

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
Aspectos da cidadania fragmentada

CÉLIA REGINA GONÇALVES MARINELLI

Piracicaba, SP

2010

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
Aspectos da cidadania fragmentada

CÉLIA REGINA GONÇALVES MARINELLI

ORIENTADOR: Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor.

Piracicaba, SP

2010

CÉLIA REGINA GONÇALVES MARINELLI

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
Aspectos da cidadania fragmentada

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP como exigência parcial para a obtenção do título de doutor.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi
Universidade Metodista de Piracicaba

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira
Universidade Metodista de Piracicaba

Profa. Dra. Selma Borghi Venco
Universidade Metodista de Piracicaba

Profa. Dra. Sueli Mazzilli
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. João dos Reis Silva Junior
Universidade Federal de São Carlos

A meu pai, Avelino G. Gonçalves, *in memoriam*.

Ao meu irmão, Carlos Gonçalves, *in memoriam*.

A minha mãe, Neusa dos Santos Gonçalves.

AGRADECIMENTOS

Ao meu companheiro, melhor amigo e que, não por acaso é também meu marido, Luciano Marinelli. Você sabe o quanto me apoiou para que eu chegasse até aqui. Neste momento é mais que justo tornar pública minha gratidão e meu amor.

À minha filha Bruna Gonçalves Marinelli, meu amor fundamental, em especial pela ajuda na elaboração dos gráficos.

À minha irmã Andréia Cristina Gonçalves, pelo apoio e por compartilhar mais que o interesse pela educação.

Ao meu orientador professor doutor Valdemar Sguissardi, pelo acolhimento, por suas aulas e inquietações provocadas, pelas observações acertadas que contribuíram para elaboração e aprimoramento desta investigação. Meu respeito e admiração!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, aqui especialmente representados pelos professores doutores Roseli Pacheco Schnetzler e Cleiton de Oliveira. Tenho imenso orgulho de ter convivido com essas pessoas!

Aos meus caríssimos colegas de doutorado Clícia A. M. Conti, Jaci Lima da Silva, Kátia Regina Santos, Raquel Alves de Carvalho, Christine Barbosa Betty, Márcia Gagliardi e Willer Soares Maffei. Foi muito bom tê-los como companheiros nessa jornada!

Às minhas amigas Maria Rosana Ferrari Nassar, Roberta Puccetti, Giane Alves e Vânia Marta Bertin Reis. Amizades que resistem ao tempo. Simples assim!

Aos funcionários da Secretaria do Programa de Pós-Graduação, aqui especialmente representados na pessoa da Angelise Sallera Bongagna, pelo atendimento sempre cordial e amigável.

Aos meus diletos e substantivos colegas de trabalho Cristina Mauch Palmeira, Ana Eloisa Ribeiro Santana, Luciana Nunes Fernandes Ferreira, Ricardo Felix de Souza e Rosana Garcia Gonçalves.

Ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de São Paulo - SENAC, pela bolsa de estudo que possibilitou esta realização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1.....	21
REFERENCIAIS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	21
1.1. O problema da pesquisa.....	23
1.2. Antecedentes da sociologia-histórica comparada.....	38
1.3. Estudos sobre a ordem social em mudança na perspectiva de Reinhard Bendix.....	55
1.4. Aportes teóricos: a educação para formar o homem novo.....	61
CAPÍTULO 2.....	78
ESTADO, MERCADO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	78
2.1. Desenvolvimento econômico e igualdade: a função equalizadora das políticas sociais.....	80
2.2. Universalização e focalização das políticas sociais.....	95
2.3. Estado mínimo e as políticas sociais para educação superior.....	108
2.4. O papel da educação superior na sociedade capitalista.....	126
CAPÍTULO 3.....	145
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: o caso do ProUni.....	145
3.1. Visão geral do Programa: referenciais para análise.....	146
3.2. Expansão da oferta de vagas no ensino superior depois do PNE.....	151
3.3. Contribuição do Programa para o ingresso e a permanência do beneficiário no ensino superior: democratização ou massificação.....	171
3.4. Adequação ao perfil dos beneficiários e mecanismos de controle.....	179
3.5. Contrapartidas das IES.....	190

ALGUMAS CONCLUSÕES	205
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215
Anexo 1. Quadro comparativo do ProUni: Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei.....	228
Anexo 2. Relação dos documentos comprobatórios das informações declaradas na inscrição no ProUni	230

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABMES	Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior
ABRAFI	Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional da Habitação
CADIN	Cadastro de Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPF	Cadastro de Pessoa Física
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CREDOC	Crédito Educativo
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DEAES	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
DEED/MEC	Diretoria de Estatísticas Educacionais/Ministério da Educação
DEM-BA	Partido Democrata – Bahia

DEM-RS	Partido Democrata – Rio Grande do Sul
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT-BA	Partido Democrático Trabalhista – Bahia

PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PMDB-MA	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Maranhão
PMDB-SC	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Santa Catarina
PMDB-TO	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Tocantins
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PP-BA	Partido Progressista – Bahia
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB-MG	Partido da Social Democracia Brasileira – Minas Gerais
PSDB-PR	Partido da Social Democracia Brasileira – Paraná
PSOL-SP	Partido Socialismo e Liberdade – São Paulo
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras no Estado de São Paulo
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SISPROUNI	Sistema Operacional do ProUni
TCU	Tribunal de Contas da União
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNISAL	Centro Universitário Salesiano de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico1. Evolução do número de vagas na graduação presencial, segundo a categoria administrativa da IES - 2000 a 2008.....	153
Gráfico 2. Evolução do número de vagas ociosas na graduação presencial, segundo a categoria administrativa da IES - 2000 a 2008.....	154
Gráfico 3. Evolução do número de vagas ofertadas, candidatos inscritos e ingressos em todos os processos seletivos em IES particulares - 2000 a 2008.....	156
Gráfico 4. Evolução da frequência líquida na educação superior, graduação - 2001 a 2007.....	173
Gráfico 5. Comparação entre o número de bolsas remanescentes do ProUni e o número de candidatos inscritos e não pré-selecionados - 2005 a 2008.....	176
Gráfico 6. Percentual de ocupação das bolsas do ProUni - 2005 a 2008.....	177
Gráfico 7. Número de bolsistas ProUni - Professores da educação básica - 2005 ao 2º semestre 2009.....	182
Gráfico 8. Número de bolsistas ProUni - Pessoas com deficiência - 2005 ao 2º semestre 2009.....	182
Gráfico 9. Número de bolsistas Prouni - Por raça - 2005 ao 2º semestre 2009.....	183
Gráfico 10. Evolução do número de instituições particulares por tipo de organização administrativa - 2004 a 2008.....	198
Gráfico 11. Número de bolsista do ProUni por tipo de IES particulares - 2005 ao 2º semestre 2009.....	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de bolsas ofertadas pelo ProUni – 2005 a 2010.....	163
Tabela 2. Distribuição percentual dos bolsistas do ProUni por faixa etária – 2005 a 2007.....	172
Tabela 3. Número de inscritos e de bolsas ofertadas no ProUni – 2005 a 2008.....	175
Tabela 4. Percentual de processos do ProUni com falhas e erros identificados nas visitas realizadas pelo TCU às IES particulares.....	187
Tabela 5. Isenções fiscais e previdenciárias concedidas às IES particulares antes e depois da adesão ao ProUni.....	193
Tabela 6. Número de bolsas de estudo ofertadas pelo ProUni e renúncia fiscal associada – 2005 a 2008.....	196
Tabela 7. Custo de cada bolsista do ProUni para o Estado em 2006, segundo o tipo de IES particular.....	202
Tabela 8. Comparativo entre o valor da mensalidade média dos cursos do ProUni em 2008 e o custo médio de cada bolsa em 2006, por tipo de IES particular.....	203

“[...] Divêrjo de todo mundo... Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa. O senhor concedendo, eu digo: para pensar longe, sou cão mestre – o senhor solte em minha frente uma ideia ligeira, e eu rastreio essa por fundo de todos os matos, amém! Olhe: o que devia haver, era de se reunirem os sábios, políticos, constituições gradas, fecharem o definitivo a noção – proclamar por uma vez, arte assembleias, que não tem diabo nenhum, não existe, não pode. Valor de lei! Só assim, davam tranquilidade boa à gente. Por que o Governo não cuida?! Ah, eu sei que não é possível. Não me assente o senhor por beócio. Uma coisa é por ideias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias...Tanta gente – dá susto se saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...”

João Guimarães Rosa (*Grande Sertão: veredas*, 2001, p. 31)

RESUMO

A tese analisa a efetividade das políticas públicas focalizadas para a democratização do acesso à educação superior no mesmo modelo de sociedade que tem inviabilizado a universalização, e quando a democratização tem sido proposta fundamentalmente pela via da iniciativa privado-mercantil. Tomando como objeto as políticas públicas focalizadas e como pressuposto que a universalização da educação é um princípio assumido pelo Estado brasileiro, aplicando-se indistintamente a todos os níveis de escolarização formal, a investigação tem como propósito geral refletir sobre o princípio da igualdade, a extensão/ampliação do direito à educação. A hipótese é de que as políticas focalizadas no campo educacional tendem a reforçar a aparência universalista (ou democratizadora) e a natureza formal e ilusória do princípio da igualdade (SAES, 2005). Para a consecução desses objetivos, realizou-se um estudo teórico sobre os aspectos históricos e sociológicos que incidem sobre a dinâmica da exposição política do direito à educação e do modo como vem sendo proposto nas políticas focalizadas de acesso à educação superior, além da análise empírica do Programa Universidade para Todos (ProUni) para conhecer se dele decorre algum avanço social, real e efetivo. Teórica e metodologicamente a investigação apóia-se na sociologia-histórica comparada de Bendix (1996), para acompanhar o percurso da construção da cidadania no Brasil, notadamente a partir da formação de nosso sistema de proteção social. Apóia-se também em Miaille (1994), Saes (2001; 2003a; 2003b; 2005), Sguissardi (2000; 2006; 2008), Silva Jr. e Sguissardi (2000; 2001), Boltanski e Chiapello (2009). A partir desses autores, fez-se, inicialmente, uma breve contextualização da educação superior brasileira, de modo a evidenciar sua natureza elitista para depois situar o processo de construção da cidadania moderna, compreendida como o processo de extensão e ampliação de direitos (civis, políticos e sociais), a partir da disseminação do princípio da igualdade. Em seguida, reconstitui-se a trajetória da proteção social, com destaque para a formação do sistema de proteção social brasileiro, enfatizando a função equalizadora das políticas públicas sociais e a oposição entre universalização e focalização a partir de diferentes tipos de justiça social que elas engendram. Dedicou-se atenção às mudanças na atuação do Estado e como elas podem afetar o sistema de proteção social, especialmente no campo da educação superior. Também se refletiu sobre o papel da educação superior nas sociedades capitalistas, a fim de entender o aparente consenso a respeito de sua necessidade para a formação do novo profissional desejado pelo mercado. Por fim, realizou-se a análise do ProUni desde o contexto de sua implantação, tendo como base empírica de nossa investigação o *Relatório de Auditoria Operacional*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e publicado em 2009, questionando a consistência e efetividade desse Programa como política pública focalizada, a partir dos seguintes indicadores: a contribuição para o ingresso e a permanência do beneficiário no ensino superior; adequação ao perfil dos beneficiários e mecanismos de controle e as contrapartidas prestadas pelas instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Educação superior; universalização; políticas públicas focalizadas; ProUni.

ABSTRACT

The thesis examines the effectiveness of targeted public policies for the democratization of access to higher education in the same model of society that has prevented the universalization, and when democratization has been proposed mainly by way of private-market initiative. Taking as the object the targeted public policies and assumed that the universalization of education is a principle taken by the Brazilian state, applying equally to all levels of formal education, the research aims to reflect on the general principle of equality, the extension / increasing access to education. The hypothesis is that targeted policies in education tend to enhance the appearance universalist (or democratizing) and formal and illusory nature of the principle of equality (SAES, 2005). To achieve these goals, there was a theoretical study on the historical and sociological aspects that affect the dynamics of political exposure of the right to education and how it has been proposed policies targeted to higher education, beyond the empirical analysis the Programa Universidade para Todos (ProUni) to know if any ensuing social progress, real and effective. Theoretical and methodological research is based on the historical-comparative sociology of Bendix (1996), to follow the route of the construction of citizenship in Brazil, especially since the formation of our social protection system. Is also supported in Miaille (1994), Saes (2001, 2003a; 2003b, 2005), Sguissardi (2000, 2006, 2008), Silva and Sguissardi Jr. (2000, 2001), Boltanski and Chiapello (2009). From these authors, it was initially a brief contextualization of Brazilian higher education, in order to highlight its nature elitist and then place the process of construction of modern citizenship, understood as the process of extension and expansion of rights (civil, political and social), from the spread of the principle of equality. Then reconstructs the trajectory of social protection, especially for the formation of the Brazilian social security system, emphasizing the equalizer function of public policies and social opposition between universality and targeting from different types of social justice they engender. Was devoted attention to changes in state action and how they can affect the social protection system, especially in the field of higher education. Also reflected on the role of higher education in capitalist societies, in order to understand the apparent consensus about their need for professional training of the new desired by the market. Finally, we carried out the analysis of the ProUni from the context of its implementation, based on our empirical research the *Operational Audit Report*, prepared by the Tribunal de Contas da União (TCU) and publish in 2009, questioning the consistency and effectiveness of this program as a public policy focus, from the following indicators: a contribution to the entry and residence of the beneficiary in higher education, adequacy to the profile of beneficiaries and control mechanisms and the compensatory provided by institutions of higher education.

