do PT, com os mandatos do presidente Lula.

Bianchi destaca que com as primeiras publicações da obra de Gramsci no Brasil foi elaborada por Luiz Werneck Vianna³² (1978), na década de 1960. Foi a primeira pesquisa que utilizou conceitos gramscianos na interpretação da realidade brasileira.

Entre as análises sobre a regulação do mercado de trabalho brasileiro, Vianna compreende que o processo de modernização ocorrido no Brasil era diferente do desenvolvido no capitalismo clássico europeu, o qual era acompanhado pelo avanço de instituições culturais e políticas superestruturais, e também não se assemelharia ao norte-americano, “no qual a hegemonia nasceria diretamente da fábrica” (BIANCHI, 2016, p. 120).

Ao analisar a revolução ocorrida em 1930, no Brasil, Vianna interpreta que as bases para indução do desenvolvimento das atividades da classe dominante ocorrem “de cima”, nos moldes da “via prussiana”, na qual as transformações das

³¹ Pesquisador do pensamento Gramsci no Brasil e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

³² Publicado em 1976, com título “Liberalismo e sindicato no Brasil”.

relações, baseadas na economia rural, se deram de maneira progressiva ao capitalismo.

A ideia de Vianna fortalece um caráter contraditório da revolução “pelo alto”, que embora estabeleça rearranjos das forças sociais que protagonizam o processo, ao estimular a modernização econômica, mantém um sistema político conservador. Assim, recorre ao que Gramsci descreve do *Risorgimento*³³ italiano, aproximando o conceito revolução “pelo alto” de revolução passiva.

Bianchi destaca que a obra em questão acaba por intercambiar os termos modernização conservadora, revolução pelo alto e revolução passiva, na análise da modernização econômica brasileira promovida pela articulação entre as elites agrárias e o Estado.

Bianchi (2016) descreve que essa concepção influencia o pensamento de Coutinho³⁴, que passou a considerar que as transformações na sociedade brasileira, via de regra, se deram em meio à conciliação com a ordem vigente. Portanto, as mudanças sociais seguiram o caminho da conciliação entre o novo e o velho, identificado como reformismo pelo alto, sem qualquer possibilidade de participação popular.

As análises abordadas observam um confronto entre forças do progresso e do conservadorismo na sociedade brasileira, as quais representam o capitalismo industrial e a economia agrária rudimentar. Tais elementos serão discutidos, como indutores das mudanças ocorridas em outros períodos da história brasileira.

³³ O *Risorgimento* italiano remete aos movimentos de unificação da Itália ocorridos durante o século XIX, buscando a retomada dos territórios sob o domínio da Austria. Nesse movimento se destacaram Giuseppe Mazzini que liderou o movimento republicano em 1831, seguido pelo primeiro-ministro piemontês Camilo Benso di Cavour, que uniu os interesses da burguesia industrial do norte da Itália, e Giuseppe Garibaldi liderou os “camisas vermelhas” contra as monarquias sulistas. A unificação da Itália ocorreu apenas no ano de 1929, com a promulgação do tratado de Latrão. Ideologicamente o *Risorgimento* buscava o propósito de fazer a Itália reviver seus tempos de glória. Gramsci compreende esse movimento como um transformismo, que conduziu a burguesia italiana ao poder e acentuou as diferenças sociais e regionais na Itália por meio de uma modernização sem participação democrática e de ondas reformistas sucessivas, evitando uma ruptura revolucionária como no caso francês (BIANCHI, 2006).

³⁴ Essa compreensão de revolução passiva é abordada no artigo: COUTINHO, C. N. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

Essas considerações são revistas e aprofundadas pelos autores, assumindo uma leitura objetivista³⁵ do processo de revolução passiva para Vianna, que concebe na transição entre autoritarismo e democracia, a partir dos anos 1970, uma via de transformações graduais, induzidas pela mobilização das classes trabalhadoras, pela incorporação de direitos sociais, ampliando níveis de cidadania nos moldes de uma democracia social. Coutinho rechaça essa perspectiva de posituação da revolução passiva, que a aproxima de um programa político, com a defesa de que o processo de revolução passiva provoca modificações efetivas na composição de classes da sociedade, as quais abrem oportunidades para transformações reais.

A partir desse pano de fundo Bianchi (2016) apresenta as discussões de Francisco Oliveira e Ruy Braga a respeito da natureza das políticas desenvolvidas pelo governo Lula, e questiona em que medida pode ser mobilizada a formulação gramsciana de revolução passiva para caracterização das mudanças ocorridas nesse período.

Dessa maneira, apresenta a perspectiva defendida por Oliveira de que a década de 1990 permitiu avanços ao desenvolvimento econômico brasileiro, sem mudanças nas formas primitivas de regulação do trabalho e na condição de dependência externa. Nessa nova condição alguns elementos do subdesenvolvimento desapareceram outros se acentuaram.

Os protagonistas dessa nova conjuntura eram dirigentes que buscavam alianças com grupos associados ao mundo das finanças, os quais encontraram espaço tanto no governo FHC, quanto no governo Lula, reconhecidos como uma nova classe social que reunia técnicos, economistas, banqueiros e gestores de fundos de pensão oriundos de movimentos sindicais. Essa crítica ao governo do PT reconhece que as mudanças promovidas nesse período se caracterizam por um transformismo identificado como revolução passiva brasileira.

Como expressão de uma dialética mutilada, nas palavras de Gramsci, a revolução passiva brasileira permitia uma atualização da estrutura econômica do capitalismo por meio de sucessivas transições comandadas pelo Estado, evitando a intervenção ativa das classes subalternas no processo (BIANCHI, 2016, p. 126).

³⁵ Bianchi observa que na leitura de Vianna sobre revolução passiva o ritmo de desenvolvimento estrutural forçava processos de transformação social. Essa perspectiva consistia em uma visão reformista do processo político, admitindo pequenas transformações, na qual as classes subalternas obtinham direitos de cidadania através de um processo molecular de democratização, que busca conciliar os interesses das elites e das classes trabalhadoras.

Entretanto, Oliveira ressalta que essa situação ocultava o conjunto das aparências, que se estruturava a partir do consentimento das classes dominantes em serem politicamente conduzidos por representantes das classes subalternas, contanto que não viessem a questionar as condições estruturais de exploração capitalista. O que pensamos ser interessante integrar a tal discussão são as possibilidades estratégicas que essa condição de implementação de políticas de conciliação de classes poderia significar nas condições reais de reprodução social das diversas frações de classes trabalhadoras.

Na sequência, Bianchi associa a interpretação do sociólogo Ruy Braga às formulações de revolução passiva à brasileira e financeirização da burocracia sindical, no intento de sublinhar que a hegemonia alcançada pelo governo Lula, aproxima-se das premissas gramscianas da “conservação”, como reação das classes dominantes “ao subversivismo inorgânico das massas” (BIANCHI, 2016, p. 128), mantendo um limite de “inovação”, no que tange a atender certos interesses das massas.

Esse caráter conciliador de classes é a chave interpretativa que usa para compreender a agenda do governo, tanto no que se refere à políticas assistenciais como o Bolsa Família, passando pela ampliação do ensino universitário federal, pelas medidas de formalização do mercado de trabalho, pelo reajuste do salário mínimo, assim como pelo incentivo ao consumo facilitando o crédito, todas elas assumindo a função de contenção das classes subalternas, e precaução contra movimentos subversivos.

Esse debate sobre as diferentes perspectivas de revolução passiva, elaboradas por pesquisadores brasileiros sobre o pensamento de Gramsci (BIANCHI, 2016) estruturam a compreensão de que essa estratégia política foi mais uma vez instrumentalizada no Brasil. Esse pensamento pode ser considerado para compreensão das políticas implementadas pelo governo Lula, a partir de duras críticas à lógica de conciliação de classes posta em andamento nas diversas ações governamentais. Nesse registro as transformações ocorridas nesse período se identificam com a revolução sem o povo, buscando a contenção das massas, lançando mão de políticas conciliatórias.

Embora a ideia veiculada pelo PT fosse a construção de uma experiência de socialismo com a participação do povo brasileiro, o que ocorre pode se relacionar ao

que Martins (2008) denomina como apropriações indébitas do legado gramsciano. Ao analisar a evolução do conceito de sociedade civil ao longo da história, abordando tanto as perspectivas contratualistas, quanto a hegeliana e marxiana, o autor contesta a aplicação contemporânea do conceito de sociedade civil ligada ao “terceiro setor”, considerando que há uma apropriação indébita do legado teórico-metodológico e político construído por Gramsci.

Nesse viés, a utilização do conceito de sociedade civil encontra-se sob a aura de neutralidade política-ideológica que se vincula a posições idealistas e liberais, conseqüentemente se distanciam do pensamento gramsciano que se fundamenta no materialismo histórico e dialético. Essa perspectiva nos ajuda a compreender que se por um lado, não dá para falar que o projeto de governo do PT é inspirado em Gramsci, por outro pode-se supor que algumas leituras de conceitos gramscianos, como a busca pela construção do consenso, inspiraram uma política de conciliação de classes de vertente liberal, entretanto fundamentada em uma leitura equivocada de Gramsci (MARTINS, 2008).

Vale considerar, como observado por Biachi (2016), que Lula assume o país em um contexto de ascensão das políticas neoliberais adotadas pelo governo FHC, tais como regime de austeridade fiscal, privatizações e redução de investimentos sociais e educacionais. No recorte investigativo desta pesquisa, esse contexto é determinante dos desafios que se colocam para o governo do PT e seus aliados, que põe em contradição diferentes interesses, ou seja, o de diminuição das desigualdades sociais e o aprofundamento da agenda neoliberal.

As dificuldades que se apresentam para a construção do socialismo nesse contexto são enormes, pois significam o enfrentamento da força das estruturas econômicas ampliadas pela financeirização do capital. Consideramos que tais condições exigem a construção de estratégias para conseguir implementar políticas sociais e a ampliação de direitos de cidadania, pois a lógica predominante no neoliberalismo se dá na retração das conquistas sociais. A compreensão de tais elementos torna-se fundamental, a nosso ver, na análise das possibilidades que se apresentam à democratização do ensino superior brasileiro, e como o Prouni é inserido nesse contexto.

Com efeito, o número expressivo de bolsas de estudo ofertadas aos jovens de baixa renda pelo Prouni representa um avanço no contexto brasileiro. Entretanto,

a partir das perspectivas colocadas pelas análises sobre revolução passiva, o Prouni assume a condição de uma política de conciliação de classes, por meio de elementos como a indução de uma lógica antisubversivista, que acaba desmobilizando movimentos sociais para ampliação de conquistas no ensino superior, como maiores investimentos nas instituições públicas. Assim assume a condição de pacificação social, como elemento de contenção das massas.

Essa maneira de construir um consenso passivo se distancia da concepção gramsciana, pois abre mão de um dos seus fundamentais princípios, o da luta de classes. A estratégia de Gramsci caminha em oposição a ideia reformista que envolve a revolução passiva, que não decorre do protagonismo das classes subalternas, mas das forças hegemônicas das classes dominantes e seus representantes na estrutura do Estado (BIANCHI, 2006).

Ainda há que se pontuar que se acentua a lógica de financeirização educacional, pois o Prouni acaba por favorecer grupos educacionais e a expansão das IES privadas de caráter lucrativo, os quais promovem a comercialização de ações dos grandes grupos educacionais na Bolsa de Valores, movidos pela maximização de seus lucros.

5.2.1 A construção do Prouni: diálogos com Gramsci

Buscando identificar possíveis ligações entre uma perspectiva gramsciniana e a proposição do Prouni, para isso analisaremos o artigo *Gramsci, Rosa e o PT: A História se reflete*, de Tarso Genro (1990) sobre o pensamento de Gramsci e o PT. Consideramos essa análise relevante, pois Genro ocupou a função de Ministro da Educação em 2004 e em sua gestão é que se construiu a Medida Provisória 213/2004, que instituiu o Prouni.

Dessa maneira, podemos identificar como Genro articula o pensamento gramsciano com as perspectivas de seu partido. No artigo em questão o autor procura confrontar a experiência de construção do PT com as polêmicas enfrentadas por Gramsci e Rosa de Luxemburgo em seus respectivos contextos, salientando que

o intento de construção de um partido socialista de massas em sociedades capitalistas consistia no fulcro dessa discussão.

Na questão abordada pelo autor, Gramsci se depara com a formação das Comissões Internas das fábricas, as quais passaram a ser reconhecidas pela burguesia industrial italiana, mas logo percebeu o mecanismo de fragmentação que representavam para o movimento dos trabalhadores. Enquanto a concepção de Rosa de Luxemburgo se constitui a partir da radicalidade da revolução proletária, a qual levaria a extinção do Estado e a constituição de um partido organizado pelas massas trabalhadoras, baseada na experiência bolchevique, capaz de mobilizar movimentos expressivos como uma greve geral política.

A experiência de Gramsci que o conduz a questão do partido (PCI) se dá em torno da polêmica sobre as Comissões Internas, legitimadas pelos industriais italianos, as quais atuavam de modo despolitizado com a intenção ajustar o proletariado às condições impostas pela burguesia. Gramsci se opõe aos objetivos de tais órgãos, mas compreende que eles poderiam se tornar instrumento de disputa hegemônica, buscando estabelecer vínculos entre os diferentes trabalhadores envolvidos na cadeia produtiva.

Genro (1990) considera que este caminho consistia em uma estratégia concebida por Gramsci, de modo que os trabalhadores viessem a lutar para a superação de sua condição de mercadoria, assumindo o controle do processo produtivo.

A crítica de Genro é que o Gramsci da juventude considera apenas o território fabril, não dando conta das imbricadas relações que se estabelecem nas estruturas de poder na sociedade capitalista, que se projeta para inúmeras dimensões sociais, com interfaces entre cultura, política, instituições, ética, partidos, elementos que seriam mais tarde considerados em sua visão de sociedade civil. “E mais, que a produção material *é apenas um dos aspectos da produção geral da vida social*; que inclui a produção da vida espiritual dos homens, um dos aspectos mais radicais da dominação na sociedade capitalista moderna” (GENRO, 1990, s/p).

São essas relações complexas, impostas pela dominação do Estado burguês, que fundamentam as categorias consenso, hegemonia, guerra de posição, guerra de movimento, as relações entre Estado e sociedade civil, no pensamento gramsciano, segundo Genro.

A leitura de Gramsci a respeito das funções assumidas pelo Estado burguês moderno considera sua permanente influência sobre a sociedade civil, de modo a exercer uma dominação ideológica sobre o conjunto da sociedade. Genro concorda com essa concepção de Estado, e de certa maneira busca estabelecer uma analogia com a função ideológica da mídia conservadora brasileira, instrumentalizada pela ideologia da burguesia veiculada no Estado.

Outra dimensão ressaltada na análise de Genro aponta que as perspectivas de construção de uma hegemonia das classes subalternas em Gramsci se vinculam ao deslocamento temporal. Nessa concepção, é possível considerar que o socialismo se estrutura a partir de um enfrentamento de longo curso na história, elemento que deve ser levado em conta na prática revolucionária do partido.

Genro estabelece aproximações entre Gramsci e o Partido dos Trabalhadores no contexto das condições de surgimento do partido, ao organizar e reunir diferentes setores da sociedade civil, indo de intelectuais radicais a movimento sindical, o que o autor concebe como uma insurreição na sociedade capitalista. Além do mais, pode-se observar um esforço em procurar distinguir a experiência do PT com a experiência do socialismo veiculado pela tradição comunista, agravadas pela crise no socialismo do Leste europeu ocorrida na década de 1980.

Este movimento guarda semelhanças com as reflexões feitas por Gramsci sobre os motivos do insucesso da revolução socialista no Ocidente, como abordamos no início deste estudo. Nesse viés, Genro reafirma que o PT se coloca ideologicamente em confronto com o capitalismo, e busca a construção do socialismo a partir de uma essencial articulação com a luta democrática, outro componente assumido no pensamento gramsciano, a visão de que não há socialismo sem democracia como temos visto até aqui (COUTINHO, 1999).

Ao considerar que a base do partido é constituída pelo operariado, Genro reconhece que tal base não acumula a tradição socialista e democrática, o que implicitamente coloca o desafio de formação cultural dessa militância. Mais uma vez, reconhecemos que essa elevação do nível cultural e crítico do proletariado faz parte do papel atribuído por Gramsci ao partido em seu contexto. Essa dimensão se faz necessária, pois Genro descreve um período em que se desenvolve intensa dominação cultural por intermédio dos meios de comunicação, os quais buscam

legitimar as estruturas de poder que promovem as injustiças e desigualdades na sociedade.

Ao identificar tais elementos conjunturais Genro considera que o desafio colocado ao PT para que alcance relevância junto a sociedade brasileira vincula-se à possibilidade de:

[...] tornar-se um partido socialista de massas com uma hegemonia interna de sentido marxista, unificando politicamente a social-democracia de esquerda, os socialistas e os comunistas avessos à tradição da III Internacional, tornando-se portanto um partido capaz de saber combinar a luta por reformas com a luta pela hegemonia no sentido das transformações socialistas (GENRO, 1990, s/p).

Este argumento de Genro descreve um processo que vai da aglutinação das esquerdas e setores progressistas à conquista da hegemonia na sociedade, contudo há que questionar até que ponto esse processo de unificação conduz ao consenso ou a uma política de conciliação de classes, que acaba promovendo a desarticulação dos movimentos sociais e impossibilitando mudanças estruturais.

O argumento também assume que nesse processo se fazem necessárias construções filosóficas e políticas “como aquelas indicadas pela da experiência gramsciana” (GENRO, 1990, s/p). Genro pensa em elaborações estratégicas que considerem as especificidades do contexto brasileiro na construção do socialismo e enfatiza a importância de formar quadros intermediários e superiores, com ampla formação política e cultural que venham a se tornar referências para as massas, o que na concepção de Gramsci constitui o papel dos intelectuais orgânicos.

Ainda que este artigo tenha sido elaborado na década anterior a chegada do PT ao governo, podemos confrontar algumas das ideias defendidas por Genro nesse ensaio, com a política implementada com o Prouni. Vimos anteriormente que o autor defende que a superação da condição de exploração das classes subalternas relaciona-se com transformações em dimensões sociais envolvendo especialmente a cultura; compreendemos que nesse quesito a educação exerce um papel preponderante promovendo condições para uma formação cidadã nos indivíduos de uma sociedade.

Contudo, o Prouni visa uma formação apenas voltada para inserção no mercado de trabalho. Se há uma concepção educacional que considera essa dimensão estratégica para a formação cultural das classes trabalhadoras, ela não foi posta em prática, pois o governo do PT não propôs mudanças para o currículo

universitário, permitindo que os jovens das classes subalternas recebessem uma formação baseada na ideologia dominante, que naturaliza as desigualdades a partir da crença meritocrática.

Nesse sentido, a mesma crítica que Genro elaborou ao Gramsci da juventude, abordada anteriormente, pode ser feita à maneira que se constituiu o Prouni, pois seus idealizadores parecem não considerar as complexas relações que se estabelecem nas estruturas de poder na sociedade capitalista e os limites impostos para que essa política promovesse transformações estruturais.

Se a perspectiva de Genro, observada em seu ensaio, considera a produção material apenas um dos aspectos da reprodução social, e o peso recai sobre a denominada produção espiritual dos homens, elemento que conduz à dominação ou à emancipação humana, promover o acesso das classes trabalhadoras ao ensino superior via IES privadas configura um contrassenso, pois como observamos ao longo da pesquisa, predomina nesse setor uma perspectiva mercadológica da educação e de reprodução da sociedade capitalista e suas relações.

Outro ponto que destacamos do texto de Genro é sua ênfase no conceito gramsciano de sociedade civil, em que aborda a importância da articulação com diversos setores da sociedade em busca da construção de uma nova hegemonia. É possível notar que há um empenho para estabelecer alianças, visando conquistas. A mais notável delas se dá na própria eleição de 2002, com a Coligação Lula Presidente.

Ao longo de nossa pesquisa identificamos que ocorreram articulações com amplos setores da sociedade civil na elaboração do Prouni, reunindo setores do empresariado educacional e representantes das instituições filantrópicas de um lado e UNE, CUT e movimentos sociais que buscavam a democratização do ensino superior de outro.

A perspectiva do Prouni conduz a uma pacificação social através da política de conciliação de classes, portanto se distancia do consenso gramsciano, o qual não abre mão da luta de classes como elemento fundamental para construção de uma nova hegemonia. Talvez aqui se evidencie a compreensão de pequena política, destacada por Coutinho da perspectiva gramsciana, pois a ideia de conservação no poder buscando atender os interesses contraditórios na sociedade, não permitiu buscar a construção de uma frente democrática que sustentasse a implementação

de políticas que promovessem mudanças estruturais na correlação desigual de forças presentes na sociedade.

Para que transformações mais profundas ocorressem, a agenda social deveria avançar de políticas focais a reformas estruturais, de políticas de governança a políticas de Estado. E com o intuito de seguir nessa direção, diversos setores da sociedade civil, tais como os diversos movimentos e organismos sociais de perspectivas ideológicas progressistas, deveriam encontrar espaço para ampliar sua atuação, pressionando avanços de direitos de cidadania.

Contudo, se arrefeceu as lutas por meio da pacificação social ou política de contenção das massas, mantendo as condições estruturais de exploração do capitalismo. E a política do Prouni, ainda que tenha permitido o acesso crescente de frações das classes subalternas à educação superior, atua na perspectiva antissubversivista, que busca evitar rupturas na sociedade.

O que pretendemos nessa etapa do estudo foi identificar como as concepções gramscianas aparecem nas teses defendidas pelo PT ao longo de sua trajetória, em particular, o ensaio de Genro que destaca elementos do pensamento gramsciano considerados fundamentais às transformações estruturais. Dentro desta perspectiva, destaque-se a elevação cultural das massas buscando inseri-las na tradição socialista, na perspectiva de construção da hegemonia das classes subalternas.

Apesar disso, observamos que modificações estratégicas são desdobradas na maneira singular que se apropriam do socialismo. Tais elementos põem em curso um movimento de aproximação da ideologia liberal defendida pela social-democracia, e representam, no limite, um abandono da perspectiva anticapitalista ou leituras equivocadas do socialismo. Com efeito, essas mudanças têm um papel significativo na conquista do poder pela via eleitoral no ano de 2002.

5.2.2 O Prouni como brecha educacional

A possibilidade de compreensão do Prouni como uma brecha estratégica encontrada pelo poder público para inserir as classes subalternas no ensino

superior, não parte da premissa que esse programa se constitui a partir de concepções gramscianas defendidas pelo PT, pois não foi possível estabelecer conexões que corroborem com tal afirmação.

Ainda deve-se considerar que Lula foi eleito por uma coalisão de partidos, portanto não foram apenas as convicções petistas que estruturam seu programa de governo e suas políticas educacionais. Nesse contexto, vale identificar elementos que sugeriram a elaboração do Prouni como uma política estratégica e de construção do consenso – pelo viés liberal e não gramsciano – com as forças sociais e institucionais envolvidas, de maneira a inserir as classes trabalhadoras de baixa renda no ensino superior privado.

Ao longo deste estudo abordamos as concepções elaboradas por Gramsci que consideram que em sociedades em que o capitalismo apresente estágios avançados em sua articulação entre a infraestrutura e superestrutura, as estratégias para transformações na sociedade deveriam buscar tanto a possibilidade de pequenas conquistas quanto a de inserção das classes trabalhadoras nas instâncias políticas de decisão para construção de uma nova hegemonia.

Essa possibilidade de inserção da classe trabalhadora nas instituições democráticas de poder, em certa medida, pode corresponder a ideia de brechas ou espaços na estrutura capitalista, por meio da qual os interesses dessa classe poderiam encontrar meios para sua realização. A via eleitoral passa a ser considerada como possibilidade de acesso aos centros de poder e decisão, e um dos caminhos de construção da hegemonia das classes subalternas.

Diversos aspectos do pensamento gramsciano foram apresentados no início desta pesquisa, e consideramos que a concepção de educação nessa perspectiva assume um papel de emancipação do ser humano, por meio do desenvolvimento de todas as suas capacidades, uma vez que favorece leituras críticas do mundo e conduz a uma práxis que busque a construção de uma sociedade ética, em que a exploração humana por seu semelhante seja superada.

No entanto, esses ideais são revelados como demasiadamente difíceis de serem alcançados na realidade contemporânea. Assim, acabam sendo rotulados pelo pensamento hegemônico a partir de uma perspectiva negativa de utopia, a qual no senso comum corresponde à ideia de algo inalcançável, que não pode se realizar socialmente.

Essa questão é discutida, com profundidade, por Hinkelammert (1988), ao analisar que, para o pensamento burguês contemporâneo, as sociedades se autodestroem ao buscar realizar o impossível, ou seja, ao buscar uma alternativa ao capitalismo seja na utopia socialista ou na anarquista. Essa compreensão é radicalizada nas teses neoliberais, nas quais qualquer pensamento que venha a propor mudanças nas estruturas sociais do capitalismo deve ser desconsiderado e reprimido pelos meios coercitivos de Estado.

O autor denuncia que o pensamento neoliberal preconiza um mundo sem utopia, uma realidade sem alternativas à lógica do mercado total. Observa que abolir a utopia constitui-se na utopia mais perigosa e danosa, pois anula a condição humana de imaginação criativa, que relaciona com o devir do ser humano e suas potencialidades.

Os autores Miguez, Riger e Sung (2012), também reafirmam a importância da dimensão utópica como elemento que imprime movimento e possibilidades de renovação, com a afirmação de que: “É porque podemos pensar e desejar para além das nossas condições que defrontamos, no mundo empírico, com os limites da condição humana. Isso vale para o indivíduo, como também para projetos e utopias sociais” (MIGUEZ, RIGER e SUNG, 2012, p. 169).

O que equivale a reconhecer a necessidade de horizontes de sentido para as ações e trajetórias humanas, os quais se tornam balizadores da interpretação e de seu julgamento da realidade. Nessa perspectiva instigante, é possível reconhecer que a utopia não é factível plenamente, e isso é fundamental para que não se construa projetos utópicos desumanizadores.

Boaventura Souza Santos (2018), ao refletir sobre a necessidade das utopias no mundo contemporâneo, considera a utopia como uma consciência antecipatória de uma possibilidade melhor, enfatizando que a utopia tem que se realizar como forma de educação, como ato educacional, e observa que: “É educar como se a sociedade capitalista colonial e patriarcal não fosse a única possível. E a única maneira de educar significativamente é praticar” (SANTOS, 2018, p. 340).