Keywords : higher education; universalization, targeted public policies; ProUni.

INTRODUÇÃO

A educação superior brasileira, desde sua origem, caracterizou-se por seu traço distintivo, elitista e excludente. Entretanto, desde o segundo quartel do século XX tem-se registrado uma tendência de ampliação do acesso ao ensino superior, amparada em argumentos de ordem econômica, social e política, que se apresentam, no geral, amalgamados para justificar a necessidade de ampliar e democratizar o acesso. Ao mesmo tempo, cobram-se mudanças da educação superior para que atenda a necessidade de formar profissionais com o perfil demandado pelo novo mercado de trabalho, reavivando a tese de que, quanto maior a escolaridade, maior o acesso a melhores posições e remunerações, acrescida do argumento da escolaridade como filtro para empregabilidade, mesmo para aquelas ocupações em que a escolarização não é imprescindível.

De um lado, o apelo à escolarização como condição para a empregabilidade e mobilidade social ocorre simultaneamente à ofensiva contra os direitos sociais do trabalho. De outro, defrontamo-nos com os esforços e agentes de mercado para consolidar a tese de que a educação superior tem características de um bem (ou serviço) privado (mercadoria), com todas as características de um negócio como outro qualquer. Tais esforços em nosso País têm sido eficientes se considerarmos, por exemplo, que a expansão do ensino superior vem se dando em especial pela via do privado/mercantil.

Diante de tal cenário e tomando como objeto as políticas públicas focalizadas e como pressuposto que a universalização é um princípio assumido pelo Estado brasileiro, aplicando-se indistintamente a todos os níveis de escolarização formal, esta investigação tem como propósito geral refletir sobre o princípio da igualdade e a extensão/ampliação do direito à educação e sua efetividade. Nossa hipótese é de que as políticas focalizadas no campo educacional tendem a reforçar a aparência universalista (ou democratizadora) e a natureza formal e ilusória do princípio da igualdade (SAES, 2005).

Isso porque, diante da insistência em considerar a educação superior como bem privado e do modelo de expansão adotado no Brasil, parece-nos um paradoxo falar sobre democratização do acesso a grupos ou segmentos que se encontram excluídos do sistema educacional por força da mesma lógica. Assim, discutimos nesta investigação a

possibilidade da efetivação de políticas públicas focalizadas no mesmo modelo de sociedade que tem inviabilizado a universalização da educação, ou seja, na sociedade capitalista. Para isso, fez-se um recorte metodológico para considerar o Programa Universidade para Todos (ProUni), escolhido por reunir algumas características históricas que permitem abordar a questão do acesso à educação superior pela via das políticas públicas focalizadas, a partir do pressuposto de que estas trazem em si elementos que conduzem à “negação” da universalização, em favor da fragmentação da cidadania, por intermédio de instrumentos que guardam proximidade com as prescrições neoliberais para a educação, ao mesmo tempo em que respondem à mais recente mudança no modo de acumulação, repercutindo mudanças ideológicas ao funcionar como argumento destinado a justificar e a reforçar os dispositivos de justiça social, mediante o engajamento e a crença no capitalismo como sistema socialmente aberto.

Nossa expectativa é levantar (e demonstrar) algumas hipóteses explicativas sobre o complexo de criação, extensão e ampliação de direitos na sociedade brasileira (sobre a construção nacional e cidadania no Brasil), tomando como foco o direito à educação. Para a consecução desse objetivo, escolhemos realizar um estudo teórico sobre os aspectos históricos e sociológicos que incidem sobre a dinâmica da exposição política do direito à educação e do modo como vem sendo proposto nas políticas focalizadas de acesso à educação superior, além da análise empírica do ProUni para conhecer se dele decorre (decorreu) algum avanço social, real e efetivo.

De tal modo, teórica e metodologicamente apoiamo-nos na sociologia-histórica comparada, conforme apresentada por Bendix (1996), para acompanhar o percurso da construção da cidadania no Brasil, notadamente a partir da formação de nosso sistema de proteção social. Além de nos aportes de Bendix, buscamos apoio teórico também em Miaille (1994), Saes (2001; 2003a; 2003b; 2005), Sguissardi (2000; 2006; 2008), Silva Jr. e Sguissardi (2000; 2001), Boltanski e Chiapello (2009), dentre outros. E, a partir deles, realizamos a análise do ProUni desde o contexto de sua implantação, tendo como base empírica de nossa investigação o *Relatório de Auditoria Operacional*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e publicado em 2009¹, questionando a consistência e efetividade desse Programa como política pública focalizada. Para tanto, a exposição desta

¹ Este documento traz a análise do TCU sobre a auditoria realizada no ProUni e no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) em 2008.

investigação estrutura-se em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro Capítulo apresentamos detidamente o problema da pesquisa a partir da contextualização histórica da educação superior no Brasil, evidenciando o elitismo que originalmente a caracterizou. Apresentamos a opção metodológica pela sociologia-histórica comparada, justificando-a a partir de seus antecedentes e de sua propriedade para estudos sobre a ordem social em mudança, conforme proposto por Bendix (1996). Ainda neste Capítulo apresentamos o eixo teórico que permeia toda a investigação: a ideia de cidadania como extensão/ampliação de direitos aos segmentos social e economicamente vulneráveis, resultante da disseminação do princípio da igualdade, essencial para compreender a natureza e a configuração dos direitos sociais, especialmente a intermitência e a reversibilidade que tendem a caracterizar sua trajetória, dentre os quais se inclui o direito à educação.

No segundo Capítulo abordamos o trinômio Estado, mercado e políticas sociais, recuperando, sob a perspectiva histórica, a origem das políticas de proteção e seu apogeu na vigência do Estado de Bem-Estar Social. Situamos a formação do sistema protetivo brasileiro, enfatizando a função equalizadora das políticas sociais. Apresentamos a oposição entre universalização e focalização a partir dos diferentes tipos de justiça social que engendram; as mudanças na atuação do Estado e como elas afetaram e continuam a afetar o sistema de proteção social, particularmente no campo da educação superior, e também sobre o papel que esse nível educacional desempenha na sociedade capitalista.

No terceiro Capítulo dedicamo-nos à análise do ProUni, a partir de alguns indicadores construídos para analisar sua efetividade, isto é, se tem cumprido os propósitos para os quais foi criado, tendo como base alguns dos principais achados do *Relatório de Auditoria Operacional*, por nós escolhido por propiciar interpretações e análises de natureza mais aberta do que estudos acadêmicos. Nas considerações finais procuramos “alinhar os pontos” das análises que o percurso traçado e as escolhas teóricas e metodológicas nos propiciaram.

CAPÍTULO 1

REFERENCIAIS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Nosso propósito neste Capítulo é apresentar o percurso traçado para esta investigação a partir da explicitação das referências teóricas e metodológicas escolhidas e de como elas se combinam para aproximação com o objeto desta investigação. Para tanto ele está estruturado em quatro seções. Na primeira, intitulada **O problema da pesquisa**, apresentamos as questões de conhecimento que estruturam a investigação, situando-as a partir de uma síntese histórica da educação superior brasileira, que serve também ao propósito de apresentar as categorias orientadoras desta pesquisa – universalização, igualdade e desenvolvimento/modernização – e os pressupostos a partir das quais discutimos o recente apelo e o aparente consenso em torno da democratização do acesso à escolarização de nível superior, inclusive com a proposição de políticas públicas focalizadas, como o ProUni, que apresentamos como unidade de análise empírica.

Na segunda seção, **Antecedentes da sociologia-histórica comparada**, apresentamos os principais fundamentos dessa abordagem teórico-metodológica, desde suas origens (em Comte, Durkheim e Weber), a fim de demonstrar sua aderência ou propriedade para os estudos da ordem social em mudança e à pesquisa no campo da educação. Nesta seção também iniciamos a apresentação e a justificação de nossa opção por essa abordagem teórico-metodológica, segundo o modelo proposto por Bendix (1996), apresentado mais detalhadamente na terceira seção, denominada **Estudos sobre a ordem social em mudança na perspectiva de Reinhard Bendix**, particularmente em sua obra *Construção nacional e cidadania*, destacando a influência de Weber e de Tocqueville na constituição de seu modelo de análise, escolhido para orientar teórica e metodologicamente esta investigação.

Finalmente, na quarta seção, **Aportes teóricos: a educação para formar o homem novo**, recuperamos alguns matizes do período em que a educação se tornou uma questão política passando a incorporar o conceito de cidadania (como extensão ou ampliação de direitos) até chegar ao status de direito social. No caminho, discutimos a

importância da revolução jurídica que instaurou a forma-sujeito de direito para a viabilização e consolidação do capitalismo, ao possibilitar a realização, sob o aspecto formal, do princípio da igualdade. Refletimos, ainda, sobre a não essencialidade de alguns direitos, dentre os quais os direitos sociais, como o direito à educação, para a reprodução do modo de produção capitalista, bem como as resistências oferecidas pelas classes dominantes e pela burocracia estatal ao processo de extensão e ampliação de direitos para a maioria social, que tende a buscar a cidadania substancial, superando a defasagem existente entre o direito declarado e seu efetivo exercício. Nesta seção, sob a perspectiva teórica, nossas reflexões estão apoiadas fundamentalmente em Bendix (1996), Saes (2001, 2003a, 2003b, 2005) e de Miaille (1994).

1.1. O problema da pesquisa

Durante muito tempo a educação superior no Brasil esteve associada à ideia de elitismo e mérito socialmente adquirido. A rígida estratificação social dos tempos coloniais acabou oportunizando a mimetização da cultura e dos costumes da metrópole. Esse padrão social mimetizado foi responsável pela instalação e consolidação da ideia de educação de classe, compreendida como aquela que se adjetiva pela distinção social, voltada para a formação da elite (MORAIS, 1989; ROMANELLI, 2007).²

Em um modelo de sociedade tributária dos valores aristocráticos, a educação superior se caracterizou como símbolo de *status*. A superioridade na hierarquia social não era mais auferida apenas pela posse/propriedade de grandes extensões de terra e do maior plantel de escravos, mas também pelo título de doutor. Ao transformar-se em elemento distintivo, a educação superior possibilitou às classes dominantes ampliar sua participação nas esferas do poder à medida que se tornava mais complexa a estrutura e as exigências burocráticas na Colônia. Participação que se ampliou depois da Independência política.

Assim, “por diferenciação econômica”, foi se formando a elite intelectual brasileira, segundo observa Moraes (1989, p. 80), apoiando-se na expressão cunhada por Fernando Azevedo. Educar-se era para quem dispunha de recursos e tempo. Excetuando-se o interesse específico dos setores sociais dominantes da oligarquia rural, a educação escolar não representava qualquer motivação para a maioria da população, visto que, conforme assinala Romanelli (2007, p. 34), “as atividades de produção não exigiam preparo, quer do ponto de vista de sua administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra”. A demanda por educação escolarizada, em termos quantitativos e qualitativos, era bastante restrita.³

Nem mesmo a tímida diversificação do quadro social, ainda no período colonial, com o aparecimento de uma classe intermediária, oriunda da intensificação da mineração,

² Somente depois de 49 anos da chegada dos portugueses em terras brasileiras, em 1549, registrou-se a primeira iniciativa da Metrópole em relação à educação, com a chegada dos jesuítas, incumbidos do ensino das primeiras letras, da catequese e também do ensino de humanidades, filosofia e teologia para os filhos dos colonos, além da preparação dos futuros sacerdotes nos colégios que aqui criaram. Os colégios jesuítas foram os principais formadores da elite colonial no que tange à educação escolarizada. Sobre mimetização cultural ocorrida no Brasil ver Moraes (1989, p. 15-29), Capítulo I – *Aculturação, Etnocentrismo e Identidade*.

³ Os colégios jesuítas eram destinados aos filhos dos funcionários públicos, dos senhores de engenho e dos criadores de gado. No século XVIII, a esse público foram acrescentados os filhos dos mineiros.

foi capaz de provocar mudanças no modelo educacional ou alterar a demanda quantitativa por educação, embora tenha representado uma pequena mudança no perfil daqueles que procuravam a escola. Além da oligarquia-rural, membros de uma classe média incipiente começaram a se interessar pela educação escolarizada. A reforma pombalina também não foi suficiente para mudar significativamente a demanda qualitativa e quantitativa por escolarização (ROMANELLI, 2007).⁴

O mesmo aconteceu com a chegada da família real (1808) e seu séquito, embora tenha contribuído para reduzir o isolamento e as restrições impostas à Colônia, inclusive, com a permissão para instalação dos primeiros cursos superiores reconhecidos, formando, segundo Cunha (2007a, p. 71), “o núcleo de ensino superior sobre o qual veio a ser edificado o que existe até hoje, ligado à sua origem por ampliação e diferenciação”, com uma função bastante específica: formar o quadro burocrático do Estado, que se complexificava com a elevação do País à categoria de reino.⁵

Tampouco a Independência política foi capaz de alterar significativamente o quadro social e educacional brasileiro, visto que “o Estado nacional em formação a partir de 1822 não é um Estado burguês moderno”, mas “um Estado escravista moderno, conduzido por traficantes de escravos e latifundiários escravistas” (SAES, 2003a, p. 4).