Assim sendo, ao abordarmos as concepções desses autores a respeito de utopia, destacamos a compreensão de factibilidade, ou seja, aquilo que pode se realizar segundo as condições objetivas de um contexto particular. A utopia

concebida nesses traços assume o papel qualitativo pelo qual se avalia a realidade, assim como os projetos e ações humanas que procuram transformá-la.

Os baixos índices de democratização do ensino superior no Brasil (7,7% entre jovens de 18 a 24 no ano de 2002) provocam a organização de movimentos sociais³⁶ em luta por acesso às universidades, como o Movimento dos Sem Universidade (MSU)³⁷ e o Educafro³⁸, este último surgiu a partir de um cursinho preparatório popular. Tais movimentos sociais buscavam pressionar o governo por políticas de democratização da educação superior.

É interessante notar que essa perspectiva é ressaltada por Míguez, Rieger e Sung (2012), ao considerar que uma utopia alternativa à lógica imperialista deve partir de movimentos sociais e políticos engajados com as lutas sociais. Todavia, os autores acrescentam que há uma tensão dialética entre utopia, projeto e estratégias políticas, e afirmam que as utopias são concebidas como sociedade perfeitas, “enquanto os projetos políticos são imperfeitos, relativos, provisórios, e, o mais importante aqui, institucionais” (MIGUEZ, RIGER e SUNG, 2012, p. 182).

Os autores destacam que nessa tensão entre utopia e projeto político-social, o polo dominante deve ser o da utopia, a qual deve fornecer elementos qualitativos para avaliação do projeto realizado, portanto, a utopia coloca uma permanente busca por aperfeiçoamento, assim como deve inibir a tendência de absolutização e autopropetuação das instituições e hierarquias sociais. Nesse sentido, insistem na importância de se reconhecer a permanente tensão dialética entre utopia e factibilidade que se objetiva nos projetos políticos-sociais a partir das condições e limites impostos pela realidade material.

³⁶ Oliveira (2013) destaca que o Fórum dos Cursinhos Comunitários e Alternativos do Estado de São Paulo congrega 62 cursinhos. Observando que são organizados em torno de centros acadêmicos universitários ou com forte participação de alunos do ensino superior. Identifica 16 cursinhos ligados à USP, 19 à UNESP e 5 à UNICAMP. E sublinha exemplos de cursinhos com este perfil em Vitória, Recife, Salvador, Porto Alegre, Rio de Janeiro, dos quais destaca o Projeto Herbert de Souza em Campinas.

³⁷ O MSU foi organizado a partir de cursinhos populares existentes em São Paulo, em parceria com a Pastoral da Juventude do Meio Popular e de movimentos hip-hop. Esse movimento social se articula com outras entidades da sociedade buscando promover aos estudantes de baixa renda acesso ao ensino público e privado (pelo Prouni) ofertado pelas universidades do país, na busca a democratização da universidade e transformação sociocultural do país (BARBOSA et al, 2007).

³⁸ A EDUCAFRO surge da articulação ente o Movimento Negro e aos setores da Igreja Católica nos meados da década de 1980 na Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro. Segundo Oliveira (2013), contavam com cerca de 5000 (cinco mil) estudantes negros de baixa renda, em 2005, que se preparavam para o vestibular gratuitamente. Ainda conta com 184 núcleos, localizados na periferia da cidade de São Paulo e outras cidades, e atua em articulação com movimentos sociais ligados à Direitos Humanos, Moradia, Reforma Agrária.

A identificação dos limites impostos pela condição humana, segundo os autores, não deve se constituir em uma barreira intransponível para uma utopia crítica e humanizadora, pois ela se desenvolve da solidariedade às condições de opressão e de exploração, assumindo as lutas e vivência dos pobres e marginalizados. É essa condição que força a abertura de brechas para mudanças e transformações sociais.

Um olhar significativo é buscar articular de que maneira o Prouni se aproxima do ideal (utopia) de democratização do ensino superior para jovens das classes trabalhadoras. Conforme ressaltamos ao longo do trabalho, há diversas críticas que identificam que o Prouni fortalece o ensino privado lucrativo, atuando como um mecanismo de transferência indireta de renda através das renúncias fiscais, perspectiva que não refutamos.

Entretanto, é inegável que esse programa permitiu a jovens das classes trabalhadoras, correspondentes a frações significativas de famílias de baixa renda, acessarem o ensino superior em IES privadas, o que não ocorreria sem uma política como a implementada pelo Prouni. A evolução do número de vagas é considerável, como vimos nos dados apresentados ao longo do trabalho, ainda mais se articulada com as demais ações voltadas à expansão do ensino superior no período do seu desenvolvimento.

Esse é outro elemento a se considerar. O Prouni não se constitui na única política educacional voltada para o acesso e expansão de vagas no ensino superior do governo Lula. Como observamos nos capítulos anteriores, o Prouni faz parte de uma ampla ação de democratização do ensino superior, em que se inclui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) como expansão das universidades e institutos federais (126 novos campi e 14 novas universidades, segundo informações do portal do MEC).

Há também as políticas afirmativas como as cotas sociais e étnico-raciais, as políticas de incentivo a docência (PRODOCÊNCIA, PIBID, PARFOR), o incentivo do ensino EaD nas universidades federais e criação da Universidade Aberta do Brasil (UaB), além da ampliação do financiamento estudantil com Fies. Embora a análise dessas políticas não faça parte do escopo desta pesquisa, compreendemos que ao considerá-las como parte da conjuntura em que se insere o Prouni, nos oferece

elementos para uma visão totalizante das conquistas na democratização do ensino superior ocorridas nesse período.

No conjunto do estudo observamos que o ensino superior no Brasil se constituiu voltado para servir os interesses das elites, na reprodução das estruturas da sociedade brasileira. Desde o período colonial, perpassando pela monarquia e república não notamos a elaboração de políticas que favorecessem as classes trabalhadoras da cidade ou do campo a acessar níveis elevados de educação.

Em alguns momentos, se destaca a assunção dos objetivos seletivos da educação universitária, como na frase proferida por Roque Spencer M. de Barros, na criação da Universidade de São Paulo, ao afirmar que a universidade é seletiva por natureza. De igual maneira, a compreensão de Armando Salles de Oliveira ao declarar que a universidade deve buscar preparar o quadro das elites dirigentes do país (ORSO, 2007). Ainda encontramos, em tempos recentes, esse mesmo pensamento nas classes dirigentes brasileiras, conforme afirmou o Ministro de Educação Ricardo Vélez Rodríguez³⁹ no ano de 2019.

Nosso objetivo nesse momento não é retomar os elementos históricos já descritos no segundo capítulo, mas enfatizar que os diversos movimentos de reforma do ensino universitário, na busca por democratização, autonomia e maiores investimentos, foram constantemente arrefecidos pelo aparelho coercitivo de Estado e pela implantação de políticas que acabavam por desarticular os objetivos de ampliação da universidade pública. Essa dinâmica acabou por fortalecer o setor privado educacional, principalmente com o apoio do governo militar, a partir da reforma universitária de 1968, como uma estratégia de enfraquecimento da universidade pública e seus movimentos progressistas.

Com o fim da ditadura militar, o Brasil enfrenta a austeridade das políticas neoliberais, conforme destacamos anteriormente, o que faz com que as vagas no ensino superior público sejam estagnadas enquanto ocorre um crescimento exponencial no setor privado lucrativo de educação.

Esse quadro foi interpretado como políticas de deserção do Estado, conceito abordado anteriormente a partir da tese de Aguilar (2000), que conduz a uma

³⁹ Rodríguez foi o primeiro a ser nomeado Ministro da Educação do governo de extrema direita de Jair Bolsonaro (2019). E provocou polêmica ao afirmar: *“A ideia de universidade para todos não existe... As universidades devem ficar reservadas para uma elite intelectual, que não é a mesma elite econômica [do país].”* Essa frase foi amplamente repercutida pelos meios de comunicação brasileiros, e pode se acessar em: <https://www.youtube.com/watch?v=pDIWRVD50vE>.

conjuntura de crescente degradação dos serviços públicos e a políticas de concessão ao setor privado de responsabilidades atribuídas ao Estado.

O contexto de implementação de políticas de ajustes neoliberais nos anos 1980 e 1990, estabeleceu uma crise no financiamento da educação superior brasileira, induzindo à lógica de quase-mercado educacional, levando à diminuição dos recursos fiscais e à procura de recursos financeiros junto à iniciativa privada. Essas políticas promoveram grandes cortes no financiamento da educação brasileira (AMARAL, 2003).

Amaral (2003) considera que a definição das políticas públicas, assim como a dotação de recursos para educação, se sujeita à estrutura da sociedade em termos ideológicos-econômicos, o que exige uma análise do tema a partir da ótica liberal do sistema capitalista, prevalecente na sociedade. Dessa maneira, destaca que durante a década de 1970 houve alterações na estruturação da sociedade capitalista liberal, que induziram grandes transformações nos campos: “geopolítico mundial, político-ideológico, econômico ou monetário-financeiro, revolução tecnológica, trabalho ou emprego, espaço da periferia capitalista e fragilização generalizada dos Estados nacionais” (AMARAL, 2003, p. 36).

Essas transformações são analisadas por Santos e Silveira (2005), por intermédio do conceito de meio técnico-científico-informacional, que permite compreender os efeitos da revolução tecnológica ocorrida ao longo dos anos 1970. Esse fenômeno promoveu a concentração geográfica de grandes corporações vinculadas à produção, circulação e distribuição, assim como a concentração em determinadas regiões de densas redes de circulação, nas quais se incluem portos, aeroportos, densas redes rodoferroviárias, as quais se tornaram polos equipados com modernos meios de comunicação, promovendo uma alta densidade de circulação e um elevado grau de integração regional e global.

Em tais regiões, ocorreu uma implantação mais consolidada e um estágio mais avançado dos dados da ciência, da técnica e da informação, apresentando um denso sistema de relações sobre um meio mecanizado, uma urbanização importante, um significativo padrão de consumo tanto de empresas como da sociedade, marcada pela distribuição da população e do trabalho em numerosos núcleos, apresentando atividades ligadas à globalização, e modernas zonas de ocupações agrícolas equipadas com sofisticadas estruturas mecanizadas.

Nessa conjuntura a mão-de-obra qualificada torna-se uma exigência, e nesse cenário ocorre à expansão das IES privadas. Diante de um contexto de pressões para ampliação ao acesso a educação superior, exige-se novos quadros e novas qualificações para o mercado de trabalho. As políticas de democratização do ensino superior, portanto, não devem ser compreendidas apenas a partir das lutas por ampliação de direitos de cidadania, mas como uma nova fase do capitalismo que exige uma maior qualificação para inserção no mercado de trabalho.

Este cenário não se mostrava nada promissor para o acesso das classes subalternas ao ensino superior, uma vez que as universidades públicas exigiam um preparo no ensino médio que os permitissem ser selecionados no vestibular, concorrendo com alunos das classes médias e elites oriundos de colégios particulares; ademais, o acesso às IES privadas lhes era impedido pelos altos valores das mensalidades dos cursos.

Ainda deve-se considerar que o vertiginoso crescimento das IES privadas durante os anos 1990 levou a um crescente número de vagas ociosas nessas instituições. Os lobistas desse setor educacional buscavam o apoio do governo para solucionar esse problema. Assim, tanto Prouni como o Fies, se tornaram interessantes para solucionar a questão das vagas ociosas nessas instituições.

O contexto neoliberal anteriormente descrito, de abandono do Estado e crise no financiamento da educação (AGUILAR 2000; AMARAL 2003), torna-se um cenário propício para a política do Prouni figurar como uma opção para ampliação do número de vagas no ensino superior. Tais elementos nos levam a considerar que o poder público pode ter enxergado uma oportunidade no setor privado educacional ao implementar a política do Prouni, a qual buscou atender aos clamores dos movimentos sociais por acesso ao ensino superior, com base nos baixos índices de ingresso de jovens nesse nível educacional.

Ao mesmo tempo, esse programa viabiliza o setor da educação privada com incentivos como renúncias fiscais pela aderência à política do Prouni. Enfatizamos anteriormente que é possível observar junto aos órgãos da receita federal, que diversos grupos educacionais acumulam dívidas significativas junto ao poder público, o que torna a nosso ver, estratégica a proposta de receber em bolsas oferecidas para as classes trabalhadoras, uma dívida que tendia a crescer e sem previsão do momento de sua quitação.

Ainda cabe considerar que se o governo apenas investisse no ensino público, o fator tempo, para permitir o ingresso desses jovens se tornaria a maior barreira para ampliar a democratização, pois sabemos que a construção de novos campus e universidades envolvem projetos, aprovações, licitações, de custos muito elevados, além das dificuldades impostas pela burocracia para formação do corpo docente e administrativo exigidos pelo regime de concursos públicos.

Os elementos destacados anteriormente, nos levam a compreender que a política do Prouni constitui-se em uma resposta imediata, que não resolve completamente o problema da democratização no ensino superior, mas faz parte de um conjunto de políticas que buscam minimizá-lo. E apesar do Prouni se constituir a partir de uma política de conciliação de classes, há que se considerar que em um país como o Brasil que apresenta grandes índices de desigualdades, advindos de uma herança escravagista ainda não superada, essa política educacional pode ser interpretada como transformadora, ao proporcionar a presença no espaço universitário de jovens de baixa renda, com origem nas classes trabalhadoras, tirando-os da invisibilidade.