A emancipação política, contudo, representou a consolidação ou o reforço do papel dos letrados no novo ordenamento estatal. Afinal, foram eles que, em sua maioria, ocuparam os cargos administrativos e políticos criados com a Independência, iniciando o período de supremacia dos cursos de direito.

⁴ Sobre a Reforma promovida pelo Marquês de Pombal, que, em 1759, expulsou os jesuítas das colônias e da metrópole, Vieira e Faria (2007, p. 37) consideram-na um marco, uma vez que significou a primeira manifestação “do poder público estatal como agente responsável pela definição de rumos nesse campo”, mediante a expedição de uma série de alvarás para formalizar a decisão.

⁵ Cunha (2007a, p. 33, destaques do autor) considera que de fato os jesuítas já ofereciam cursos superiores em seus colégios, pois ensinavam filosofia, teologia e matemática, embora, por um motivo ou outro, Portugal tenha recusado as tentativas de reconhecê-los como tal, equiparando-os aos oferecidos na Metrópole. Nesse sentido, argumenta que o curso de Artes, ministrado no Colégio da Bahia (1550), organizava-se como uma Faculdade de Filosofia, de modo idêntico aos colégios jesuítas existente na cidade de Évora, em Portugal. Ambos eram reconhecidos pelo direito pontifício, mas apenas o de Portugal era reconhecido pelo direito civil. Essa situação privilegiava os egressos do curso de Artes, graduados por Évora, que podiam ingressar diretamente nos cursos de Direito, Medicina e Teologia da Universidade de Coimbra, enquanto que os egressos do mesmo curso na Colônia “eram obrigados a repetir o curso em Coimbra ou Évora, ou, ainda, a prestar exame de ‘equivalência’.” O reconhecimento civil somente seria concedido em 1689, quando o Estado português concedeu aos colégios jesuítas da Colônia a equiparação, tendo em vista o ingresso nas universidades da Metrópole. Em termos legais, os cursos superiores foram criados no Brasil com a chegada da família real. As universidades viriam bem mais tarde: na década de 1920. Ver Cunha (2007a), *A universidade temporã: o ensino superior: da Colônia a Era Vargas*, especialmente o Capítulo 1 – *O ensino superior na Colônia*, p. 21-62.

A regulação da educação (expedição de normas legais) inaugurou a descentralização do ensino, demarcando a competência do poder central para legislar sobre o ensino superior em todo o Império (atribuição para promovê-lo e regulamentá-lo), implantada inicialmente pelo Ato Adicional de 1834 e, depois, confirmada pela Constituição da República de 1891, bem como por suas sucessoras, consagrando o sistema dual (ROMANELLI, 2007, p. 39-41).⁶

No plano social, a composição da sociedade brasileira já era bem mais complexa ao final do período imperial, devido ao surgimento de novas forças sociais, oriundas da industrialização incipiente, da urbanização e da ampliação do número de trabalhadores livres, principalmente depois da abolição dos escravos.⁷

No plano político, entretanto, manteve seu caráter elitista, embora convivendo com as demandas decorrentes dessas novas forças sociais. Não tardaram a aparecer as fissuras. E ainda durante o Império a questão educacional já começava a ganhar corpo, como parte de um projeto para inserir o País na modernidade, apesar da resistência de setores sociais conservadores.

O crescimento das forças produtivas e o progresso material, graças a fatores externos e internos, verificado nos últimos dez anos do Império, se intensificam com o advento da República, quando ocorreram algumas mudanças sutis no âmbito econômico que propiciaram o surgimento de uma condição essencial para o ingresso do País na economia baseada na produção industrial: “[...] a eclosão de um espírito que se não era novo se mantivera, no entanto, na sombra e em plano secundário: a ânsia de

⁶ As províncias ficaram responsáveis pela promoção e regulamentação da educação primária e do ensino de segundo grau. Na capital, Rio de Janeiro, tal atribuição, assim como a do ensino superior, ficou a cargo do poder central. Entretanto, não foi prevista nenhuma fonte de recursos financeiros para garantir o cumprimento da determinação legal. Segundo Romanelli (2007, p. 40), “o resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar”. A valorização do curso superior, por outro lado, fez com que os cursos secundários se tornassem meramente preparatórios para aquele nível de ensino. Para aprofundar-se no estudo sobre a incorporação do princípio da descentralização no contexto educacional brasileiro, ver Newton Sucupira, em *O Ato Institucional de 1834 e a descentralização da educação* (2005, p. 55-67).

⁷ A respeito da diversificação do quadro social, Romanelli (2007, p. 41) destaca que “o povo já não abrangia a massa homogênea dos agregados das fazendas e dos pequenos artífices e comerciantes da zona urbana: transparecia a heterogeneidade da composição social popular, pela divergência de interesses, origens e posições. Existia já uma pequena burguesia, em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, os militares em franco prestígio, uma burguesia industrial, ensaiando seus primeiros passos, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam da economia de subsistência e, mais diferentes ainda, do contingente saído da escravidão”.

enriquecimento, de prosperidade material”, algo que “a monarquia nunca tivera como um ideal legítimo e plenamente reconhecido” (PRADO JUNIOR, 2008, p. 208).

Esse espírito foi fundamental para a passagem da economia brasileira do modelo agro-exportador para o modelo industrial, uma vez que tal passagem dependia da acumulação de capital e da existência de um mercado interno. E não tardou para que a educação se tornasse campo de conflito entre as forças sociais progressistas e conservadoras, que se mantiveram ativas com o novo regime, mas agora adensado por um novo ingrediente: a ideia de educação como meio para emancipação do homem republicano.

Essa ideia de formar o homem republicano esteve presente nas várias tentativas de reformas educacionais promovidas⁸ durante a Primeira República, que, entretanto, acabaram frustradas, em razão das dificuldades advindas do modelo federalista, das desigualdades existentes entre as regiões brasileiras e, principalmente, da mudança do regime político. Além disso, as mudanças econômicas não foram suficientes para alterar a hegemonia das forças sociais conservadoras.

De fato, o novo regime foi instaurado, mas sob forte influência das oligarquias rurais, positivistas e liberais de variados matizes. Divergências e contradições que estiveram no cerne do clima de insatisfação, nas insurreições, conflitos e constantes trocas de presidentes que caracterizou o período de 1889 a 1930, justamente denominado de República Velha, por manter a mesma estrutura econômica e social do Império. Assim, a República, que, para alguns poderia representar a redenção do Estado sob a égide do liberalismo econômico e político, nasceu velha, dominada pela oligarquia rural cafeeira, minada pelos mesmos vícios de outrora.⁹

No campo educacional, nos primeiros quarenta anos do regime republicano praticamente nada foi feito para delinear parâmetros para a educação pública, aquela que deveria incumbir-se da formação do cidadão nos moldes propostos pelos princípios liberais que o inspiraram. Do mesmo modo, não houve nenhuma pressão social ou demanda por parte da maioria da população por escolarização, visto que o modelo de produção não

⁸ Durante o conturbado período da Primeira República, os anseios por mudanças na educação estiveram presentes nas diversas reformas propostas. De 1890 a 1925 tivemos cinco propostas reformadoras: Reforma Benjamin Constant (1890), Reforma Epiácio Pessoa (1901), Reforma Rivadavia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luis Alves (1925).

⁹ A expressão República Velha mostra-se perfeitamente adequada uma vez que prevaleceu o mesmo modelo de organização do poder existente no Império. A mudança do regime não “provocou a destruição dos clãs rurais e o desaparecimento dos grandes latifúndios, bases materiais do sistema político coronelista”. Ao longo desse período, o País teve treze presidentes (NAGLE, 1976, p.4).

sofreu qualquer alteração, ainda fundado no trinômio monocultura-latifúndio-exportação, sem qualquer modernização de técnicas que justificasse ou motivasse a procura pela educação escolar (ROMANELLI, 2007).

Contudo, durante a República Velha a participação do segmento privado na prestação de serviço educacional ampliou-se, especialmente nos níveis secundário e superior.¹⁰ Tal fato se explica em razão da ampliação das camadas sociais médias. Até então apenas os membros das oligarquias, das classes médias e os operários urbanos tinham algum interesse na escola. Os primeiros, porque viam a educação escolarizada “não só como meio de lhes dar a formação desejável para o bom desempenho das atividades políticas e o aumento do prestígio familiar”, mas também como “expediente para atenuar possíveis situações de destituição” do poder material. Os setores sociais médios, por sua vez, vislumbravam “na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances de estes ingressarem numa ocupação burocrática”, que se ampliou e se diferenciou com a República (CUNHA, 2007a, p. 147). Por fim, segundo Romanelli (2007, p. 45), o operariado urbano estava interessado em “obter um mínimo de condições para consecução de emprego nas poucas fábricas” existentes. A autora sintetiza o quadro daquele período ao afirmar que:

A I República teve, assim, um quadro de demanda educacional que caracterizou bem as necessidades sentidas pela população e, até certo ponto, representou as exigências educacionais de uma sociedade cujo índice de urbanização e de industrialização ainda era baixo. A permanência, portanto, da velha educação acadêmica e aristocrática e a pouca importância dada à educação popular fundavam-se na estrutura e organização da sociedade (ROMANELLI, 2007, p. 45).

A educação superior manteve seu traço distintivo, elitista e excludente. Mas a pressão, especialmente dos setores sociais médios, resultou, ao menos nas primeiras décadas da República, na “facilitação do acesso ao ensino superior”, mediante mudanças nas regras de admissão e na expansão do número de faculdades, conforme assinala Cunha (2007a, p. 150-151), em razão de dois fatores: i) o aumento da demanda motivado pelas mudanças econômicas e institucionais trazidas pelo novo regime; e ii) a luta dos liberais pelo ensino livre e dos positivistas “contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos

¹⁰ Segundo Vieira e Farias (2007, p. 81), “os dados sobre analfabetismo no País mostram uma presença de 85% de pessoas nesta condição em 1890, proporção que diminuiu para 75% em 1900, mantendo-se nos mesmos níveis em 1920. Os indicadores sobre o ensino primário no período são discrepantes não havendo informações precisas. [...] Entre 1907 e 1912, a presença do setor privado no ensino secundário e superior aumenta, enquanto a do setor público diminui”.

diplomas escolares”. A Reforma Benjamin Constant (1890) foi um desses instrumentos de facilitação do acesso, imediatamente seguida de outros, notadamente focados na equiparação de escolas particulares (livres) secundárias e de ensino superior às escolas oficiais para realização de atos educacionais que, até então, eram exclusivos do Estado. Ainda nas palavras de Cunha (2007a, p. 157-158):¹¹

O resultado de todo esse movimento expansionista foi a alteração quantitativa e qualitativa do ensino superior. Os estabelecimentos de ensino se multiplicaram e já não eram todos subordinados ao setor estatal nem à esfera nacional: os governos estaduais abriam escolas, assim como pessoas e entidades particulares. As estruturas administrativas e didáticas se diferenciavam, quebrando a uniformidade existente no tempo do Império [...].

No período que vai da Reforma Benjamin Constant, em 1891, até 1910, ano imediatamente anterior ao da Reforma Rivadávia Corrêa, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores [...] (CUNHA, 2007a, p. 157-158).

Porém, tal expansão, propiciada pela multiplicação de escolas e facilitação do acesso não acontecia sem resistência, arquitetada principalmente pelos liberais que defendiam, desde os tempos imperiais, a desoficialização do ensino superior em proveito do setor privado. Aos liberais juntaram-se os positivistas com suas teses sobre a liberdade de ensino e de exercício profissional.

O movimento de facilitação do acesso e expansão do ensino superior, iniciado pela Reforma Benjamin Constant (1890), tem as marcas dessas duas ideologias, materializadas também na Reforma Rivadávia Corrêa (1911) que ao responsabilizar a abertura do acesso, promovidas em doses homeopáticas no período anterior, pela má qualidade do ensino secundário e superior, promoveu a máxima liberdade de ensino, como sinônimo da ausência total do controle do Estado sobre o segmento privado, na crença de

¹¹ A Reforma Benjamin Constant, promulgada em 1890 e em vigência a partir de 1891, promoveu mudanças no ensino primário e secundário do Distrito Federal. Ao redefinir o regulamento do Colégio Pedro II, então designado Ginásio Nacional, estabeleceu o exame de madureza ao final da última série do secundário. Os candidatos aprovados poderiam se matricular diretamente em qualquer curso superior do País. E, principalmente, estendeu esse privilégio a todos os colégios estaduais que adotassem o currículo do Ginásio Nacional. Pelos termos da Reforma, os alunos das escolas particulares deveriam realizar o exame de madureza nas escolas oficiais ou exames preparatórios para ingressar nas escolas superiores. Também equiparou legalmente os diplomas expedidos pelas escolas superiores particulares. À Reforma sucederam-se dois outros instrumentos legais – o Decreto nº. 1.232-G e o Decreto 1.232-H ambos de 1891. O primeiro criou o Conselho de Instrução Superior, que tinha dentre suas incumbências a aprovação dos programas de ensino das escolas federais e das que lhes fossem equiparadas; propor o regulamento para inspeção das escolas particulares e de criar novos estabelecimentos de ensino. O segundo permitia aos governos estaduais e aos particulares criar novas escolas de direito, desde que observassem o currículo oferecido nas escolas federais. Para aprofundamento, ver Cunha (2007a, p. 156).

que a competição entre escolas oficiais e particulares incumbir-se-ia de conter o acesso de pessoas desqualificadas ao ensino superior, selecionando apenas aqueles com melhor formação prévia, mediante a oficialização do vestibular. Porém, o efeito foi contrário: a oferta de ensino superior continuou se expandindo e a qualidade do ensino não melhorou.

Por sua vez, o vestibular, nova forma de seleção e discriminação, continuou sendo aperfeiçoado nas reformas educacionais subsequentes, mesmo com as tentativas de retomada do controle pelo Estado. Em comum essas reformas (as de 1911, 1915 e a de 1925)¹² tinham a intenção mal disfarçada de conter “o fluxo de passagem do secundário para o superior, intensificado desde fins do Império e acelerado nas duas primeiras décadas do regime republicano” (CUNHA, 2007a, p. 172).

A Reforma de 1915, por exemplo, não estabeleceu limite de vagas para o ingresso em curso superior, de modo que todos os candidatos aprovados no exame de admissão podiam ingressar e realizar a matrícula. Somente a partir de 1925 o vestibular passou a ser classificatório até o limite de vagas fixadas previamente; conseqüentemente, “os estudantes aprovados eram matriculados por ordem de classificação, até estarem completadas as vagas” (CUNHA, 2007a, p. 168-172).

Estavam dadas as condições para o aparecimento dos chamados excedentes. A natureza seletiva e discriminatória do vestibular passou a atingir diretamente alunos das camadas sociais médias. Não foi sem razão, portanto, que esses segmentos tiveram importante participação no processo de ruptura institucional que se seguiria, colocando de vez o País na rota do capitalismo industrial e do liberalismo político e econômico, expresso na Revolução de 1930, ainda que sob diferentes formas de arranjos ideológicos.

A política educacional para a educação superior daí em diante vai se caracterizar pela expansão do setor privado apoiada na renúncia ou imunidade fiscal, pelo centralismo e excessivo controle do setor público durante a Era Vargas; pela continuidade do crescimento do setor privado na República Populista (1946-1964); pelo novo surto de expansão durante os governos militares (1964-1985), incentivada direta e indiretamente por recursos públicos. Desde então, o setor privado passou a concentrar o maior número de alunos, “impulsionado pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, as instituições

¹² Reforma Rivadávia Corrêa, Reforma Maximiliano Campos e Reforma Rocha Vaz, respectivamente. A primeira introduziu o exame de admissão (vestibular); a segunda o aperfeiçoou ao passar a exigir o certificado de conclusão do ensino secundário e a terceira, por fim, limitou as vagas e introduziu o critério classificatório. Ver Cunha (2007a, p. 133-172).

privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho, conforme lembra Cunha (2004, p. 801-802).¹³

A redemocratização não alterou significativamente esse cenário, antes o reforçou com a imposição de restrições de ordem financeiras ainda mais fortes, para o setor público, particularmente a partir da década de 1990, em face da necessidade de incluir o País no novo capitalismo concorrencial. A esse período, contudo, nos dedicaremos mais detidamente ao longo de nossa investigação. Por enquanto, cabe-nos assinalar que a síntese, ora apresentada, foi necessária sob dois aspectos, a saber: histórico e metodológico.

Sob a perspectiva histórica, teve o propósito de contextualizar, em termos gerais, o tema deste estudo, a educação superior no Brasil, ao considerar que as vicissitudes de nosso sistema educacional estão de alguma forma, circunstanciadas pelo conjunto de forças (e as relações que estas estabeleceram entre si) que estiveram presentes desde sua origem, responsáveis por suas características excludentes e discriminatórias. Nesse sentido, nos ocupamos nesta investigação da educação superior a partir do período republicano, período em que se deu a constituição do Estado liberal brasileiro, bem como sua entrada no sistema capitalista, pela via da industrialização, ainda que matizado por peculiaridades históricas, sociais e culturais.

Ao fazer a opção pela abordagem histórica, ressalvamos que não estamos pressupondo algum tipo de determinismo que condena o sistema da educação superior brasileiro a eterna e irreversível reprodução da desigualdade. Tampouco significa a adoção do pressuposto ingênuo do evolucionismo, que se revela na crença de que as mudanças são sempre para melhor. Trata-se apenas de recuperar e sinalizar aspectos que evidenciam a relação dialética entre forças progressistas e conservadoras, os arranjos, acordos e dissonâncias que caracterizam cada tipo particular de experiência histórica. Fatores que estão presentes no modo como o direito à educação, a igualdade, a universalização do acesso ao ensino superior e a cidadania vêm sendo tratados.

¹³ Em artigo denominado “O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado”, Cunha (2007d, p. 810) “questiona a imagem da privatização da educação brasileira como um processo generalizado e contínuo”. Para ele, a privatização é um processo meandroso, em que ora se vê iniciativas nesse sentido, ora se observam medidas em prol da expansão do setor público, sujeito a correlação de forças que se posicionam por um ou por outro modelo, o que denota a nebulosidade da fronteira entre público e privado. Contudo, sob o aspecto quantitativo e qualitativo, conforme demonstraremos ao longo desta investigação, da década de 1990 até nossos dias tem se evidenciado, no mínimo, um período de prevalência do setor privado e por consequência das forças sociais que defendem esse modelo de expansão. Ver Cunha (2007d) e também Carvalho (2002).

Refletindo sobre os critérios de cientificidade no âmbito das ciências sociais, Pires (2008, p. 52) destaca que uma das particularidades desse campo é que as descobertas que faz, tendem ou podem ser esquecidas. Dessa característica decorre uma de suas tarefas, qual seja, “manter visível o que tem tendência a se tornar novamente invisível, ou a tornar visível o que já foi descoberto, mas havíamos perdido de vista; em suma, impedir que seja *recoberto* o que foi *descoberto*, ou descobrir outra vez, ou de outro modo, a mesma coisa” (PIRES, 2008, p. 52, destaques do autor).

É, pois, em razão dessa particularidade do campo que se dá e se justifica, sob a perspectiva metodológica, a estreita relação da pesquisa de fatos sociais com a história, inclusive, conforme assinala Pires (2008, p. 52), com a história dos saberes, pois muitas vezes “é preciso retroceder para redescobrir o que foi encoberto, ou para lançar luz sobre as causas, origens e consequências de um problema atual, de ordem social ou cultural”.

Sob a perspectiva metodológica, portanto, a síntese histórica tem o propósito delinear o objeto da investigação: as políticas públicas focalizadas, especificamente o ProUni, em seu declarado propósito de reparar desigualdades historicamente construídas na educação superior em nosso País. Nesse sentido, tomamos a desigualdade como um fenômeno da realidade, um problema social que não tem natureza rígida e mecânica e, por isso, está sujeito à ação ou à intervenção no sentido de tornar a existência social mais justa.

Além disso, e ainda no âmbito metodológico, a síntese histórica apresentada tem o propósito de introduzir as categorias a partir das quais se estrutura a investigação, a saber: **universalização** (extensão do direito à educação superior a camadas cada vez mais amplas da população), **igualdade** e **desenvolvimento/modernização**, explicitadas mais adiante neste Capítulo, quando trataremos com maior acuidade a questão do método e dos aportes teóricos que subsidiam esta investigação.

Por ora, devemos esclarecer que, embora a educação superior não tenha figurado em nenhuma das constituições republicanas brasileiras como dever expressa e fundamentalmente atribuído ao Estado, mediante a oferta de ensino público e gratuito, como ocorreu com a educação básica, nossa investigação parte do pressuposto de que a universalização é princípio que se estende também à educação superior. Tal pressuposto ampara-se no fato de que o direito à educação, preconizado na Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, especificamente no artigo 205, não faz distinção entre níveis de escolarização, ao declarar textualmente que a “**a educação é direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,

visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2003, p. 201, destaques nossos).

Isto porque, o princípio que embasa a disposição constitucional é aquele que reconhece a educação como fonte essencial para a formação da pessoa e condição para o exercício efetivo da cidadania, assumindo a educação para todos (universalização) como condição para a existência e manutenção do Estado democrático. A CF de 1988, portanto, acolhe, no plano formal, a educação como um direito social, inspirado no princípio da igualdade entre as pessoas e nos direitos fundamentais. Desse modo, considerando a superioridade e centralidade das disposições constitucionais, estas devem orientar todas as iniciativas do Poder Público, a atuação de seus agentes e de todos os cidadãos.¹⁴

A extensão/aplicação do princípio da universalização à educação superior também se justifica, segundo nosso entendimento, pelas disposições do atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, que declara sua pretensão de incluir 30% da população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior até 2012; pelo apoio do Estado à expansão do ensino superior privado, ocorrido com maior ênfase a partir de 1990 (por mais contraditório que esse argumento possa parecer) e, ainda, pela própria presença do Estado ao criar e manter as instituições públicas de ensino superior.¹⁵

¹⁴ Sob a perspectiva jurídica, este pressuposto assenta-se no movimento teórico denominado neoconstitucionalismo, que tem como base “a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais”, particularmente no que diz respeito “à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais”. O novo constitucionalismo se orienta basicamente a partir das seguintes premissas: “(i) a normatividade da Constituição, isto é, o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas, como as demais, de imperatividade; (ii) a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica (...); e (iii) a centralidade da Carta nos sistemas jurídicos, por força do fato de que os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição” (BARCELLOS, 2007, p. 3-5). Ver também Barroso (2007).

¹⁵ Temos que considerar aqui a proposição de Martin Trow que sustenta que os sistemas de educação superior seguem três grandes etapas ou fases em sua evolução: do sistema de elite evolui para um sistema de massa e depois para universalizado. Para identificar cada uma delas, Trow elaborou algumas dimensões, assim apresentadas por Gomes e Moraes (2009): “tamanho do sistema, funções da educação superior, currículo e formas de instrução, a ‘carreira’ do estudante, diversificação institucional, o *locus* do poder e da decisão, padrões acadêmicos (qualidade), políticas de acesso e seleção, formas de administração acadêmica e governança interna”. A transição de uma fase para outra é identificada fundamentalmente pelo volume de matrícula: um sistema pode ser considerado de elite quando atende até 15% da população de 18 a 24 anos; pode ser considerado um sistema de massa quando acolhe entre 16 e 50% de jovens nessa faixa etária, consolidando-se, entretanto, quando atinge 30% desses jovens; um sistema universalizado caracteriza-se quando o volume de matrícula atinge mais de 50% da população de 18 a 24 anos (GOMES; MORAES, 2009, p. 1-3, destaques dos autores). Confrontando esses parâmetros com a disposição do PNE de atingir 30% da população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos, podemos considerar que até 2001 o sistema de ensino superior nacional era elitizado e pretende tornar-se um sistema massificado até 2012. Então, a universalização coloca-se como um dever ser, um objetivo a ser perseguido. Tal inferência é possível a partir de uma leitura principiológica da Constituição Federal de 1988.

Temos assistido desde o segundo quartel do século XX a uma tendência de ampliação do acesso ao ensino superior em escala global, justificada por razões de ordem econômica, social e política. Na dimensão econômica, diz-se que o capital reivindica “uma força de trabalho mais profissionalizada e educacionalmente credenciada” e mais pesquisa para desenvolver as inúmeras possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias. Na dimensão social, o argumento sustenta-se na demanda por educação superior da “nova classe média” e dos “membros da plutocracia”. A primeira, interessada em ampliar a mobilidade social. Os segundos, ao sofrerem “o esvaziamento dos critérios adstritos de *status*”, vêm na educação superior o meio de assegurar sua posição pela via das “credenciais educacionais”. Na dimensão política, por seu turno, argumenta-se que a expansão do acesso ao ensino superior, nasce da necessidade de “incorporar setores marginalizados” da sociedade (PRATES, 2007, p. 102-103).

Esses argumentos têm em comum a ideia de que quanto maior a escolarização, maiores são as possibilidades de bons empregos, o que significa melhor remuneração e a possibilidade de mobilidade social. Isso tudo, mesmo com os reconhecidos obstáculos que o próprio sistema capitalista coloca à empregabilidade e à superação das desigualdades sociais. Afinal, a equação entre escolaridade, emprego, melhor remuneração e mobilidade social não é tão exata como querem nos fazer crer.