Nesse sentido, podemos pensar que diante das condições históricas brasileiras, a democratização do ensino superior, abrindo espaço para a integração das camadas mais vulneráveis da sociedade, assume uma perspectiva de utopia, dada as inúmeras barreiras abordadas durante a pesquisa para concretização desse objetivo de forma igualitária.

Contudo, a política pública implementada por meio do Prouni, pode ser observada a partir do conceito de factibilidade, anteriormente abordado, que coloca o desafio de reconhecer a tensão dialética entre o horizonte utópico e o factível, colocada aos projetos políticos e sociais diante das condições objetivas em que se inserem.

Se por um lado, o polo da utopia permite avaliar as inúmeras inconsistências do Prouni como política de democratização do ensino superior visando avanços nesse direito de cidadania, por outro a compreensão de factibilidade busca identificar as barreiras enfrentadas e aquilo que pode se realizar em meio das condições e limites impostos pela realidade objetiva, pondo em andamento projetos que permitam conquistas que podem ser ampliadas à longo prazo.

Diante de um contexto de avanços das políticas neoliberais, nas quais a lógica da retração de direitos e redução de investimentos do Estado em gastos sociais ocorrem de maneira implacável, o Prouni pode figurar como uma brecha estratégica, se encarado como uma etapa no processo de democratização da educação superior.

5.2.3 Prouni e os limites de cidadania

Nesse momento consideramos a importância de identificar as percepções dos limites que a política do Prouni apresenta à concretização dos direitos de cidadania, tanto na vertente ideológica liberal marshalliana, em que a educação figura como um direito social, visando a integração do indivíduo na sociedade, quanto na perspectiva inspirada nas concepções gramscianas, na qual a cidadania se mobiliza na luta pela igualdade, ampliando direitos civis, políticos e sociais, dando acesso a melhores condições socioeconômicas às classes trabalhadoras (MARTINS, 2000).

Contudo, compreendemos que as lacunas à concretização de níveis avançados de cidadania se encontram nos limites estruturais do capitalismo, tornando-a um fenômeno contingente, no qual a participação nem sempre ocorre (SAES, 2016).

O estudo que empreendemos até aqui nos leva a observar que não há elementos que nos permitam identificar claramente concepções gramscianas no projeto posto em andamento pelo governo Lula. Contudo, pensamos ser possível considerar que o acesso ao ensino superior implementado através do Prouni faz parte de uma política de conciliação de classes.

Nesse sentido pode-se mobilizar o conceito de revolução passiva, que se refere a uma revolução sem o povo. Devemos sublinhar que Gramsci não defende a ideia de revolução passiva, mas elabora esse conceito para compreender o acordo que representava o *Risorgimento* italiano em sua época.

Gramsci constrói toda sua concepção teórica fundamentada na luta de classes, ao passo que revolução passiva é interpretada como um instrumento de

contenção de classes. É importante distinguir a compreensão de revolução passiva do conceito de busca pelo consenso, este último integra a estratégia gramsciana de “guerra de posições”, que visa alcançar o poder nas estruturas institucionais, precedido pela conquista da hegemonia na sociedade, trata-se de uma intensa luta ideológica, para acesso e permanência ao poder de Estado.

A trajetória de nossa pesquisa nos permitiu identificar influências gramscianas ao longo da constituição do PT, contudo a lógica assumida através de políticas de conciliação de classes sugere uma leitura equivocada de Gramsci ou uma apropriação indébita de seu legado político e teórico, como compreende Martins (2008), ao analisar as transformações ocorridas na compreensão do conceito de sociedade civil.

Ao longo desse capítulo notamos que ocorreram mudanças nas posturas socialistas e no discurso do Partido dos Trabalhadores no decorrer do tempo. A “Carta ao povo brasileiro”, analisada em nossa pesquisa, sugere um movimento ao centro do espectro político brasileiro, e a defesa de posturas alinhadas com a social democracia de cunho liberal.

Ainda lançando mão da compreensão de Martins (2008) de que a partir da concepção de sociedade civil, um dos conceitos centrais de Gramsci, que decorre da sua percepção de ampliação do Estado, e da possibilidade de alcançar espaços de participação na superestrutura, é possível considerar que o PT faz uma leitura enviesada desse conceito e constrói políticas de conciliação de classes. Dessa forma desvincula a articulação da sociedade civil da relação dialética com a sociedade política, considerando a atuação da primeira suficiente para mudar a base econômica, e assim se aproxima das concepções teóricas liberais.

Dessa maneira, o Prouni assume um viés político de democratização e cidadania no sentido liberal, valendo-se dos meios institucionais de convencimento do parlamento, do setor privado educacional e de outras forças sociais. Desconsidera a luta classes ao arrefecer os movimentos sociais pela democratização da universidade, os quais acabam sendo cooptados pelas políticas conciliatórias.

As bases teóricas do Prouni se constituem a partir das concepções liberais, pois o próprio Fernando Haddad (2017), em um painel sobre a educação, cita que suas concepções educacionais se inspiram em Anísio Teixeira, defensor da

educação liberal a partir das ideias de John Dewey, e articula a ideia de consenso e pacificação a partir de Habermas⁴⁰.

Nessa mesma entrevista, Haddad (2017) concebe que as políticas de democratização do ensino superior, dentre elas o Prouni, conduziram a uma pacificação social. Essa condição pode levar a uma desmobilização de movimentos pela ampliação de direitos de cidadania.

Há que se resgatar que no processo de elaboração do Programa embora tenha buscado o apoio dos movimentos sociais, promovendo audiências públicas sobre o tema, as principais definições políticas foram estabelecidas entre o governo, as entidades representantes do ensino privado e seus lobistas, excluindo do debate as contribuições de representantes das instituições públicas de ensino superior.

O Prouni se distancia ainda da visão educacional e de ensino universitário de Gramsci, pois em sua concepção, há uma intrínseca relação entre educação e política, principalmente nas sociedades ocidentais, tendo em vista que a concepção deste autor sobre a universidade pressupõem que a mesma deveria promover renovação do conhecimento baseada na cultura, estabelecendo um ambiente de criação, objetivando a superação de um ensino legitimador das desigualdades sociais e da exploração das classes subalternas, ainda que acessando os conhecimentos historicamente acumulados para construção de uma nova hegemonia.

Ao se estabelecer a partir das IES privadas, as quais visam o lucro baseadas em uma visão mercadológica da educação, o Prouni não tem forças para promover mudanças estruturais, ainda que se considere que o acesso aos conhecimentos acumulados, em alguma medida, possa promover conscientização das desigualdades nos indivíduos. O que o programa promove é a possibilidade de melhores condições de colocação no mercado de trabalho, conforme exige a fase atual do capitalismo a partir da revolução tecnológica, e consequentemente elevando de alguma maneira os níveis de consumo e qualidade de vida da população de baixa renda, atendida por essa política pública.

⁴⁰ Seguindo o tema de sua tese de doutoramento: HADDAD, Fernando. **De Marx a Habermas: o Materialismo Histórico e seu Paradigma Adequado**. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

Compreendemos que a maneira de acessar o Prouni ainda se vale da lógica meritocrática, pois se apoia na nota de desempenho do candidato no ENEM, criando uma barreira de acesso aos jovens de baixa renda, que normalmente frequentam escolas públicas e enfrentam muitas dificuldades econômicas para concluir a educação básica. O sistema seletivo assumido pelo programa constitui-se em um limite ao direito de cidadania.

Outra questão que retomamos se relaciona com as possibilidades de escolha dos cursos pelos prounistas, pois nem todos os cursos são disponibilizados aos candidatos. Observamos que, os cursos mais caros, os mais valorizados profissionalmente e socialmente, como medicina, engenharias, odontologia e outros, têm percentuais baixíssimos de oferta pelo Prouni.

Em muitas instituições participantes, esses cursos nem são ofertados, restando apenas vagas para os cursos tecnológicos, as licenciaturas, os administrativos são esses os mais oferecidos pelo programa. Dessa maneira, a democratização promovida pelo Prouni ocorre de forma limitada, mantendo um caráter seletivo de classe, pois acaba reproduzindo as desigualdades sociais, conduzindo os jovens das classes subalternas a determinados cursos, enquanto os cursos que são mais valorizados pela sociedade continuam reservados para as elites econômicas do país.

A qualidade dos cursos ofertados, conforme abordamos ao longo da pesquisa, também é um importante limitador de direitos de cidadania, pois os investimentos nos alunos prounistas, são bem menores do que o custo-aluno do ensino superior em instituições públicas.

Essa condição promove uma formação deficitária, pois o caráter mercadológico assumido pelo ensino privado lucrativo se manifesta na superlotação das salas em muitas dessas instituições, na baixa titulação dos docentes, na ausência de investimentos em pesquisa e cursos de extensão, abrindo lacunas na formação e permitindo uma diferenciação no ensino superior que representa uma barreira à possibilidade de democratizá-lo.

Ao refletirmos sobre os limites de cidadania observados no Prouni, retomamos a concepção que substancia esse conceito, no qual a cidadania figura como participação integral dos indivíduos na sociedade, mobilizando a luta pela

igualdade e ampliação de direitos, possibilitando acesso a melhores condições materiais e simbólicas, como reconhecimento da dignidade humana.

Contudo, esses elementos aparecem de forma limitada na política do Prouni, pois os jovens das classes subalternas encontram inúmeras barreiras para que a sua integração no ensino superior ocorra de forma democrática.

Observamos ainda, que a cidadania na concepção gramsciana se contrapõe a hegemonia dominante, e propõe novos rumos à sociedade, enquanto o Prouni se caracteriza como uma possibilidade de melhor qualificação para o mercado de trabalho, não propondo qualquer reconfiguração na correlação de forças na sociedade.

A sequência de fatos posteriores ao período em análise nos permite observar os limites impostos à política de conciliação de classes, pois o pacto social que se buscou estabelecer no governo Lula se dissolveu entre o primeiro e segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (eleita pelo PT), a qual sofreu um duro golpe parlamentar⁴¹ por meio de um *impeachment*, articulado por setores conservadores da política, do empresariado, de grupos religiosos e da mídia tradicional brasileira, no ano de 2016.

Seguiu-se uma sequência espiralar de retrocessos sociais, contudo não nos aprofundaremos na análise desses fatos para não fugir ao escopo da pesquisa, mas cabe citar que representaram uma forte ofensiva neoliberal que impôs medidas austeras ao país, como o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) de congelamento dos gastos públicos por 20 anos, aprovação de uma Reforma Trabalhista que se constituiu em uma retração de direitos para a classe trabalhadora⁴². Essas ações afetaram profundamente os investimentos na área da educação, e a ampliação dos direitos de cidadania, comprometendo a democratização do ensino em todos os níveis.

Na sequência tivemos a eleição presidencial de Jair Bolsonaro, político de viés ideológico de extrema direita, que estabeleceu um governo que retomou as

⁴¹ Discussões sobre o impeachment de Dilma Rousseff como golpe parlamentar foram reunidas nas análises de inúmeros políticos, juristas e acadêmicos, na seguinte obra: SINGER, A. et. al. **Porque Gritamos Golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. Boitempo, São Paulo: 2016.

⁴² As ações do governo Temer como uma ofensiva neoliberal foram analisadas por: LIMA, F. R. de. **Brasil de Temer: o bolo e a cereja para os ricos e as migalhas para a classe trabalhadora**. Revista Percurso - NEMO Maringá, v. 9, n. 2, p. 261- 267, 2017.

reformas neoliberais, como a polêmica Reforma da Previdência, que instaurou um clima de incertezas para a classe trabalhadora e para setores da sociedade em situação de vulnerabilidade.

O início do governo Bolsonaro foi marcado por intensos ataques a área da educação; as universidades e institutos federais sofreram com o contingenciamento de recursos, e nesse período a pasta do Ministério da Educação passou pela mão de dois ministros, Ricardo Vélez Rodríguez, citado anteriormente, e Abraham Weintraub, que no momento da redação deste trabalho ainda permanece no cargo, o qual foi responsável pelos contingenciamentos dos gastos e intensas polêmicas, ao acusar as universidades públicas de irregularidades, de mal uso dos recursos públicos, de não desenvolver pesquisas científicas relevantes entre outras, e ainda propor programas de privatização das IES federais.

Os fatos aqui narrados, ainda que de maneira superficial, apontam para um clima de profundas incertezas para educação, ameaçando as conquistas que foram feitas e a possibilidade de novos avanços. No ensino superior, pudemos observar nessa pesquisa, que as políticas de inclusão vêm alterando aos poucos o perfil social dos alunos que acessam esse nível educacional, tanto nas instituições privadas como nas públicas.

Deve-se ressaltar que a meta do PNE 2001-2010, de atingir a taxa de 30% de matrículas no ensino superior, atingiu apenas o índice de 15,3% (SGUISSARDI, 2018), e as novas condições impostas ao contexto brasileiro colocam a temeridade de retrocessos dessas tímidas conquistas.

Mesmo diante de elementos que conduzem à certa imponderabilidade sobre os destinos da educação superior, conforme apontada pelo diagnóstico de Sguissardi (2018), a aprovação do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, sinaliza um movimento de resistência, no qual buscou-se ampliar gradualmente os investimentos em educação, ao estabelecer para a referida década um aumento de 5,8 % para 10% do PIB brasileiro.

Deve-se ressaltar que o Prouni aparece entre as estratégias de ampliação do acesso ao ensino superior, o que mostra as diferentes forças que atuaram na elaboração do PNE 2014-2024, e acolhimento desse programa junto aos grupos de educação de capital aberto.