A complexidade dessa equação e as variáveis que comporta estão presentes nas palavras de Apple (2003):¹⁶

¹⁶ Em reportagem publicada no dia 11/04/2010, no jornal *Folha de S. Paulo*, lê-se que: “O desemprego para profissionais da região metropolitana de São Paulo que têm ensino superior completo aumentou 15% entre 2008 e 2009. É o maior crescimento entre todos os níveis de escolaridade de todas as regiões metropolitanas analisadas na PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego), feita pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).” A reportagem ouviu dois especialistas, os economistas Marcelo Neri, professor da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, e Márcio Pochmann, presidente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que assim explicaram esse aumento: “Para eles, São Paulo representa o centro da economia brasileira, e a crise econômica mundial atingiu com maior intensidade os pólos mais prósperos do capitalismo, principalmente pela indústria. Ambos concordam que os profissionais com maiores ganhos, quase sempre os com [sic] ensino superior, foram os mais afetados pelas demissões.” A reportagem acrescenta que o setor que mais tem crescido no estado de São Paulo é o de serviços, com ampliação de empregos que oferecem salários menores “para empregos de remuneração mais baixa e menor escolaridade.” De acordo com a mesma reportagem, esse foi o maior índice registrado em 11 anos. Apesar disso, a título de consolo, a matéria insiste que “a melhor opção para conseguir renda e emprego ainda é ter o ensino superior completo. O desemprego nesse nível de escolaridade é menor do que o de outros, e a participação dos ocupados cresce em todas as regiões metropolitanas” (LOBATO, 2010), muitas vezes à custa do aviltamento de salários e benefícios sociais, algo que a reportagem não menciona.

[...] as ligações entre educação e bons empregos ficam mais tênues ainda quando examinamos de perto o que é realmente o mercado de trabalho assalariado. Estatísticas cor-de-rosa dos lucros do mercado de ações e da criação de riqueza obscurecem o fato de que, na economia que existe de fato, uma enorme quantidade de empregos requer muito pouca qualificação e muito pouca educação formal. Existe uma desproporção evidente entre promessas de escolarização e a criação real de empregos em nossa gloriosa economia supostamente de livre mercado, uma desproporção claramente relacionada à exacerbação das divisões de raça, gênero e classe nesta sociedade (APPLE, 2003, p. 7-8).

A crise do Estado de Bem-Estar Social promoveu a reconfiguração da relação entre Estado e educação. A ânsia liberalizante atingiu prioritariamente os direitos sociais, por intermédio da crítica à atuação do Estado como agente articulador das políticas sociais. No plano político essa crise significou a reconfiguração do conceito de cidadania, na medida em que se defende que campos, antes protegidos por direitos sociais, sejam mercantilizados. A ideia de cidadania foi, por assim dizer, reduzida ao usufruto do direito de consumo, e, a de cidadão, à de consumidor. Com a educação não foi diferente, pois mesmo os bens simbólicos estão sujeitos a transformarem-se em mercadoria no âmbito da sociedade capitalista.¹⁷

No Brasil, em que pese todo avanço teórico e legal para constituir e destacar uma categoria de direitos essenciais para assegurar minimamente a vida digna das pessoas - os denominados direitos sociais, entre os quais se inclui a educação – defrontamo-nos com os esforços de instituições e agentes de mercado para constituir e consolidar a tese de que a educação superior tem características de um bem privado e, portanto, campo a ser ocupado pela iniciativa privada.¹⁸ Nas palavras de Apple (2003, p. 1-2),

Para muitíssimos dos eruditos, políticos, dirigentes de grandes empresas e outros, a educação é um negócio e não deve ser tratado de forma diferente de nenhum outro negócio. [...]. Dentre as muitas vozes que

¹⁷ Marx anuncia como uma das características do capitalismo a tendência em transformar tudo que possa ser desejado em objeto de compra e venda: “o capital foge à rotina, inventando um novo produto ou dando a um produto velho, nova aparência, nova utilidade (às vezes ilusória) ou nova ‘identidade’” (SINGER, 1987, p. 10). Sob a perspectiva do capital, tudo pode se mercadorizar e ser explorado pela empresa privada. Para fazer isso, o capital requer ampla e irrestrita liberdade. Para justificá-la, o neoliberalismo traz a ideia de que a sociedade deve se organizar e se sustentar a partir de um único princípio: a liberdade individual. O mercado livre passa ser a expressão, a realização e garantia da liberdade individual. Com isso, todos os bens materiais e imateriais tornam-se passíveis de serem adquiridos. A educação, então, é um bem como outro qualquer e tem que ser buscada pela família ou pelo indivíduo, único responsável pelo seu sucesso ou fracasso. A educação passa a ter um valor de mercado. Sobre as bases do pensamento neoliberal, ver Friedman (1988).

¹⁸ Estamos nos referindo especificamente ao documento do Banco Mundial apresentado na Conferência Mundial sobre Educação Superior da UNESCO, realizada em 1998. [WORLD BANK/D. Bruce Johnstone (coll. Alka Arora and William Experton). (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*].

falam agora sobre educação, só as mais poderosas tendem a ser ouvidas. Embora não exista nenhuma posição unitária que centralize aqueles que têm poder político, econômico e cultural, as tendências mais importantes em torno da qual gravitam tendem a ser mais conservadoras do que progressistas.

Em nosso País tais esforços têm sido eficientes, uma vez que o modelo de expansão do ensino superior vem sendo construído pela via do sistema privado. Em termos quantitativos é nítida a opção pela via privado/mercantil, conforme aponta Sguissardi (2008) que, ao analisar a expansão do sistema de ensino superior no período de 1964 a 2006, comparando as iniciativas do Estado para ampliação de vagas no setor público com o fenomenal crescimento do segmento privado, assevera que :

O *modelo* de expansão da educação superior no Brasil tem uma longa história, mas para caracterizá-lo basta verificar sua evolução nos últimos anos.

A multiplicação dos *campi* das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a criação recente de 12 Universidades Federais em diversos estados do Brasil, beneficiando importantes regiões metropolitanas, mas especialmente do interior do país, e certamente, o REUNI deverão ter importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal. Mas, infelizmente, seu efeito sobre a participação percentual do setor público no total de IES e de matrículas será diminuído diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo subsector particular ou privado/mercantil (SGUISSARDI, 2008, p. 996, destaques do autor).

Ora, identificar o ensino superior como bem privado (em especial o privado/mercantil) equivale a desqualificá-lo como bem público ou, em outras palavras, significa qualificá-lo como um direito privado (e não como um direito social). Tal afirmação pode parecer uma obviedade, mas é no plano político que tal tese ganha repercussão. Senão, de que outro modo poder-se-ia compreender o modelo de expansão da educação superior no Brasil?

Diante da transposição do viés do negócio para o campo educacional, ao transformar a educação superior em mercadoria (de direito social para direito privado), por intermédio da diversificação das instituições, dos cursos e das formas de financiamento, aliada às dificuldades de controle e regulação demonstrada pelo Estado, parece uma contradição a discussão sobre democratização do acesso a grupos ou segmentos que se encontram excluídos do sistema educacional por força da mesma lógica.

Ao transformar a educação em mercadoria, a prevalência desse modelo de expansão, a tendência dos empresários da educação é comercializar vagas e assim alcançar a valorização de seu capital. Então como entender as políticas públicas que visam propiciar o acesso de determinados segmentos sociais, quando esta intenção nasce articulada a algumas tendências da sociedade capitalista denunciadas por Marx: a de aumentar a massa de mercadorias produzidas não apenas pela ampliação da capacidade de produção, mas pela transformação de outros bens simbólicos em mercadorias; de criar novos bens e novas necessidades e criar também o homem que desejaria tudo isso, transformando a cultura e as formas de sociabilidade (ideia de cidadão como consumidor)?

Como entender as políticas públicas focalizadas no mesmo modelo de sociedade que criou e tem inviabilizado a universalização da educação? Como entender a inclusão (ou a democratização) do acesso realizada pela via da iniciativa privada/mercantil, mediante o financiamento público direto e indireto? À luz dessas indagações, as políticas públicas focalizadas surgem como medidas duplamente significativas, pois prometem a inserção de segmentos sociais em situação de vulnerabilidade social e econômica ao ensino superior, ao mesmo tempo em que aparecem como iniciativas reparatórias de injustiças e da desigualdade social construídas historicamente, mediante a distinção ou categorização de cidadãos mais e menos necessitados da proteção do Estado, ainda que esta seja conduzida pela via da iniciativa privada.

Nesta investigação optamos por estudar especificamente o ProUni,¹⁹ em razão de reunir características sócio-históricas que permitem abordar a questão da democratização do acesso, a partir das mais recentes transformações ocorridas no modo de acumulação capitalista. Nossa investigação parte do pressuposto que as políticas focalizadas, a exemplo do Programa escolhido como unidade de análise, trazem em si elementos que conduzem à “negação” da universalização, fragmentando o conceito de cidadania, ao mesmo tempo em que respondem ao mais recente movimento do capitalismo, repercutindo mudanças ideológicas que acompanham suas transformações, ao funcionar como argumento destinado a justificar, a reforçar os dispositivos de justiça social, o engajamento e a crença no sistema capitalista como o mais democrático, o mais justo e aquele que melhor atende à

¹⁹ O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004 por iniciativa do Governo Federal com a finalidade de permitir o acesso da população de baixa renda, portadores de deficiência e professores da rede pública de educação básica a cursos de graduação e cursos sequenciais de formação específica em instituições de ensino superior privadas, mediante a concessão de bolsas de estudos. Em contrapartida, as instituições privadas que aderem ao Programa recebem isenção de alguns impostos e contribuições federais. Trataremos com maior acuidade de suas características como política pública focalizada no Capítulo 3.

ideia de bem comum (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009), e, por que não dizer, aquele que melhor realiza a ideia de igualdade.

No limite, nosso propósito é levantar e demonstrar algumas hipóteses explicativas sobre o processo de extensão e ampliação de direitos na sociedade capitalista, mais especificamente, do direito à educação para conhecer se há (houve) algum avanço social efetivo proporcionado pelo ProUni como política focalizada. Tal propósito implica, ao nível teórico, considerar as condições que tornaram possíveis as mudanças sociais que forneceram as bases para a extensão e ampliação de direitos em nosso País, e que mudanças estão implicadas no recente movimento de fragmentação da cidadania que, sem negar a universalização [ao menos ao nível do discurso], aposta no atendimento de segmentos social e economicamente vulneráveis como medida de realização de justiça social.

Para a consecução desse objetivo, nossa escolha foi realizar um estudo teórico sobre os aspectos históricos e sociológicos que incidem sobre a dinâmica de exposição política do direito à educação e do modo como vem sendo proposto nas políticas focalizadas de acesso à educação superior. À busca de resposta para tais questionamentos, escolhemos trilhar o caminho da construção da cidadania no Brasil, mas a partir do estudo da configuração do direito à educação e do princípio de universalização da educação, o que define historicamente os limites de nossa investigação.

Esta escolha remete-nos para a necessidade de refletir, à luz da perspectiva histórica, sobre as origens do direito à educação e o acolhimento do princípio da sua universalização. Em outras palavras, vemo-nos comprometidos com a necessidade de analisar criticamente o conceito de cidadania, mas não de qualquer cidadania, mas aquela construída no âmbito da sociedade capitalista, portanto, nos ocupamos neste trabalho da cidadania liberal, que se oficializou no Brasil a partir da proclamação da República, o que nos impõe, de certo modo, a necessidade de navegar pela “História da Europa, à qual nossas vicissitudes estão inescapavelmente vinculadas”, conforme oportunamente lembra Mota (1996, p. 11) ao prefaciá-la obra de Carlota Boto, intitulada *A Escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa*.

De fato, tal incursão será necessária justamente em razão da educação ter se tornado elemento essencial da cidadania a partir daquela Revolução e, desde então, vem sendo tratada como questão de interesse nacional. A incorporação do direito à educação pelas constituições dos Estados modernos pode ser entendida como reflexo da centralidade

e relevância dada à questão educacional para o desenvolvimento e para a formação do cidadão.

Tendo delineado o quadro geral em que se inserem os propósitos de nossa investigação, cabe-nos agora explicitar os referenciais teóricos e metodológicos que nos guiarão neste percurso.

1.2. Antecedentes da sociologia-histórica comparada

Embora aparentemente haja um consenso a respeito da importância da educação para o desenvolvimento e também como argumento em favor da mobilidade social, nem “todas as classes sociais defendem a educação de todos os membros da sociedade”, tampouco, “empunham permanentemente a bandeira da educação universal, pelo menos no nível elementar ou básico” (SAES, 2005, p. 97). Se essa contradição existe ao nível da educação básica, torna-se ainda mais flagrante e controversa na educação superior. Senão, de que outro modo poder-se-ia compreender a distância entre o que está posto no direito e a realidade? Como explicar o fosso existente entre o direito positivado e a realidade? Fosso tão profundo que nos faz colocar em dúvida a eficiência de políticas públicas de acesso à educação superior.

Escolhemos desvelar as respostas (ainda que provisórias) para essas indagações, à luz da perspectiva metodológica propiciada pela sociologia-histórica comparada, conforme modelo proposto por Bendix (1996). Isto porque entendemos que nossa pesquisa se qualifica como um estudo da ordem social em mudança, com todas as implicações, riscos, responsabilidades teóricas e metodológicas que esta escolha impõe ao pesquisador.

Fugindo de uma concepção evolutiva do desenvolvimento ou da mudança social (teoria da evolução social), optamos por pensar as contingências da construção da cidadania, particularmente do direito à educação no Brasil, a partir do modo como as ideias liberais e as estruturas que lhe dão suporte foram aqui recepcionadas, enfatizando a singularidade das experiências históricas ou o peso das condições históricas, acolhendo, portanto, o pressuposto do desenvolvimento diferencial, segundo o qual o processo de industrialização, de introdução do País no sistema capitalista se fez acompanhar de

mudanças sociais e políticas, que repercutem no tratamento dispensado contemporaneamente pelo Estado ao direito à educação e ao princípio da universalização.

Apoiados metodologicamente em Bendix (1996), reconhecemos os padrões ou categorias universais (ao menos como uma questão que se impõe a diversas sociedades) como referência em nosso estudo para, então, descobrir as respostas particulares que os diferentes agrupamentos humanos lhe deram (sempre em função, é claro, de suas especificidades culturais, de sua tradição). De tal modo, acreditamos que a abordagem sobre o direito à educação pode ser feita a partir do estudo das mudanças havidas no modo de produção e na estrutura de autoridade, que delineiam novos modos de relações sociais, comparados, em termos teóricos, aos princípios legados pela Revolução Francesa, da essencialidade do direito à educação para a constituição da cidadania e da universalização como modo de realização efetiva e substantiva do princípio da igualdade.

Contudo, tratar de metodologia nas ciências sociais não é tarefa fácil (e assim tem sido desde a sua origem no século XIX), especialmente quando o objeto investigado situa-se no campo da educação. E, justamente por conhecer os problemas da constituição do mesmo e as críticas que lhe têm sido feitas, particularmente aquelas que dizem respeito à fragilidade teórico-metodológica (GATTI, 2007; KUENZER e MORAES, 2005; ALVES-MAZZOTTI, 2001), acreditamos que é necessário algum esforço no sentido de explicitá-la e mesmo recuperar os fundamentos que sustentam a escolha feita.

No que tange à pesquisa educacional, a capilaridade do campo propicia a apropriação de todo tipo de abordagem, o que tem sido objeto de crítica por servir de palco para uma espécie de “vale tudo” teórico-metodológico, segundo a lógica de que todos os métodos são bons e válidos. Em nome de conciliar objetividade e subjetividade, acaba-se privilegiando ora o objeto, ora o sujeito. Vai-se do dogmatismo ao reducionismo. Ou se acomoda no conforto do relativismo, abdicando dos critérios de cientificidade, como se o conhecimento em educação não tivesse que respeitar qualquer exigência metodológica, de submissão para verificar sua validade empírica.

A discussão sobre metodologia é sempre uma discussão sobre critérios de cientificidade, que deve orientar a escolha do método assim como melhor modo de aproximação do objeto a ser investigado. Ao reivindicar o estatuto de conhecimento científico, a pesquisa em educação (do mesmo modo que qualquer campo das ciências sociais) não pode abdicar ou privar-se de um conhecimento sistematizado e rigoroso do real. Dito de outro modo, a pesquisa em educação não pode se privar de um esforço de

objetivação. Levando em conta os tipos de descobertas feitas nesse campo “que consiste, geralmente, em questionar algumas falsas certezas e algumas formas de leitura espontânea e ilusória do social para deixar ver o que ocorre ‘realmente’ e que está debaixo de nossos olhos” e para que isso aconteça “é impossível não levar o debate, ao menos em grande parte, para o terreno empírico” (PIRES, 2008, p. 57, destaque do autor).

Nossa preocupação, então, foi escolher um método que permitisse certo equilíbrio entre o nível teórico e o nível empírico. A partir dessas referências e com o compromisso de observar critérios de cientificidade (objetividade e validade dimensionada no terreno empírico) elegemos o método comparativo, introduzido pela abordagem sócio-histórica. E para melhor situá-lo, fazemos a seguir uma incursão às suas origens.

Cotidianamente costumamos recorrer a comparações e analogias como argumentos para sustentar nosso discurso. E o fazemos com total naturalidade, mesmo quando estamos diante de grandezas absolutamente diferentes. Porém, no campo das ciências a comparação e a analogia são recursos cognitivos importantes, por isso devem ser utilizados com cautela e compromisso metodológico.

No que diz respeito à sua utilização no campo do conhecimento sistematizado, Barros (2007, p. 144) faz um interessante resgate de suas origens, focalizado no campo da disciplina história comparada, situando-as nas experiências das ciências sociais e humanas, particularmente da sociologia e da economia, “campos de saber que, desde suas próprias origens, por vezes em vista de suas ambições generalizadoras, já vinham praticando o comparativismo com certa desenvoltura [...]”

Em relação particularmente à disciplina história comparada, Barros (2007, p. 146-147) retrocede ainda mais, lembrando passagens e pensadores do Iluminismo do século XVIII, que fizeram uso desse recurso, como Voltaire e Montesquieu, já sinalizando sua configuração como método a ser sistematizado pelo racionalismo para orientar a observação de fatos,

Seja em Voltaire ou Montesquieu, seja em outros autores pertencentes à tendência iluminista predominante, logo grassaria a ideia de que a natureza humana era a mesma por toda parte, e que as diferenças que iam surgindo nas diversas sociedades deveria advir de causas físicas e naturais – como o clima, a proximidade de vias comerciais, o padrão de subsistência, a densidade demográfica e outros aspectos de ordem política e circunstancial [...]. O Iluminismo, enfim, tenderia a enxergar uma única natureza humana, para a qual poderiam ser encontradas leis gerais universais de mesmo tipo que as leis que regiam o mundo físico, e o comparativismo estaria apto a colocar em relevo diferenças que se

estabeleciam [...], bem como as semelhanças que seriam os sintomas dessa universalidade e regularidade das ações e motivações humanas.

Contudo, foi somente no século XIX, durante o processo de formação das ciências sociais, que tal sistematização começou a ganhar mais consistência, particularmente no âmbito da sociologia, que nascia sob a égide do positivismo, assumindo integralmente o legado iluminista, mais precisamente o pressuposto de que as sociedades “seriam regidas por leis naturais, invariáveis e independentes da vontade e da ação humanas, e passíveis de serem apreendidas pelos cientistas sociais”. Pressuposto esse derivado de um conceito abstrato de razão entendida como natureza humana, que devia ser o parâmetro formal e normativo para os fatos sociais. De forma geral, o positivismo instaurou um modelo epistemológico que “parecia autorizar aos sociólogos o uso do comparativismo como instrumento fundamental de análise” que possibilitava considerar diversas sociedades a partir de um padrão evolucionista traçado a priori (BARROS, 2007, p. 150-151).

Mas foi também o comparativismo que propiciou o questionamento do radicalismo positivista, com a introdução da perspectiva histórica no campo da sociologia, ainda no século XIX, graças, principalmente, às contribuições de Weber, que ampliou o potencial da comparação como recurso metodológico. A relevância de suas contribuições pode ser dimensionada pelo aparecimento, a partir de seus estudos da expressão sociologia-histórica, ao retomar os princípios de Kant sobre interesse ou valor do conhecimento enquanto elemento presente no processo de conhecimento. Nesse sentido, Weber aproximou a sociologia novamente da filosofia ao questionar a possibilidade do conhecimento científico sem o sujeito histórico, as pretensões de universalidade e do conhecimento absoluto, sem descuidar da necessidade do rigor, do conceito, da formulação de enunciados e da comprovação empírica. E o fez também por intermédio da comparação, conforme veremos mais adiante.

No plano epistemológico, a junção dessas duas perspectivas – sociológica e histórica – tem merecido a atenção de estudiosos sobre o método em ciências sociais, ainda mais quando se tem o propósito de comparar realidades, acontecimentos e até mesmo conceitos gerais ou universais, que acometem sociedades diferentes. Tal atenção é essencial para escapar de armadilhas que tendem a levar, mesmo o pesquisador bem intencionado e experiente, a análises meramente esquemáticas de seu objeto de estudo.

Vimos que uso do método comparativo nas ciências sociais não é recente. De fato, podemos afirmar que tem se constituído em um instrumento importante na luta

epistemológica que o campo trava no sentido de conferir objetividade a seus achados desde os seus primórdios. Nesse sentido, Schneider e Schmitt (1998, p. 49) reconhecem que “a comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais”. Ao que acrescentam:

É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

A par de todo esse potencial cognitivo e como referência de objetividade científica, a utilização do método comparativo tem grandes implicações no campo epistemológico, o que nos remete a considerar os “próprios fundamentos do processo de construção do conhecimento em ciências sociais” (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 49). No limite, podemos dizer que não se trata apenas de comparar, mas de imprimir a análise sociológica nesse processo.

Ao trabalho de incluir a análise sociológica ao processo cognitivo da comparação se dedicaram autores clássicos do porte de Comte, Marx, Durkheim e Weber, cada um a seu modo, evidentemente. Mas é justamente para Comte, Durkheim e Weber que a atividade comparativa assume um papel epistemológico fundamental na constituição da sociologia, distinguindo-a de outras ciências sociais, demarcando seu campo de atuação por intermédio de uma metodologia investigativa (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998).²⁰

E, por esse motivo, julgamos apropriado e mesmo necessário a fim de justificar a nossa opção metodológica, resgatar, ainda que de forma bastante resumida, alguns pressupostos básicos a respeito do processo de produção de conhecimento nas ciências sociais na perspectiva desses pensadores, justamente para compreender o papel que cada um deles atribui à utilização da comparação como argumento metodológico.

Na perspectiva histórica, Comte (1798-1857) e Durkheim (1858-1917), encontram-se identificados com a filosofia positivista surgida no século XIX, que instituiu uma forma de pensamento em oposição às explicações da realidade pelas vias teológicas, filosóficas e do senso comum que até então eram hegemônicas.

²⁰ Considera-se que a constituição de uma disciplina científica como ciência dá-se quando é possível definir-lhe uma especificidade e um campo próprio – seu objeto –, atribuir-lhe um estatuto teórico e ajustá-la ou definir-lhe um método científico próprio e universal, capaz de garantir-lhe a cientificidade, objetividade e rigor.

A primeira metade do século XIX é identificada por García Morente (1980, p. 273) como uma época de exageros no campo da filosofia. A produção de conhecimento filosófico era intensa, mas os filósofos exageraram, acabando por se afastar do conhecimento científico, ao especularem sobre a possibilidade de conhecimento absoluto pela via da dedução transcendental. Desse modo, pouco a pouco, criaram “um abismo entre a filosofia e a ciência”. De sua parte, a ciência fez o mesmo, radicalizando com o surgimento do positivismo. Não é à toa, pois, que o apego exagerado ao cientificismo foi um de seus pressupostos.

Assim, em meados do século XIX, a distância entre ciência e filosofia era tão grande que o adjetivo “metafísico” passou a ser utilizado de modo depreciativo. O positivismo se instaurava, opondo-se a toda dedução que não estivesse “baseada em dados imediatos da experiência”, almejando conceber uma maneira de conhecer e tratar os fenômenos sociais que produzisse resultados tão magníficos quanto aqueles obtidos pelas ciências naturais (astronomia, física, química, biologia e história natural) ao aplicarem métodos experimentais de observação, de reduzirem os fenômenos a leis gerais (GARCÍA MORENTE, 1980, p. 274-275).²¹

É, pois, nesse contexto que podemos compreender os esforços de Comte, em seu *Curso de Filosofia Positiva*, obra publicada pela primeira vez em 1830, ao propor-se a explicar o processo evolutivo do conhecimento, anunciando a constituição e a supremacia da ciência que alcançaria o ápice universalista, graças ao poder exclusivo e absoluto da razão para conhecer a realidade. Comte identifica a lacuna existente na história do conhecimento a respeito da abordagem dos fenômenos sociais e propõe seu preenchimento com a filosofia positiva:

Nas quatro categorias principais de fenômenos [...] astronômicos, físicos, químicos e fisiológicos; notamos uma lacuna essencial relativa aos fenômenos sociais que, embora compreendidos implicitamente entre os fisiológicos, merecem, seja por sua importância, seja pelas dificuldades próprias ao seu estudo, formar uma categoria distinta [...].