Os elementos apresentados anteriormente serão retomados no momento de encerramento da pesquisa, no esforço de elaborar considerações que articulem os principais traços da política pública implementada pelo Prouni identificadas em nossa análise, com as perspectivas e desafios contemporâneos que se colocam à educação superior no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A etapa de finalização da pesquisa se apresentou como um desafio em que se buscou destacar elementos que emergiram das análises do tema investigado, mas sem perder de vista a relevância de compreender que a pesquisa segue inacabada, pois não se encerrou a possibilidade de novos debates que aprofundem ainda mais as análises sobre a democratização do ensino superior e sobre as políticas que buscam ampliar esse direito de cidadania.

Esperamos que a presente pesquisa contribua de alguma maneira, com uma nova perspectiva, a partir dos horizontes que a trajetória que percorremos nos permitiu visualizar, na qual as diversas abordagens que acessamos a respeito do tema foram fundamentais na construção de um olhar crítico.

As sociedades contemporâneas fortemente influenciadas pelos ideais democráticos, pelo menos no plano teórico, promoveram a disseminação do princípio da igualdade, o qual encontrou grande capilaridade em diversos setores da sociedade, pois abriu a possibilidade de grupos sociais excluídos se compreenderem como cidadãos e passarem a lutar por ampliação de direitos.

A concepção de uma sociedade baseada na igualdade de direitos, como defendida pelos liberais, preconizava que o acesso à educação não deveria se dar como privilégio aristocrático, mas como direito subjetivo oferecido à toda sociedade, tais elementos promoveriam a emancipação e a formação cidadã essencial ao exercício da democracia.

Nessa perspectiva, a educação passou a ser considerada como elemento fundamental para a ampliação de direitos de cidadania, que por um lado possibilitava a formação cidadã e caracterizava a dimensão política do processo educacional, e por outro promovia um preparo para a inserção no mundo do trabalho, caracterizando sua dimensão econômica.

A educação em nível superior logo passou a ser compreendida como condição para avanços científicos e tecnológicos, as quais se tornaram essenciais para as novas fases do capitalismo. Entretanto, a ampliação de direitos de cidadania foi impactada com a ascensão do discurso neoliberal de defesa do Estado-mínimo, e

a educação foi duramente afetada com a redução de recursos e enfraquecimento de políticas sociais.

A lógica de abandono do Estado dos serviços essenciais à sociedade foi articulada com um amplo processo de privatização e alcançou os sistemas educacionais estabelecendo uma dinâmica mercadológica ao setor.

A ampliação de vagas na educação superior, via sistema privado, passou a ser encampada pelas políticas públicas educacionais, sustentada pelo discurso de democratização do ensino superior e promoção de justiça social, voltadas às camadas sociais de baixa renda, constituindo-se como políticas públicas focalizadas. É nessa conjuntura que se desenvolve a política pública educacional do Prouni.

A presente pesquisa buscou compreender de que maneira o Prouni promoveu a democratização do ensino superior no Brasil. A hipótese da investigação considerou que o Prouni pode ser compreendido pelo viés da política de conciliação de classes, pois diferentes interesses foram atendidos, tanto os do setor privado lucrativo como os das classes subalternas.

O setor privado lucrativo percebe nessa política pública uma oportunidade de venda de vagas ociosas em razão da expansão exacerbada ocorrida no final da década de 1990, assim como as classes subalternas que veem em um governo de base popular a oportunidade de acesso à direitos educacionais que até então lhes foram negados.

No Capítulo 1, “Aspectos de cidadania e brechas para uma nova hegemonia”, abordou-se os conceitos de cidadania e de democratização da educação a partir dos referenciais teóricos que fundamentaram a pesquisa. Ponderou-se como essas concepções influenciaram o contexto brasileiro e, a partir daí, observamos diversas barreiras para a concretização das mesmas. Ainda que o conceito liberal de cidadania assuma o papel da educação como princípio de integração e participação na sociedade, identificou-se limites impostos a concretização desse direito de cidadania.

Essa condição estabelece um processo educacional profundamente desigual, favorecendo as camadas dominantes da sociedade, e em certa medida as classes médias, com oportunidades de uma trajetória escolar longa, enquanto excluem as classes trabalhadoras desse direito de cidadania, conduzindo-as a uma trajetória escolar curta.

Abordou-se os conceitos de Antonio Gramsci, apoiado por outros estudiosos de seu pensamento, no sentido de fundamentar uma perspectiva transformadora da educação. A inspiradora leitura de Gramsci promoveu a compreensão das possibilidades de *brechas*, em sociedades democráticas, para a transformação das desigualdades sociais e econômicas enraizadas nas condições estruturais do capitalismo.

As *brechas* figuram como espaços que podem ser preenchidos pelas classes subalternas, o que pode permitir mudanças estruturais, e a educação se torna um campo essencial para a formação e conscientização das classes subalternas, as quais podem vir a ocupar posições estratégicas buscando a construção de uma nova hegemonia.

Dessa maneira, os referenciais teóricos assumidos na pesquisa conduziram o olhar crítico lançado para o Prouni e contribuíram para compreender se essa política de acesso ao ensino superior poderia assumir a categoria de *brecha* para a democratização do ensino superior, constituída pelo viés da atuação política e do estabelecimento do consenso.

O Capítulo 2, “Panorama da educação superior no Brasil”, promoveu a compreensão de que o ensino superior brasileiro, desde seus primórdios, se constituiu de maneira elitizada, buscando atender os interesses das classes dominantes do país, excluindo qualquer possibilidade de acesso das classes trabalhadoras a esse nível educacional, considerando que esse ensino surge em meio a uma sociedade escravocrata.

A instituição da universidade brasileira na década de 1930, ainda que influenciada pela ideologia liberal, assumiu o propósito de preparar as elites do país, não se organizando como espaço democrático.

Durante o período da ditadura militar (1964) há um forte incremento das instituições confessionais e comunitárias, e também aí se verifica o surgimento do ensino superior privado lucrativo, gozando das benesses do Estado por meio das políticas de isenções e renúncias fiscais. Ao receber apoio de um governo autoritário as concepções educacionais veiculadas nesse último segmento dificilmente contestariam esse modelo de sociedade.

Enfim, consideramos a necessidade de se compreender que nas décadas seguintes (1990 a 2000), as políticas desenvolvidas no Brasil buscaram implantar as

diretrizes neoliberais, enfraquecendo as políticas públicas sociais, entre elas as voltadas à educação.

Ao articular esse cenário de fragilização da educação pública e favorecimento do setor privado, especificamente o voltado para o ensino superior, temos um cenário que contribuiu para o surgimento de políticas focais, como a proposta assumida pelo Prouni.

No Capítulo 3, “Prouni como Política Pública Educacional”, buscou-se considerar os fatores conjunturais que permitiram a eleição à Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores. A partir dessa análise, observamos que as instabilidades econômicas e sociais que antecederam o governo Lula e a mudança de postura política do PT foram fundamentais nesse processo eleitoral. Um dos fatores dessa conquista do partido foi a publicação da “Carta ao Povo Brasileiro”, assumindo uma perspectiva conciliadora e pacificadora que procurava estabelecer um pacto social.

Identificou-se que os desafios colocados ao novo governo em relação à ampliação de vagas no ensino superior partiram da análise de seu Programa de Governo, intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, o qual propôs um programa de bolsas destinado a jovens de baixa renda. Entre as propostas de reformas educacionais voltadas ao ensino superior se constitui o Prouni.

Partindo deste ponto, esta pesquisa dedicou-se ao estudo da constituição do Prouni, por meio do Projeto de Lei (PL 3582/2004), na qual identificou-se as mudanças que ocorreram quando se tornou Medida Provisória (MP nº 213/2004), assim como as alterações no texto da Lei 11096/2005 que instituiu o programa.

Nessa trajetória, procurou-se identificar as novidades trazidas pelo Prouni, assim também como os principais atores políticos que atuaram em sua elaboração, as forças sociais que foram mobilizadas para apoiar esse projeto, os setores da educação privada e lobistas que se interessaram pela concretização do programa.

Esses elementos indicam que o Prouni se constitui procurando atender o interesse de distintas frações de classes: a de estudantes de baixa renda e de setores do empresariado da educação, assumindo um caráter de política de conciliação social.

Ainda buscou-se apresentar dados preliminares para ilustrar o alcance estabelecido pelo Prouni com a oferta de bolsas em IES privadas espalhadas pelo Brasil, tornando o programa uma opção viável para jovens de baixa renda, oriundos das classes trabalhadoras.

No Capítulo 4, “Proposta de análise do Prouni como política pública”, observou-se que as mudanças ocorridas na sociedade brasileira, por meio das políticas implementadas pela agenda econômica e social do governo Lula, redesenharam perfis sociais, possibilitando as classes trabalhadoras avanços nas condições de reprodução social por meio do acesso a melhores níveis de consumo.

As políticas públicas postas em andamento, ainda que pressionadas pelas complexas relações de forças presentes na sociedade civil que procuram influenciar o Estado na regulamentação e execução dos investimentos públicos, buscou atender aos setores mais vulneráveis da população.

Diante desse quadro as políticas focais de acesso a bens sociais, como o Prouni, produzem efeitos de impacto social para frações das classes subalternas, que até então estavam excluídas de melhores condições de formação e de trabalho.

Ao apresentar os principais dados produzidos pelo Prouni, acessados nos documentos oficiais do MEC, os quais relatam o número de bolsas, percentual que representam em relação ao ensino privado, assim como ao ensino público, custo-aluno, valores estimados das renúncias fiscais, observamos que o número de bolsas oferecidas ganha expressividade aproximando-se de 20% das matrículas nas IES privadas, e correspondendo a mais de 40% do número de matrículas em IES públicas.

Identificou-se pesquisas que apontam que em geral a percepção dos bolsistas sobre o Prouni é de uma oportunidade de qualificação profissional e de mobilidade social. Já as contradições do Prouni são ressaltadas em análises que o identificam como uma política de transferência indireta de recursos públicos ao setor privado da educação, assim como levanta questões sobre a baixa qualidade dos cursos oferecidos, a limitação na escolha dos cursos direcionando os bolsistas aos de baixo custo, a ociosidade das bolsas e outros. Tais elementos atuam como limitadores dos direitos de cidadania às classes trabalhadoras que acessam ao programa.

Assim, considerou-se que o Prouni deve ser compreendido tanto no contexto de lutas pela democratização do ensino superior quanto a partir de uma conjuntura neoliberal, em que ocorre a expansão do ensino privado induzido pela financeirização da economia, e que tais forças atuam de maneira habilidosa, cooptando algumas causas dos direitos sociais para lograr seus interesses.

No Capítulo 5, “Prouni: caracterização e diferentes interesses em jogo”, a partir dos dados analisados e em diálogo com os autores, compreendemos que a democratização promovida pelo Prouni, embora criado em um governo de espectro político de centro-esquerda, que pôs em andamento diversas políticas sociais, apresenta limites para superação das desigualdades educacionais.

Essa condição se relaciona, em alguma medida, com as modificações nas posturas políticas do PT, pois observamos a ausência de perspectivas socialistas defendidas pelo partido nas concepções que nortearam a política assumida pelo Prouni.

Ao observar em que medida as concepções gramscianas ecoam no socialismo defendido pelo partido, e identificar se na democratização do ensino superior proposta pelo Prouni encontramos influências de tais perspectivas políticas, notamos um distanciamento de tais conceitos quando o PT chega ao poder, pois as políticas postas em andamento pelo governo Lula, e seus princípios norteadores, se alinham mais às concepções políticas liberais de Estado de bem-estar social.

Contudo, a análise da política educacional promovida por meio do Prouni deve considerar a tensão colocada aos projetos políticos e sociais diante das condições objetivas da sociedade, pois em meio a uma conjuntura de políticas neoliberais, nas quais a lógica da retração de direitos e redução de investimentos em gastos sociais se estabelece, o Prouni assume a condição de brecha estratégica ao possibilitar uma trajetória escolar ampliada para frações das classes subalternas, atuando como uma etapa no processo de democratização da educação superior.

O estudo sustenta a tese que o Prouni pode ser compreendido como uma *brecha* encontrada pelo poder público para inserir frações das classes trabalhadoras, com perfis de baixa renda, em instituições de ensino superior privado, porém não nos moldes gramscianos. Mas recupera elementos da política de renúncia fiscal do período da ditadura militar, oferecida às instituições filantrópicas,

que em contrapartida assumiam a perspectiva de responsabilidade social ao conceder e administrar determinado percentual de bolsas.

Com o Prouni, se ampliou a possibilidade de ofertas de bolsas e pôs em andamento um movimento de descentralização do acesso à universidade, concentradas nas Regiões Sudeste e Sul do Brasil, ao alcançar instituições nas mais diversas regiões do país.

Compreendeu-se ainda, que ao definir o público alvo (famílias com renda *per capita* de 1 a 3 salários mínimos), o Prouni estabelece um recorte social que enfrenta muitas barreiras em todo processo de escolarização, forçando a abertura de espaço nas IES privadas para classes sociais impedidas economicamente de acessar o ensino superior nessas instituições, assim como historicamente foram excluídos das instituições públicas de ensino superior.

Observamos que ao promover o acesso por meio das instituições de ensino privado, o Prouni visa essencialmente uma formação para inserção no mercado de trabalho, o que deve ser reconhecido como algo relevante. Todavia, a ênfase em uma formação que fortaleça a conscientização em aspectos de cidadania e elevação do nível cultural e político das classes subalternas, visando a construção de uma nova hegemonia, não aparece na perspectiva dessa política pública.

Dessa maneira, as classes trabalhadoras que acessam ao programa, são formadas em instituições que veiculam ideologias que procuram legitimar o *status quo*. Entre as perspectivas ideológicas identificadas encontra-se a meritocracia, assumida com frequência pela classe média, que se baseia na possibilidade de mobilidade social por meio do esforço individual.

Observou-se que a forma de acesso ao Prouni e seu caráter seletivo, baseado no desempenho das notas do ENEM, funciona a partir da ideologia meritocrática, de perspectiva liberal, dessa maneira acaba por excluir um enorme contingente de jovens do ingresso ao ensino superior como direito de cidadania.

A maneira pela qual a política de acesso ao ensino superior promovida pelo Prouni se constituiu foi a partir de uma perspectiva de conciliação de classes. Dessa forma, se difere da ideia de consenso em Gramsci, a qual considera a luta de classes como fundamental elemento para conquista da hegemonia pelas camadas subalternas. Pois assumiu o consenso na perspectiva liberal, que atua como instrumento de pacificação de conflitos sociais, e é nessa chave teórica que se

estrutura o governo Lula, conforme a postura assumida a partir da “Carta ao Povo Brasileiro”.

Nesse sentido, compreendeu-se que distintas frações de classe são contempladas com a implementação do Prouni: o setor empresarial da educação, em particular os grandes grupos de ensino superior privado lucrativo que abriram seu capital para investidores da bolsa de valores, e por outro lado as classes trabalhadoras, que passam a contar com uma nova opção de acesso à educação superior.

Esses elementos reforçam a ideia de que o Prouni se caracteriza a partir da busca de conciliação entre o novo e o velho, nessa perspectiva aproxima-se da concepção de revolução passiva, presente no pensamento de Gramsci, na qual ocorre a modernização conservadora ao não alterar o jogo de forças sociais, pois não promove mudanças estruturais.

A democratização materializada pelo Prouni adotou o sentido de cidadania a partir da perspectiva liberal, mobilizando a busca pelo consenso e por conquistas políticas utilizando mecanismos de articulação do parlamento, e também de setores da educação privada incluindo grupos de capital aberto, assim como procurou aproximação de outras forças da sociedade, como movimentos sociais e organizações civis, visando construir alianças em torno do tema.

As políticas conciliatórias buscam no consenso um meio para pacificação social, e essa condição acaba enfraquecendo movimentos por ampliação de direitos de cidadania, entre eles o de luta pela democratização da universidade. Contudo, essa lógica de conciliação de diferentes interesses ocorre em meio à correlação desigual de forças na sociedade, em que a estrutura econômica acaba exercendo um papel determinante sobre as demais instâncias sociais.

Nesse viés, identificou-se que o processo de elaboração do Prouni teve como principais agentes, junto ao governo, influentes entidades representantes do ensino privado, excluindo do debate importantes setores da educação superior, tais como representantes das instituições públicas.

Por outro lado, ao considerar que a partir da lógica da universalização do ensino, como ocorrido na educação básica no Brasil entre os anos 1990 e 2000, no qual se deslocou o debate educacional para a questão da qualidade do ensino e não mais sobre o acesso escolar, podemos considerar com apoio dos dados

apresentados ao longo do trabalho, que a perspectiva de universalização da educação não ocorreu no ensino superior, pois os índices de acesso nesse nível educacional entre jovens em idade universitária (7,7% em 2002) era um dos mais baixos da América Latina.

Nesse registro, o Prouni colabora para o objetivo de universalização do ensino superior, apresentando-se como uma alternativa que estimula o acesso de jovens de baixa renda a esse nível educacional. Apesar de todas as críticas aqui apresentadas, podemos considerar que a política do Prouni colaborou para implementar outro padrão de civilidade, que possibilita que a diversidade socioeconômica encontre espaço no ambiente universitário.

Assim, não se pode ignorar que se enraízam no Brasil elementos de uma cultura reacionária, como herança da estrutura escravista e autoritária que ainda permeia a sociedade brasileira, constituindo-se como barreiras históricas para transformações que permitam a diminuição das desigualdades sociais, entre elas a do acesso democrático a todos os níveis educacionais pelas classes trabalhadoras.

Compreendeu-se ainda, que a ausência de políticas que promovessem importantes reformas estruturais na sociedade brasileira, como a reforma agrária, a reforma tributária, pesaram contra os governos do PT, os tirando de forma abrupta da dirigência do País, conforme abordamos no último capítulo.

Tais reformas possibilitariam a diminuição das desigualdades sociais, assim como a implementação de ações visando a elevação cultural das classes subalternas objetivando uma nova construção hegemônica, como reforma dos currículos em todos os níveis de ensino. Auxiliaria ainda na elaboração de projetos de regulamentação dos meios de comunicação, que historicamente se colocaram a serviço das classes dominantes brasileiras,

É importante ressaltar que as pesquisas referentes ao Prouni se constituem no atual contexto como um tema emergente, pois evidenciou-se que enquanto se produzia a presente tese surgiram novas publicações sobre o Prouni. Ainda em tempo, foi possível ter acesso a uma delas, a qual apresenta uma sólida análise, fundamentada em uma considerável coleta de dados, elaborada pelas autoras Costa e Ferreira (2017).

No segundo trimestre de 2020, período que abriga esta pesquisa, as políticas públicas se veem ameaçadas por múltiplas crises, algumas abordadas no

quinto capítulo. O clima de incertezas se ampliou ainda mais, com a crise sanitária, provocada pela pandemia do novo coronavírus, nominado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como Covid-19.

A finalização dessa pesquisa ocorre em meio ao isolamento social, medida decretada pelas autoridades, em inúmeros países, para conter o avanço da doença, pois ainda não há vacina ou medicamentos para seu tratamento adequado; e nos aproximamos de 3 milhões de infectados e ultrapassamos o número de 200 mil mortos em escala global, com números crescentes.

Neste contexto, ainda foi possível abordar na tese que essa grave crise obrigou o fechamento dos principais serviços e comércios, assim como o de escolas e universidades pelo mundo todo.

Assistimos o discurso neoliberal ser altamente questionado nesse momento, diante do clamor por políticas de presença forte do Estado, que venham a socorrer os sistemas públicos de saúde, destinar verbas aos inúmeros desempregados e trabalhadores informais e transferir renda aos grupos sociais mais vulneráveis da população.

Os impactos que essa crise provocará no capitalismo como um todo e particularmente nos diversos níveis educacionais ainda não estão claros, assim as incertezas tomam conta desse momento sombrio para a humanidade.

Por fim, se de alguma maneira despertamos a necessidade de continuidade das pesquisas sobre o ensino superior ou de ampliar olhares sobre a importância da democratização desse nível educacional, se provocamos inquietações sobre o tema da educação como de direito de cidadania, se contribuimos para correlacionar os estudos sobre a educação no Brasil com autores como Antonio Gramsci, ou como que o debate sobre as políticas educacionais deve ser aprofundado no contexto brasileiro, se de alguma maneira, nos aproximamos desses elementos, julgamos que a jornada empreendida nessa pesquisa não foi vã.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa No Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *In: Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado Deserto: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

ALMEIDA, Wilson M. de. **Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: um Estudo Sociológico com bolsistas do Prouni na Cidade de São Paulo**. Orientadora: Profa. Dra. Heloísa H. T. de Souza Martins. 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALMEIDA, Wilson M. de. **Prouni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica**. São Paulo: Musa Editora/FAPESP, 2014.

ALTHUSSER, Louis. **A favor de Marx**. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. Lisboa: Editorial Presença, São Paulo: Martins Fontes, 1980.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez, Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

ARAUJO, Maria Paula. Disputas em torno da memória de 68 e suas representações. *In: FICO, Carlos; ARAUJO, Maria Paula (Org.). 1968 - 40 Anos depois: história e memória*. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras, 2008.

ARNS, Paulo Evaristo (Prefácio). **Brasil: Nunca Mais**. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, Petrópolis, 1988.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BADIOU, Alan e ALTHUSSER, Louis. **Materialismo Histórico e Materialismo Dialético**. São Paulo: Global Editora, 1979.

BARBOSA, A. C. Movimento dos Sem-Universidade. *In: XI Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e VII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação*. São José dos Campos-SP: Universidade do Vale do Paraíba, 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Governo João Goulart** – As Lutas Sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

BAUDELLOT, Christian; ESTABLET, Roger. **La escuela capitalista em Francia**. Siglo XXI de España Editores, Tres Cantos, Madrid: 1976.

BEISIEGEL, Celso Rui. **Política e Educação Popular**: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil. São Paulo: Editora Ática, 1982.

BELLUZO, Luiz G. O marco foi a Carta ao Povo Brasileiro. *In: Revista Fórum*. Entrevista concedida em 20/10/2011. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/o-marco-foi-a-carta-ao-povo-brasileiro>> Acesso em: 03/08/2018.

BIANCHI, Alvaro. Revolução passiva: o pretérito do futuro. *In: Revista Crítica Marxista*. São Paulo: Editora Revan, v. 1, n. 23, p. 34-57, 2006.

BIANCHI, Alvaro. O Brasil dos gramscianos. *In: Revista Crítica Marxista*. São Paulo: Editora Revan, n. 43, p. 117-132, 2016.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana**: objetivos, missões e afrodescendência [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, 272 p. ISBN 978-85-232-0630-7. Disponível em: SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

BOITO JR, Armando. A burguesia no Governo Lula. *In: Neoliberalismo y sectores dominantes*: Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 237-263, agosto, 2006.

BONETI, Lindomar. **Políticas públicas por dentro**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017.

BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean C.. **A Reprodução**: elementos para teoria do sistema de ensino. 3. ed. Série Educação em Questão. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.861, 14 de abril de 2004**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, DF, 15 abr. 2004a.

BRASIL. **Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set, 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm. Acesso em: 24/04/2018.

BRASIL. **Projeto de Lei, PL 3582/2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004c
Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=253965>.
Acesso em: 26/02/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan, 2005. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm#art8.
Acesso em: 25/02/2018.

BRASIL; Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)**. Brasília, TCU, 2009. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9283C47B77D7>. Acesso em 26/07/2019.

BRASIL; **Relatório Nacional de Acompanhamento – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Coord. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em
<http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em 20/10/2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior (SESu). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília, 2015. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em 08/03/2018.

CAMPELLO, Tereza. Para enfrentar as desigualdades sociais, não basta olhar para o retrato atual. *In*: **Semana-On**. Entrevista concedida a Patrícia Fachim, Postado em 17 jan. 2018. Disponível em: <http://www.semanaon.com.br/conteudo/7241/para-enfrentar-as-desigualdades-sociais-nao-basta-olhar-para-o-retrato-atual>. Acesso em: 22/06/2020.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica, 6ª. Edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARVALHO, Cristina H. A. de. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964- 1984)**. Orientador: Prof. Dr. Francisco L. C. Lopreato. 2002. 177 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia. Campinas, 2002.

CARVALHO, Cristina H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *In: Centro de Estudos Educação e Sociedade*. Campinas: Educação & Sociedade, vol. 27, núm. 96, p. 979-1000, outubro, 2006.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *In: São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASSIN, Marcos. **Louis Althusser e o papel político/ideológico da escola**. Orientador: Prof. Dr. Silvio D. de O. Gallo. 2002. 156 f. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

CASTANHO, Sérgio. Da universidade modelo aos modelos de universidade. *In: Quaestio: Revista de estudos de educação*, Ano 04, n.1, p. 27-46, maio, 2002.

CASTRO, Guilherme C. de. **A nova classe média brasileira: necessidades, anseios e valores**: um estudo da mobilidade social, a partir dos universitários da UERJ. 2014. Orientador: Prof. Dr. Pablo A. A. Gentili. 2014. 215 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CASTRO, Guilherme C. de. Democratização do acesso ao ensino superior - o caso brasileiro. *In: Unidos por Um Oceano: o Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano*. Porto: CITCEM, dezembro, 2018.

CHESNAIS, Francois (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CICONE, Reinaldo B. **Da intenção ao gesto**: um olhar gramsciano sobre a possibilidade de integração do PT à ordem. Orientador: Prof. Dr. Edmundo F. Dias. 1995. 215 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1995.

CORBUCCI, Paulo R. **Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: Ipea, julho, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4846. Acesso em 26/07/2019.

COSTA, Danielle D.; FERREIRA, Norma I. de B. **Prouni: acesso e permanência na educação**. 2. ed. Macapá: UNIFAP, 2017.

COSTA, Fabiana. **PROUNI: o olhar dos estudantes beneficiários**. São Paulo: Editora Michelotto, 2010.

COSTA, Fabiana. **O Prouni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude**. Orientador: Profa. Dra. Isabel F. Cappelletti. 2012. 201 f. Tese

(Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2012.

COUTINHO, Carlos N. A democracia como valor universal. *In*: SILVEIRA, Ênio *et al.* **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Carlos N. **Revista Caros Amigos**: Entrevista concedida a Hamilton Octávio de Souza, Marcelo Salles, Renato Pompeu e Tatiana Merlino. Rio de Janeiro, 04 jan. 2010. Disponível em: nucleopiratininga.org.br/caros-amigos-entrevista-carlos-nelson-coutinho/. Acesso em: 31/03/2020.