Eis a grande, mas, evidentemente, única lacuna que se trata de preencher para constituir a filosofia positiva. Já agora que o espírito humano fundou a física celeste, a física terrestre, quer mecânica, quer química; a física

²¹ Foi desse modo que o naturalismo tornou-se uma característica do positivismo ao propor a utilização de métodos semelhantes no estudo dos fenômenos sociais, conforme assinala García Morente (1980, p. 274-275) para quem “o naturalismo tem, pois, dois sentidos: o primeiro, a necessidade de estender os métodos das ciências naturais a toda ciência, e segundo, reduzir à natureza os objetos que parecem irredutíveis”.

orgânica, seja vegetal, seja animal, resta-lhe, para terminar o sistema das ciências de observação, fundar a física social (COMTE, 1973, p. 9).

As descobertas realizadas pelas ciências naturais e o impressionante incremento que trouxeram para a produção material e mesmo para o controle das forças da natureza entusiasmava os positivistas, a ponto de proporem uma derivação dessas ciências para as ciências sociais. A denominação, física social, dada por Comte ao ramo do conhecimento que deveria incumbir-se dos fenômenos sociais é expressão do apego positivista ao racionalismo naturalista. Tal designação expressa, não apenas a intenção de qualificar o novo segmento como conhecimento cientificamente válido, mas principalmente a identificação entre os campos social e natural. E, assim, a sociedade poderia ser conhecida a partir dos pressupostos metodológicos aplicados ao estudo dos fenômenos naturais. A utilização da comparação como recurso metodológico para conferir validade ao conhecimento por ela produzido está presente na origem da constituição da sociologia como campo, desde a física social, como veremos a seguir.²²

Comte não pensou em construir um método próprio para a recém-criada ciência. Para ele, a nova ciência deveria utilizar o mesmo método das ciências experimentais: a observação (método universal), mediante um processo de ajuste. Na perspectiva de Comte e do positivismo de modo geral, esse aspecto seria fundamental para conferir-lhe objetividade: embora a sociologia devesse construir seu próprio estatuto teórico e seu próprio objeto (ou campo de observação), deveria adotar o mesmo método de outras ciências já consolidadas. Foi a partir dessa assertiva que ele desenvolveu sua argumentação epistemológica.

Comte legou-nos dois fundamentos metodológicos para os estudos sociológicos: a) ao observar o fenômeno social, o pesquisador não deve estar preocupado com as causas, sejam elas primárias ou finais; b) deve aproximar-se do método histórico por intermédio da filiação gradual (aplicação do raciocínio dedutivo: do geral para o particular). Para Schneider e Schmitt (1998, p. 55-56), a arquitetura teórico-metodológica de Comte,

[...] admitia que a descrição empírica absoluta do modo de ser dos fenômenos era impossível, reconhecendo por isso que a maneira mais

²² Ao conceber a fundação de uma ciência que se ocupasse dos fenômenos sociais, Comte o fez a partir da proposição de que o novo campo deveria aproximar-se tanto quanto possível das ciências experimentais, postulando que o estatuto teórico do novo campo deveria decorrer da observação dos fatos: toda teoria deveria estar subordinada à observação dos fatos em si. Na perspectiva positivista, “as teorias consistem [...] na afirmação de determinadas leis invariáveis, que regem o comportamento dos fenômenos sociais” (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 52).

judiciosa de proceder na Sociologia para manter o rigor científico e metodológico deveria incluir os seguintes passos: (i) a observação propriamente dita ou exame direto do fenômeno; (ii) a experiência, contemplação do fenômeno em condições artificiais (através da utilização de recursos de investigação) e; (iii) a comparação, isto é, a consideração gradual de uma série de casos análogos, através da qual o fenômeno se simplifica cada vez mais.

Observe-se que a comparação na proposta teórico-metodológica positivista configura-se como etapa que distinguia a sociologia das outras ciências, ainda que concebida a partir dos procedimentos utilizados na biologia. Assim, pela comparação, “no tempo e no espaço, entre diferentes épocas históricas ou diferentes agrupamentos humanos”, a sociologia podia chegar às leis gerais e universais. Nas palavras de Schneider e Schmitt (1998, p. 57),

A importância que Comte atribui à comparação histórica como método por excelência da Física Social, está tanto na sua diferença em relação aos métodos utilizados pelas demais ciências, como pelo fato dela corroborar o princípio metodológico que consiste em proceder do universal para o particular (do geral para o específico), permitindo o uso racional das séries sociais. Portanto, a comparação por filiação gradual constitui-se no procedimento metodológico que dá consistência epistemológica ao método destinado a dar suporte à nova ciência incumbida do estudo dos fenômenos sociais.

Se em Comte a comparação desfruta de relevância epistemológica para definição da sociologia como ciência, em Durkheim assume papel de fundamento epistemológico para o desvendamento das relações de causalidade presentes nos fenômenos sociais. Partindo do mesmo princípio geral assumido por Comte, de que a sociedade humana possui basicamente a mesma estrutura dos organismos vivos e que por isso devem ser estudados de forma semelhante (da unicidade existente entre sociologia e biologia), Durkheim defende que para conhecer a sociedade, “é preciso desvendar suas conexões essenciais, formadas pelas relações de causalidade e de funcionalidade que lhe são inerentes”, rejeitando de pronto a perspectiva evolucionista comtiana (DURKHEIM, 2005, p. 11).

Segundo Durkheim (2005), a existência de uma ciência das sociedades somente se justifica se ela não consistir “simplesmente numa paráfrase dos preconceitos tradicionais”, apresentando algo que a diferencie do senso comum. Porém, reconhece que “é mais fácil aceitar esta regra em princípio e teoricamente do que aplicá-la com perseverança”. O senso comum é uma armadilha e por isso manter-se no curso da ciência, exige eterna vigilância

do investigador. E enfatiza que a definição e clareza do método de estudo é a condição necessária para qualificar o conhecimento como científico. Nesse sentido, lamenta que pouco se tenha evoluído. Apesar de reconhecer a originalidade da proposição de Comte, Durkheim considera que, assim como Spencer, ele também não passou das generalidades a respeito da relação entre o reino social e o reino biológico e sobre a aplicação da lei da evolução universal (DURKHEIM, 2005, p. 11-29).

Para Durkheim, as investidas até então realizadas não se preocuparam propriamente com o método e se confundiram ou se afastaram do objeto da ciência da sociedade, deixando-se levar pelas ideias pré-concebidas e individualizadas a respeito do fenômeno social. Em outras palavras, dedicaram-se ao estudo da evolução da sociedade sem conhecer exatamente o que era a sociedade, quando para conhecê-la era necessário definir o que a constituía, que fatos da vida social mereciam ser estudados. Tratava-se, então, de preliminarmente definir com clareza qual o objeto da investigação sociológica. Durkheim (2005) apresenta-nos, então, o conceito de fatos sociais que justifica a existência de uma ciência das sociedades, que não se confunde com aqueles estudados pela biologia e pela psicologia:

[...] há em todas as sociedades um grupo determinado de fenômenos que se distinguem por características acentuadas dos estudados pelas outras ciências da natureza. [...] consistem em maneiras de agir, de pensar e de sentir exteriores ao indivíduo e dotadas de um poder coercitivo em virtude do qual se lhe impõem. Por conseguinte, não podem confundir-se com os fenômenos orgânicos, visto que consistem em representações e em ações; nem com os fenômenos psíquicos, que não têm existência senão na consciência individual, e devido a ela. Constituem, pois, uma espécie nova e a eles se deve atribuir e reservar a qualificação de sociais. Esta lhes convém; pois é evidente que, não tendo o indivíduo por substrato, não podem ter outro senão a sociedade, quer seja a sociedade política na sua totalidade, quer um dos grupos parciais que engloba: confissões religiosas, escolas políticas, literárias, corporações profissionais, etc. Por outro lado, só a eles a designação convém, visto o termo social só ter um sentido definido se designar apenas os fenômenos que não entram em nenhuma das categorias de fatos já constituídas ou denominadas. Eles são, portanto, o domínio próprio da sociologia (DURKHEIM, 2005, p. 31-33).

Do ponto de vista formal, Durkheim (2005) qualificou e com isso delimitou o objeto da ciência da sociedade, uma providência salutar em termos gnosiológicos e epistêmicos, fornecendo parâmetros distintivos também em relação ao conhecimento filosófico. Em suas próprias palavras,

Fato social é toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior: ou então, que é geral no âmbito de uma dada sociedade tendo, ao mesmo tempo, uma existência própria, independente das suas manifestações individuais (DURKHEIM, 2005, p. 40).

Com base em sua proposição do objeto, Durkheim (2005) assinala que fenômenos sociais devem, então, ser conhecidos na própria sociedade e não a partir dos indivíduos que a compõem. Afinal, o coletivo, o grupo exerce pressão sobre o indivíduo e desse modo as consciências individuais são, de certo modo, formadas pela sociedade. Os fatos sociais são práticas que existem antes da existência do indivíduo, afetando sua maneira de agir e de pensar. O homem mais que formador da sociedade também é produto dela. E assim estabelece alguns pressupostos para o conhecimento dos fatos sociais: i) os fatos sociais devem ser tratados como coisas, uma vez que os fatos sociais são exteriores ao indivíduo. Tratá-los como coisa significa considerá-los como um dado que se impõe à observação do sujeito; ii) seu estudo exige que o investigador se livre de ideias pré-concebidas, de representações subjetivas a respeito dos mesmos; iii) a definição clara e precisa do fato social.²³ Durkheim propõe o afastamento das ideias pré-concebidas, das representações da realidade, pois a ideia da coisa não é a coisa em si, pois reconhece que a reflexão é uma característica que acompanha o homem. Porém, a reflexão científica é diferente daquela proveniente do senso comum, a reflexão científica exige método:

A reflexão, com efeito, é anterior à ciência; esta se limita a servir-se dela com mais método. Não é possível o homem viver no meio das coisas sem fazer delas ideias segundo as quais o seu comportamento é regulado. Porém, como essas noções estão mais próximas de nós e mais ao nosso alcance do que as realidades a que correspondem, tendemos naturalmente a substituí-las a estas últimas e a fazer delas a própria matéria das nossas especulações. Em vez de observar as coisas, de descrevê-las, de compará-las, nos contentamos em tomar consciência de nossas ideias, em analisá-las, em combiná-las. Em vez de uma ciência de realidades, não fazemos senão mera análise ideológica (DURKHEIM, 2005, p. 42).

Em sua perspectiva, a análise ideológica, quando recorre efetivamente aos fatos sociais, o faz apenas para confirmar noções, conceitos e conclusões delas tiradas. Assim, os fatos sociais configuram-se como meros elementos secundários aos quais se recorre se,

²³ Assim como Descartes, Durkheim reafirma a dúvida como base de qualquer método científico. Os fatos sociais constituem o objeto da sociologia. São eles, pois, que devem ser observados e para esta etapa o observador deve abdicar sistematicamente de todas as noções prévias. É nesta fase de observação, que os fatos sociais devem ser agrupados segundo as suas características exteriores comuns, isolados de suas manifestações individuais. É esse cuidado que garante a objetividade na análise dos fatos verdadeiramente sociais.

e apenas se, corroborarem os resultados da análise ou como exemplo do que foi analisado. Desse modo, as ideias tomam o lugar dos fatos sociais, assumindo o lugar do objeto da ciência. Em outras palavras, a reflexão ideológica “vai da ideia para as coisas e não das coisas para as ideias” como convém à ciência (DURKHEIM, 2005, p. 42).

Segundo Durkheim, os conhecimentos vulgares estão na base de todas as ciências, tomando o lugar dos fatos. Entretanto, reconhece que a sociologia é mais suscetível a essa ocorrência, campo em que mais facilmente se instalam e predominam os conhecimentos vulgares, as pré-noções sobre os fatos sociais. Para ele, nem mesmo Comte escapou dessa armadilha:

[...] os fatos sociais não se realizam senão através dos homens; são resultados da atividade humana. Parecem, portanto, não ser mais que o pôr em prática de ideias, inatas ou não, que trazemos em nós, mais que a sua aplicação às diversas circunstâncias que acompanham as relações dos homens entre si. A organização da família, do contrato, da repressão, do Estado, da sociedade, aparece assim como um simples desenvolvimento das ideias que temos sobre a sociedade, o Estado, a justiça, etc. Por consequência, estes fatos e os seus análogos parecem não ter realidade senão nas e pelas ideias que são os seus germes, e se tornam, desde logo, na matéria própria da sociologia (DURKHEIM, 2005, p. 44).

Para Durkheim, a presença desse traço fazia com que a sociologia se ocupasse apenas de conceitos e não de fatos, ao que dirige sua crítica particularmente a Comte e Spencer, pois ambos, apesar de afirmarem que os fatos sociais são fatos naturais, assumindo essa máxima como pressuposto de suas respectivas sociologias, cada um a seu modo acabou tomando ideias (representações subjetivas) como objeto de seus estudos.