CUNHA, Luiz Antônio. **Uma Leitura da Teoria da Escola Capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Achiamé, 1982.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

CUNHA, Luiz Antônio. **Qual Universidade?** São Paulo: Editora Cortez/Autores Associados, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *In*: **Educação e Sociedade**. Campinas: vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã**: o ensino superior, da Colônia a Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007a.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Crítica**: o ensino superior na república populista. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

DAVIS, Mike, *et al.* **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020.

DIAS, Rodolfo Palazzo. Carta ao povo brasileiro: recepção dos banqueiros à entrada do PT no poder. *In*: **VII Colóquio Internacional Marx Engels**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 2012.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. *In*: **Tempo Social**: Rev. Sociol. USP, São Paulo: p. 231-254, out. 1999 (editado em fev. 2000).

FASANO, Edson. **A escola e o inédito viável**: fundamentos ideológicos para uma nova hegemonia. Orientador: Prof. Dr. Décio A. M. de Saes. 2016. 380 f. Tese

(Doutorado em Educação) – Escola de Comunicação, Educação e Humanidades da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2016.

FERNANDES, Florestan. **Universidade Brasileira: reforma ou revolução.** São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.

FERREIRA JR., Amarilio. **História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX.** Coleção UAB-UFSCar. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando e VALENTE, Ana L. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. In: **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, São Paulo: p. 49-62, out. 1999 (editado em fev. 2000).

FISCHMANN, Roseli. Estado laico, o direito a ter direitos e a pacificação das identidades. In: FISCHMANN, Roseli (Org.). **Estado laico, doutrinas religiosas, cidadania e educação.** São Bernardo do Campo: Editora Metodista, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO, 24/06/2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>> Acesso em: 17/08/2018.

FOLHA ONLINE, Presidente Lula sanciona Lei do Prouni, 13/01/2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66664.shtml>> Acesso em: 04/03/2019.

FREIRE, Paulo. **Educação e Atualidade Brasileira.** (Org.) ROMÃO, José Estácio. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos.** São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade.** 3. ed. rev., São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** vol. 900, Porto Alegre: Coleção L&PM POCKET, 2010.

GENRO, Tarso. Gramsci, Rosa e o PT: a história se reflete. In: **Teoria e Debate.** Edição nº 10, outubro, 1990. Disponível em: teoriaedebate.org.br/1990/04/06/a-historia-se-reflete. Acesso em 08/01/2020.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere,** Vol. 1, Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, Vol. 6, Tradução, organização e edição, Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques. — Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3, edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 4, edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a.

GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. *In: Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

GRISONI, D.; MARGGIORI, R. **Ler Gramsci**. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1973.

HADDAD, Fernando. **Programa Roda Viva**: Entrevista concedida a Paulo Markun (coord.), TV Cultura, Fundação Padre Anchieta, São Paulo, 10 jul. 2006. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hT3blAEzmc&list=WL&index=20&t=4027s>, Acesso em: 20/03/2018.

HADDAD, Fernando. **Painel sobre educação**. Entrevista concedida ao Canal Nota Bene, São Paulo, 10 mai. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ev4Q24Z-mlo&list=WL&index=19&t=8s>, Acesso em: 26/02/2018.

HARNECKER, Marta. **Os conceitos elementares do materialismo histórico**. 2. ed. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda, 1983.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. *In: Em Pauta*. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 35, v. 13, p. 126–152, 1º semestre, 2015.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

HINKELAMMERT, Franz J. **Crítica à razão utópica**. São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das Revoluções, 1789-1848**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: O Breve Século XX**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOBBSAWM, Eric J. **Sobre História: Ensaios**, São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/trabalho_rendimento/Brasil/
Acesso em: 20/03/2019

INEP, **Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 2002** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: O Instituto, 2003.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. Terceira Edição Revisada e Ampliada. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *In: Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: reformas sem projeto. *In: Revista Adusp*, São Paulo: p. 46-54, maio, 2005. Disponível em: <<https://www.adusp.org.br/files/revistas/34/r34a06.pdf>>. Acesso em 04/03/2019.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *In: Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n.º 87, p. 77-95, julho, 2010.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. (Org.) Igor César F. A. Gomes, Trad.: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa, Distribuição: Clube do Livro Liberal, São Paulo: Editora Vozes. 2015. Disponível em: www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf. Acesso em 12/06/2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *In: Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro, 2006.

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. Coleção Primeiros Passos, São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MAINARDES, Jefferson. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *In: Contrapontos*. Itajaí: Volume 9 nº 1, p. 4-16, jan/abr 2009.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *In: Revista Educação e Sociedade*, vol. 25, n.º 88, p. 845-866. Especial – Out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a10v2588.pdf>>.

MARCHELLI, Paulo S.. Da LDB 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais. *In: Revista e-Curriculum*. São Paulo: v. 12, n. 03, p. 1480 – 1511, out./dez., 2014. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARINELLI, Célia Regina G. **Programa Universidade para Todos: aspectos da cidadania fragmentada**. Orientador: Prof. Dr. Valdemar Sguissardi. 2010. 233 f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade De Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2010.

MARTINS, Carlos B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *In: Educação e Sociedade*. Campinas: vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr., 2009.

MARTINS, Marcos F. **Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão**. Campinas: Autores Associados, 2000.

MARTINS, Marcos F. Sociedade Civil e “Terceiro Setor”: apropriações indébitas do legado teórico-político de Gramsci. *In: Revista de Filosofia Aurora*, Curitiba: v. 20, n. 26, p. 75-100, jan./jun., 2008.

MARTINS, Marcos F. Marx e Engels: apontamentos sobre educação. *In: Comunicações*, Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, UNIMEP, Piracicaba, v. 24 n. 2 p. 247-266, maio-agosto, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.**, São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MIGUEZ, Néstor; RIEGER, Joerg; SUNG, Jung Mo. **Para além do espírito do império: novas perspectivas em política e religião**, São Paulo: Paulinas, 2012.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação e lutas sociais no Brasil pós-ditadura: da democratização à ausência de alternativas. *In: Revista HISTEDBR On-line*. Campinas. nº 54, p. 242-262, dezembro, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/115529/ISSN16762583-2013-13-54-242-262.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20/02/2018.

MONASTA, Attilio. **Antonio Gramsci**. Trad. Paolo Nosella. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

NERI, Marcelo Cortes. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

NERI, Marcelo Cortes. O retorno da educação no mercado de trabalho. *In: FGV, Centro de Políticas Sociais*. Disponível em: <http://www.fucape.br/downloads/fgv-2005.pdf>. Acesso em 27/07/2019.

NIEDERBERGER, Andreas. Reinventar a cidadania – sobre a conexão entre democracia, direitos e legitimidade em sistemas de múltiplos níveis. *In*: FISCHMANN, Roseli (Org.). **Estado laico, doutrinas religiosas, cidadania e educação**. São Bernardo do Campo, SP: Editora Metodista, 2015.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci**. 3. ed., revisão ampliada, São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Leandro Silva de. **Paradoxos e desafios do ensino superior no Brasil: a experiência dos cursinhos populares**. Orientador: Prof. Dr. Augusto Caccia-Bava Júnior. 2013. 215 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP-Araraquara, 2013.

ORSO, Paulino José. A criação da Universidade e o projeto burguês de educação no Brasil. *In*: ORSO, Paulino José (Org.). **Educação, Sociedade de Classes e Reformas Universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007a.

ORSO, Paulino José. A Reforma Universitária dos anos de 1960. *In*: ORSO, Paulino José (Org.). **Educação, Sociedade de Classes e Reformas Universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007b.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. *In*: **Universidade e Sociedade**, ano XVI, n.º 38, p. 18-39, junho, 2006.

PT. **Manifesto de criação do Partido dos Trabalhadores**. *Aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980. Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 08/01/2020.*

PT. **Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva**. 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores. Brasília, 1981. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecao.pdf> Acesso em: 22/04/2020.

PT. **Diretrizes para elaboração do Programa de Governo**. VI Encontro Nacional, Colégio Caetano de Campos, São Paulo, 1989, Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-diretrizesparaaelaboracaodoprograma.pdf>. Acesso em: 02/04/2020.

PT. **Conjuntura e Tática**. VII Encontro Nacional, Anhembi, São Paulo, 1990. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/01-conjunturaetatica.pdf>. Acesso em: 22/04/2020.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

RIDENTI, Marcelo. **O Fantasma da Revolução Brasileira**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

RISTOFF, Dilvo. Educação Superior no Brasil –10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. *In: Educação Superior no Brasil: 10 Anos Pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010 (Folha Explica).

ROMANELLI, Otaísa de O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2010.

ROMÃO, José Eustáquio. Contextualização: Paulo Freire e o pacto populista. *In: FREIRE, Paulo. Educação e atualidade brasileira*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

RUSSO, Maria José de O. **A complementaridade das políticas públicas para inclusão socioeducacional**. Orientador: Prof. Dr. Décio A. M. de Saes. 2018. 390 f. Tese (Doutorado em Educação) – Escola de Comunicação, Educação e Humanidades da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2018.

SAES, Décio A. M. de. **Cidadania e classes sociais: teoria e história**. São Bernardo do Campo, SP: Editora Metodista, 2016.

SAES, Décio A. M. de. O impacto da teoria althusseriana da história na vida intelectual brasileira. *In: MORAES, João Martin de. História do marxismo no Brasil: Teoria. Interpretações*. Campinas-SP: Editora UNICAMP, 1998.

SAES, Décio A. M. de. La corriente althusseriana y el desarrollo del materialismo histórico. *In: Revista de Marcaciones*, Artículos, 18 Abril, 2014. Acesso em 17/10//2018 <<http://revistademarcaciones.cl/?page-id=73>>

SAES, Paula Macchione. **Acesso ao ensino superior e trajetórias dos egressos do Prouni**. Orientadora: Profa. Dra. Leticia B. Canêdo. 2015. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de (UNICAMP), Campinas, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Na oficina do sociólogo artesão: aulas 2011-2016**, São Paulo, Editora Cortez: 2018.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L.. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 7. ed., Rio de Janeiro: Record, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas/SP: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *In: Revista Brasileira de Educação*, v.12, n. 34, pp.152-180, jan/abr, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed., atualizada e revisada, São Paulo: Cortez, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária No Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *In: Educação e Sociedade*. Campinas: vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *In: Educação e Sociedade*. Campinas: v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil - 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional - OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014. Versão revisada e corrigida em junho de 2018.

SILVA FILHO, Raimundo N. da. **Trajatória de alunos do PROUNI no contexto da expansão e democratização do ensino superior no Brasil**. Orientador: Profa. Dra. Maria Leila Alves. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Humanidades e Direito da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2010.

SILVA JR. João dos R. Reforma Universitária: a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XX. *In: ORSO, Paulino José (Org.). Educação, Sociedade de Classes e Reformas Universitárias*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SILVA, Deise Rosalio. **Intelectuais, cultura e escola única no pensamento pedagógico de Antonio Gramsci**. Orientadora: Profa. Dra. Carlota Boto. 2010. 267 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22/06/2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>> Acesso em: 17/08/2018.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Nunca ganharam dinheiro como no meu mandato, diz Lula sobre banqueiros. *In: UOL Notícias/BOL Vídeos*. 18/03/2016. Disponível em: <https://videos.bol.uol.com.br/video/nunca-ganharam-dinheiro-como-no-meu-mandato-diz-lula-sobre-banqueiros-04020D183666C0C15326>. Acesso em: 19/06/2020.

SILVA, R. P, da; MARTINS, M. F. Críticas ao conceito liberal de cidadania e as decorrências para a educação. *In: Revista COCAR*, Belém, v.10, n.20, p. 131-157, ago./dez., 2016.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *In: Revista Novos Estudos*, São Paulo: v. 85, p. 83-102, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf>>. Acesso em: 23/07/2019.

SINGER, Paul. Evolução da economia e vinculação internacional. *In: PINHEIRO, Sérgio Paulo (Org.) et al. Brasil: Um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SOUZA, Herbert José de. **Como fazer análise de conjuntura**. 15. ed., Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1995.

SUMMA, Giancarlo. Cotas e programas sociais melhoraram a vida de negros no Brasil, diz ONU. *In: Revista Forum*, 15 de maio de 2014. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/cotas-e-programas-sociais-melhoraram-vida-de-negros-brasil-diz-onu/> Acesso em 27/07/2019

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação não é privilégio**. 4. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michel van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *In: Revista de Administração Pública* (RAP), Rio de Janeiro: n. 42, vol 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A Política para o Ensino Superior do Governo Lula: uma análise crítica. *In: Cadernos da Pedagogia*. Ano I, Vol. 2, agosto a dezembro de 2007.

UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL: **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Uma-escola-do-tamanho-do-Brasil.pdf>> Acesso em: 24/08/2018.

ANEXOS

Anexo A

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

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 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2 As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3 Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4 Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

Art. 2 A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1 e 2 do art. 1 desta Lei.

Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em normas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 3 O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

Parágrafo único. O beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por ele prestadas.

Art. 4 Todos os alunos da instituição, inclusive os beneficiários do Prouni, estarão igualmente regidos pelas mesmas normas e regulamentos internos da instituição.

Art. 5 A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

§ 1º O termo de adesão terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos e observado o disposto nesta Lei.

§ 2º O termo de adesão poderá prever a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

§ 3º A denúncia do termo de adesão, por iniciativa da instituição privada, não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo Prouni, que gozará do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares, e observado o disposto no art. 4º desta Lei.

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e

dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da [Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999](#), em cursos de graduação ou sequencial de formação específica.

§ 5º Para o ano de 2005, a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá:

I - aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados;

II - alternativamente, em substituição ao requisito previsto no inciso I deste parágrafo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da [Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999](#), em cursos de graduação ou sequencial de formação específica.

§ 6º Aplica-se o disposto no § 5º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição, e o disposto no caput e no § 4º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do exercício de 2006, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição.

Art. 6º Assim que atingida a proporção estabelecida no § 6º do art. 5º desta Lei, para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo na proporção necessária para estabelecer aquela proporção.

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios do § 1º deste artigo, as vagas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que se enquadrem em um dos critérios dos arts. 1º e 2º desta Lei.

§ 3º As instituições de ensino superior que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.

§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo os critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por 3 (três) avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei.

§ 5º Será facultada, tendo prioridade os bolsistas do Prouni, a estudantes dos cursos referidos no § 4º deste artigo a transferência para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do Programa.

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: [\(Vide Lei nº 11.128, de 2005\)](#)

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela [Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988](#);

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela [Lei Complementar no 70, de 30 de dezembro de 1991](#); e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela [Lei Complementar no 7, de 7 de setembro de 1970](#).

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos

incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de 30(trinta) dias.

§ 3º A isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas. [\(Incluído pela Lei nº 12.431, de 2011\)](#).

Art. 9º O descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão sujeita a instituição às seguintes penalidades:

I - restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º desta Lei e que deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido, com acréscimo de 1/5 (um quinto);

II - desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, conforme dispuser o regulamento, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

§ 1º As penas previstas no caput deste artigo serão aplicadas pelo Ministério da Educação, nos termos do disposto em regulamento, após a instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e direito de defesa.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, a suspensão da isenção dos impostos e contribuições de que trata o art. 8º desta Lei terá como termo inicial a data de ocorrência da falta que deu causa à desvinculação do Prouni, aplicando-se o disposto nos [arts. 32 e 44 da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996](#), no que couber.

§ 3º As penas previstas no caput deste artigo não poderão ser aplicadas quando o descumprimento das obrigações assumidas se der em face de razões a que a instituição não deu causa.

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

§ 1º A instituição de que trata o caput deste artigo deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das

entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

§ 2º Para o cumprimento do que dispõe o § 1º deste artigo, serão contabilizadas, além das bolsas integrais de que trata o caput deste artigo, as bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudante enquadrado no § 2º do art. 1º desta Lei e a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa. ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

§ 3º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei.

§ 4º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput deste artigo para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integrais na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

§ 5º É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

Art. 11. As entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior poderão, mediante assinatura de termo de adesão no Ministério da Educação, adotar as regras do Prouni, contidas nesta Lei, para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), em especial as regras previstas no art. 3º e no inciso II do caput e §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, comprometendo-se, pelo prazo de vigência do termo de adesão, limitado a 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos, e respeitado o disposto no art. 10 desta Lei, ao atendimento das seguintes condições:

I - oferecer 20% (vinte por cento), em gratuidade, de sua receita anual efetivamente recebida nos termos da [Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999](#), ficando dispensadas do cumprimento da exigência do § 1º do art. 10 desta Lei, desde que sejam respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde; ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

II - para cumprimento do disposto no inciso I do caput deste artigo, a instituição: ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

a) deverá oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral a estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, observado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 10 desta Lei; ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

b) poderá contabilizar os valores gastos em bolsas integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), destinadas a estudantes enquadrados no § 2º do art. 1º desta Lei, e o montante direcionado para a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa; ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

III - gozar do benefício previsto no § 3º do art. 7º desta Lei.

§ 1º Compete ao Ministério da Educação verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Prouni, sem prejuízo das competências da Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Previdência Social.

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social que tiveram seus pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social indeferidos, nos 2 (dois) últimos triênios, unicamente por não atenderem ao percentual mínimo de gratuidade exigido, que adotarem as regras do Prouni, nos termos desta Lei, poderão, até 60 (sessenta) dias após a data de publicação desta Lei, requerer ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a concessão de novo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social a isenção das contribuições de que trata o [art. 55 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991](#).

§ 3º O Ministério da Previdência Social decidirá sobre o pedido de isenção da entidade que obtiver o Certificado na forma do caput deste artigo com efeitos a partir da edição da [Medida Provisória no 213, de 10 de setembro de 2004](#), cabendo à entidade comprovar ao Ministério da Previdência Social o efetivo cumprimento das obrigações assumidas, até o último dia do mês de abril subsequente a cada um dos 3 (três) próximos exercícios fiscais.

§ 4º Na hipótese de o CNAS não decidir sobre o pedido até o dia 31 de março de 2005, a entidade poderá formular ao Ministério da Previdência Social o pedido de isenção, independentemente do pronunciamento do CNAS, mediante apresentação de cópia do requerimento encaminhando a este e do respectivo protocolo de recebimento.

§ 5º Aplica-se, no que couber, ao pedido de isenção de que trata este artigo o disposto no [art. 55 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991](#).

Art. 12. Atendidas as condições socioeconômicas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei, as instituições que aderirem ao Prouni ou adotarem suas regras de seleção poderão considerar como bolsistas do programa os trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de convenção coletiva ou acordo trabalhista, até o limite de 10% (dez por cento) das bolsas Prouni concedidas.

Art. 13. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei e que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o [§ 7º do art. 195 da](#)

[Constituição Federal](#), que optarem, a partir da data de publicação desta Lei, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo [art. 7º-A da Lei no 9.131, de 24 de novembro de 1995](#), passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

Parágrafo único. A pessoa jurídica de direito privado transformada em sociedade de fins econômicos passará a pagar a contribuição previdenciária de que trata o caput deste artigo a partir do 1º dia do mês de realização da assembleia geral que autorizar a transformação da sua natureza jurídica, respeitada a gradação correspondente ao respectivo ano.

Art. 14. Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni na forma do art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei.

Art. 15. Para os fins desta Lei, o disposto no [art. 6º da Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002](#), será exigido a partir do ano de 2006 de todas as instituições de ensino superior aderentes ao Prouni, inclusive na vigência da [Medida Provisória no 213, de 10 de setembro de 2004](#).

Art. 16. O processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de deferimento e nos 2 (dois) subsequentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, na forma do art. 9º desta Lei, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.

Parágrafo único. A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo.

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. O Poder Executivo dará, anualmente, ampla publicidade dos resultados do Programa.

Art. 19. Os termos de adesão firmados durante a vigência da [Medida Provisória no 213, de 10 de setembro de 2004](#), ficam validados pelo prazo neles especificado, observado o disposto no § 4º e no caput do art. 5º desta Lei.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 21. Os incisos I, II e VII do caput do art. 3º da Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3o

I - possuir idade mínima de 14 (quatorze) anos para a obtenção das Bolsas Atleta Nacional, Atleta Internacional Olímpico e Paraolímpico, e possuir idade mínima de 12 (doze) anos para a obtenção da Bolsa-Atleta Estudantil;

II - estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva, exceto os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil;

.....
VII - estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, exclusivamente para os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil." (NR)

Art. 22. O [Anexo I da Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004](#), passa a vigorar com a alteração constante do Anexo I desta Lei.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Palocci Filho
Tarso Genro

ANEXO B

MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

O Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la. A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é a de que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas suas mãos ou não virá.

A grande maioria de nossa população trabalhadora, das cidades e dos campos, tem sido sempre relegada à condição de brasileiros de segunda classe. Agora, as vozes do povo começam a se fazer ouvir por meio de suas lutas. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo.

Nascendo das lutas sociais

Após prolongada e dura resistência democrática, a grande novidade conhecida pela sociedade brasileira é a mobilização dos trabalhadores para lutar por melhores condições de vida para a população das cidades e dos campos. O avanço das lutas populares permitiu que os operários industriais, assalariados do comércio e dos serviços, funcionários públicos, moradores da periferia, trabalhadores autônomos, camponeses, trabalhadores rurais, mulheres, negros, estudantes, índios e outros setores explorados pudessem se organizar para defender seus interesses, para exigir melhores salários, melhores condições de trabalho, para reclamar o atendimento dos serviços nos bairros e para comprovar a união de que são capazes.

Estas lutas levaram ao enfrentamento dos mecanismos de repressão impostos aos trabalhadores, em particular o arrocho salarial e a proibição do direito de greve. Mas, tendo de enfrentar um regime organizado para afastar o trabalhador do centro de decisão política, começou a tornar-se cada vez mais claro para os movimentos populares que as suas lutas imediatas e específicas não bastam para garantir a conquista dos direitos e dos interesses do povo trabalhador.

Por isso, surgiu a proposta do Partido dos Trabalhadores. O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados.

Por um partido de massas

O Partido dos Trabalhadores nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política. Nasce, portanto, da vontade de emancipação das massas populares. Os trabalhadores já sabem que a liberdade nunca foi nem será dada de presente, mas

será obra de seu próprio esforço coletivo. Por isso protestam quando, uma vez mais na história brasileira, veem os partidos sendo formados de cima para baixo, do Estado para a sociedade, dos exploradores para os explorados. Os trabalhadores querem se organizar como força política autônoma. O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias.

Queremos, por isso mesmo, um partido amplo e aberto a todos aqueles comprometidos com a causa dos trabalhadores e com o seu programa. Em consequência, queremos construir uma estrutura interna democrática, apoiada em decisões coletivas e cuja direção e programa sejam decididos em suas bases.

Pela participação política dos trabalhadores

Em oposição ao regime atual e ao seu modelo de desenvolvimento, que só beneficia os privilegiados do sistema capitalista, o PT lutará pela extinção de todos os mecanismos ditatoriais que reprimem e ameaçam a maioria da sociedade. O PT lutará por todas as liberdades civis, pelas franquias que garantem, efetivamente, os direitos dos cidadãos e pela democratização da sociedade em todos os níveis.

Não existe liberdade onde o direito de greve é fraudado na hora de sua regulamentação, onde os sindicatos urbanos e rurais e as associações profissionais permanecem atrelados ao Ministério do Trabalho, onde as correntes de opinião e a criação cultural são submetidas a um clima de suspeição e controle policial, onde os movimentos populares são alvo permanente da repressão policial e patronal, onde os burocratas e tecnocratas do Estado não são responsáveis perante a vontade popular.

O PT afirma seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas. Neste sentido proclama que sua participação em eleições e suas atividades parlamentares se subordinarão ao objetivo de organizar as massas exploradas e suas lutas. Lutará por sindicatos independentes do Estado, como também dos próprios partidos políticos.

O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade. Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares. Mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base, para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade.

Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o país só será efetivamente independente quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras. É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o PT

pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. O PT buscará conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, onde não haja explorados nem exploradores. O PT manifesta sua solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo.

(Copiado *ipsis litteris* conforme publicado pela fonte: PT. **Manifesto de criação do Partido dos Trabalhadores.** *Aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980. Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 08/01/2020).*

ANEXO C

CARTA AO POVO BRASILEIRO

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas.

Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras.

O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral.

O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo.

A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer. A nítida preferência popular pelos candidatos de oposição que tem esse conteúdo de superação do impasse histórico nacional em que caímos, de correção dos rumos do país.

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O

caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública.

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país.

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.

À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.

Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições.

Nascem, sim, das graves vulnerabilidades estruturais da economia apresentadas pelo governo, de modo totalitário, como o único caminho possível para o Brasil. Na verdade, há diversos países estáveis e competitivos no mundo que adotaram outras alternativas.

Não importa a quem a crise beneficia ou prejudica eleitoralmente, pois ela prejudica o Brasil. O que importa é que ela precisa ser evitada, pois causará sofrimento irreparável para a maioria da população. Para evitá-la, é preciso compreender que a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena.

O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas.

Que segurança o governo tem oferecido à sociedade brasileira? Tentou aproveitar-se da crise para ganhar alguns votos e, mais uma vez, desqualificar as oposições, num momento em que é necessário tranquilidade e compromisso com o Brasil.

Como todos os brasileiros, quero a verdade completa. Acredito que o atual governo colocou o país novamente em um impasse. Lembrem-se todos: em 1998, o governo, para não admitir o fracasso do seu populismo cambial, escondeu uma

informação decisiva. A de que o real estava artificialmente valorizado e de que o país estava sujeito a um ataque especulativo de proporções inéditas.

Estamos de novo atravessando um cenário semelhante. Substituímos o populismo cambial pela vulnerabilidade da âncora fiscal. O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas.

Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.

Estamos conscientes da gravidade da crise econômica. Para resolvê-la, o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro.

Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável.

Ninguém precisa me ensinar a importância do controle da inflação. Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de comprar dos salários dos trabalhadores.

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos.

A volta do crescimento é o único remédio para impedir que se perpetue um círculo vicioso entre metas de inflação baixas, juro alto, oscilação cambial brusca e aumento da dívida pública.

O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia.

Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira.

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não

são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

O desenvolvimento de nosso imenso mercado pode revitalizar e impulsionar o conjunto da economia, ampliando de forma decisiva o espaço da pequena e da microempresa, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações. Para esse fim, é fundamental a criação de uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, diretamente vinculada à Presidência da República.

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social.

O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a idéia de uma terceira década perdidas. O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis.

Luiz Inácio Lula da Silva
São Paulo, 22 de junho de 2002.

(Copiado *ipsis litteris* conforme publicado pela fonte: SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22/06/2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>> Acesso em: 17/08/2018).