Ao criticar o predomínio das representações subjetivas sobre os fatos sociais, Durkheim (2005) também se opõe a teorização excessiva, que ocupava a relevância que deveria ser dada à investigação científica: gastava-se significativo esforço para definir o que deve ser e não o que efetivamente é - questão fundamental a ser respondida pela ciência. Nas palavras de Schneider e Schmitt (1998, p. 62), “no primeiro andar do edifício teórico de Durkheim os sociólogos ainda não necessitam de teorias”. A investigação precisa avançar significativamente até que se possa recorrer a ela:

[...] até lá, e mesmo depois, precisam [os sociólogos] saber proceder a descrições exatas, a observações bem feitas e, em particular, devem aprender a extrair da complexa realidade social os fatos que interessam precisamente à Sociologia. Para atingir estes fins não necessitam de uma teoria sociológica, propriamente falando, mas de uma espécie de teoria da investigação sociológica, o que é outra coisa e presumivelmente algo exequível e legítimo (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 62).

Como escapar da armadilha de tomar as ideias pelos fatos em si, como fazer para assegurar o vínculo com a objetividade? São questões que Durkheim (2005) procura responder com suas regras do método sociológico. Para ele, é necessário definir precisamente o objeto, o fato social a ser considerado na investigação a partir de suas propriedades ou características:

Ora, no momento em que a pesquisa apenas vai começar, quando os fatos ainda não foram submetidos a qualquer elaboração, as suas únicas características que podem ser percebidas são as que se acham suficientemente exteriores para ser imediatamente visíveis. As que estão situadas mais profundamente são, sem dúvida, mais essenciais; o seu valor explicativo é mais alto, mas são desconhecidas nesta fase da ciência e não podem ser antecipadas, a não ser que se substitua a realidade por qualquer concepção do espírito. É, portanto, entre as primeiras características que se deve procurar a matéria desta definição fundamental (DURKHEIM, 2005, p. 57).

Apesar de partir da mesma base (fatos sociais são fatos da natureza), Durkheim considera que Comte não conseguiu imprimir a racionalidade necessária ao fato social. Dito de outro modo: para Durkheim, Comte conseguiu romper com as especulações metafísicas, com as generalidades filosóficas ao compreender os fatos sociais como passíveis de serem explicados, mas não logrou concebê-los como fenômenos externos ao indivíduo, afastando-os de pré-noções, dos fatos comuns e dos fatos vulgares.

Para garantir a objetividade do conhecimento, é preciso que o objeto seja definido em função das propriedades que lhes são inerentes, de elementos que integram sua natureza e não com as representações subjetivas do investigador. Na fase inicial da abordagem do objeto, não há como chegar às suas características mais profundas por antecipação. Mas deve-se garantir que a definição do objeto compreenda, “sem exceção ou distinção, todos os fenômenos que igualmente apresentem essas mesmas características”, uma vez que ainda não se dispõe de meios para escolher entre elas (DURKHEIM, 2005, p. 57).

Na etapa inicial, as propriedades imediatas e comuns ao objeto são “tudo que sabemos do real e, por conseguinte, devem determinar soberanamente a maneira de agrupar os fatos”. Dessa maneira, o objeto da investigação deve ser sempre “um grupo de fenômenos previamente definidos por certas características exteriores que lhes sejam comuns”, cuidando para que estejam incluídos todos os fatos “que correspondam a esta definição.” Trata-se, enfim, da exigência de constituir previamente e com rigor “conceitos

integralmente novos, apropriados às necessidades da ciência e expressos por meio de uma terminologia especial” (DURKHEIM, 2005, p. 57-59).

Esses cuidados metodológicos iniciais não exprimem a essência da realidade, mas dão condições ao investigador de chegar lá, garantindo-se a objetividade necessária ao conhecimento científico:

[...] a ciência, para ser objetiva, deve partir da sensação e não de conceitos que se formaram sem ela. É aos dados sensíveis que ela deve ir buscar os elementos das suas definições iniciais. [...] É da sensação que saem todas as ideias gerais, verdadeiras ou falsas, científicas ou não. O ponto de partida da ciência ou conhecimento especulativo não pode, pois, ser outro que o do conhecimento vulgar ou prático. É só para além dele, na maneira como esta matéria comum é depois elaborada, que as divergências começam (DURKHEIM, 2005, p. 63-64).

Entretanto, é preciso cuidado, pois as sensações são facilmente subjetivas. Para reter exclusivamente os dados com suficiente grau de objetividade, o investigador deve procurar um padrão, “um ponto de referência, constante e idêntico, ao qual a representação pode ser comparada e que permita eliminar tudo o que ela tem de variável, logo de subjetivo”. É necessário reunir fatos da mesma natureza, distinguindo nesse agrupamento, aqueles fatos “que são tudo o que devem ser e aqueles que deveriam ser diferente daquilo que são”, ou seja, entre os fenômenos normais e os fenômenos patológicos. E como fazê-lo segundo critérios científicos? Procurando “um sinal exterior, imediatamente perceptível, mas objetivo”, que permita distinguir essas duas ordens de fatos (o normal do patológico), responde Durkheim (2005, p. 64-74).²⁴

Assim, durante a etapa de observação, o investigador realiza um processo de classificação dos tipos sociais a partir de suas características, distinguindo o normal e o anormal (patológico): ao estudar cada sociedade individualmente, o investigador deveria fazer descrições exatas e detalhadas para depois compará-las, identificando semelhanças e diferenças que serviriam para classificar os tipos sociais médios, denominação dada por

²⁴ Ainda na esteira da identificação com a biologia e em seu esforço para apresentar a sociologia como disciplina científica rigorosa a partir da definição de seu objeto, método e campo de aplicação, Durkheim (2005) considera que fatos sociais normais são aqueles que apresentam características comuns e que se repetem em todos os indivíduos ou, pelo menos, na maioria deles, dotados, portanto, de certo grau de generalidade. E mesmo que não se repitam igualmente, as variações estão situadas dentro de limites aceitáveis, muito próximos. Anormais ou patológicos, por sua vez, são aqueles encontrados em minoria e quando encontrados não chegam a ser duradouros. A ideia do que é normal ou anormal não é absoluta, pois somente pode ser considerada em relação a uma espécie específica (ou cada espécie tem seu próprio tipo médio). Há um ramo da sociologia empenhado em constituir essas espécie e classificá-las, por ele denominada de morfologia social.

Durkheim ao esquema que reúne as características mais frequentes em cada espécie. O tipo médio coincide, assim, com o tipo normal. Em suas palavras,

É verdade que o tipo médio não pode ser determinado com a mesma nitidez de um tipo individual, visto que os seus atributos constitutivos não são absolutamente fixos, antes susceptíveis de variar. Mas, de que ele possa ser estabelecido é impossível duvidar, visto que constitui a matéria imediata da ciência, pois se confunde com o tipo genérico (DURKHEIM, 2005, p. 74-75).

A ideia de espécie comporta a unidade e a diversidade, uma vez que o “fato social não pode ser definido isoladamente e, tampouco, submetido a uma lei genérica invariável” (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 63). Trata-se de identificar os tipos e classificá-los em espécies, utilizando o princípio indutivo: do particular para o geral, da sociedade mais simples e daí para a mais complexa (modo como esta sociedade se compõe consigo mesmo e como seus componentes se combinam entre si – doutrina da hierarquia social):

A concepção das espécies sociais parte do pressuposto de que as relações internas entre as espécies são determinadas pela maneira como se agregam e suas características, seus atributos decorrem da combinação de suas partes constituintes. Assim, as espécies sociais são diferentes e finitas.

A construção dos tipos médios não apenas tem o objetivo de reunir sob um tipo os caracteres comuns a todos os indivíduos para que a ciência possa descrevê-los e classificá-los, como também serve para substituir os fatos vulgares e numerosos pelos fatos decisivos e cruciais. A construção das espécies tem o papel de colocar em nossas mãos pontos de apoio com os quais possamos ligar outras observações; devem ser capazes de abreviar o trabalho de classificação dos fatos sociais e, por isso, basear-se num pequeno número de caracteres, cuidadosamente escolhidos (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 65).

Ao incorporar a indução como princípio para a construção das espécies sociais, Durkheim (2005) estabelece a existência de uma hierarquia social. E ao fazê-lo, coloca a emergência do princípio da causalidade em sua sociologia. Contudo, apesar de reafirmar a exterioridade que distingue os fatos individuais dos fatos sociais, ele considera que os fatos sociais estabelecem relações com os indivíduos. De tal modo, desvelar

[...] a natureza das relações que se estabelecem entre as partes (indivíduos) e o todo (a sociedade), significa revelar as conexões causais que mantêm a ordem e o funcionamento do organismo social, à semelhança do que ocorre com os demais organismos biológicos. No estudo dos fatos sociais o cientista deve procurar revelar as causas, orientando-se a partir dos efeitos por elas produzidos (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 59).

Feita a observação metódica e sistemática, identificados os tipos, reunidos e classificados os tipos sociais em espécies, a formulação de explicações generalizáveis se torna possível a partir de critérios objetivos por meio da comparação: “para ele [Durkheim], a pesquisa comparada era o ponto intermediário entre a complexidade dos objetos em seu estado bruto e a possibilidade de o conhecimento científico estabelecer explicações generalizáveis [...]”, conforme assinalam Schneider e Schmitt (1998, p. 66).

A hierarquia social assenta-se no pressuposto de que um fenômeno é a causa do outro. A causalidade, por seu turno, somente pode ser provada por intermédio do método comparativo, também denominado por Durkheim (2005, p. 133-134) de método da experimentação indireta, único que convém ao campo da sociologia.²⁵

O cenário da discussão epistemológica no campo das ciências sociais, particularmente da sociologia, ao tempo do aparecimento das ideias de Weber (1864-1920) dividia-se entre as concepções positivistas de variados matizes. A certa altura já vicejavam algumas proposições no sentido de oferecer uma segunda via para o conhecimento dos fenômenos sociais, a exemplo de Dilthey (1833-1911), Rickert (1836-1936) e Windelband (1848-1915), procuravam cada um a seu modo, encontrar um lugar para o sujeito na relação de conhecimento, uma via que incluísse os valores culturais, sem comprometer a objetividade e a validade do conhecimento (NOGUEIRA, 1999).²⁶

Diante desse quadro, Weber (1864-1920) propõe duas premissas fundamentais para a construção de seu modelo epistemológico: i) o conhecimento somente é possível a partir da referência a valores e interesses; ii) valores e interesses não podem ser validados

²⁵ A complexidade dos fatos sociais e a impossibilidade de qualquer experiência artificial (ou ação do operador), entretanto, ampliam as possibilidades de erro, o que restringe a utilização de processos comparativos pelo investigador, que tem no método das variações concomitantes “o instrumento por excelência das investigações sociológicas”, segundo Durkheim. Para ele, “[...] para que este [método das variações concomitantes] seja demonstrativo, não é necessário que todas as variações diferentes daquela que se comparam tenham sido rigorosamente excluídas. O simples paralelismo dos valores por que passam os dois fenômenos, desde que tenha sido verificados num número de casos suficientes e variados, é a prova de que existe uma relação entre eles” (DURKHEIM, 2005, p. 137-139). Além disso, o método das variações concomitantes ainda se mostra apropriado à sociologia, pois: “[...] não nos obriga nem a essas numerações incompletas, nem a essas observações superficiais. Para que dê resultados, bastam alguns fatos. Logo que se provou que, num certo número de casos, dois fenômenos variam da mesma forma, podemos ter certeza de estarmos perante uma lei (DURKHEIM, 2005, p. 140).

²⁶ De modo bastante simplificado e apenas para contextualizar aquele momento histórico, podemos resumir os esforços desses pensadores da seguinte forma: Dilthey procurou responder a questão da validade do conhecimento nas ciências sociais com a proposição do método introspectivo, basicamente fundamentado na premissa de que haveria uma identidade humana e histórica presente no sujeito e no objeto, à qual não se podia renunciar. Rickert e Windelband, por outro lado, pressupunham a existência de valores universais e necessários compartilhados pela humanidade, que naturalmente orientaria a escolha dos problemas e objeto das ciências sociais. A universalidade dos valores constituiria ou garantiria, *per se*, a validade do conhecimento produzido (NOGUEIRA, 1999).

ou hierarquizados segundo critérios objetivos. Para ele, as alternativas propostas por Dilthey, Rickert e Windelband não respondiam a questão da validade do conhecimento, pois os valores não são universais, pelo contrário são contraditórios e o acesso aos mesmos não se dá de forma direta, completa e imparcial. Tampouco existe um sistema de valores transcendentais hierarquizados para orientar o trabalho do cientista.

Em sua concepção, a questão da objetividade e validade do conhecimento deveria ser resolvida no plano metodológico. Assim, considerando as premissas fundamentais acima referidas, propõe a separação entre as esferas do conhecimento empírico e da ação prática. De modo simplificado, o que Weber defende é que os valores estão presentes na escolha, na seleção dos objetos e na perspectiva da investigação, mas o cientista deveria abster-se de julgamentos valorativos, atendo-se unicamente aos aspectos científicos. Mas como garantir tal isenção ou capacidade de manter-se nos limites da ciência?

A proposição de Weber amplia consideravelmente a responsabilidade do investigador. É preciso que o cientista esteja deliberadamente disposto a comprometer-se com a objetividade, submetendo-se ao imperativo empírico, aberto às críticas, às refutações e mesmo à superação dos resultados que alcançou.

Didaticamente, segundo o modelo weberiano, o processo de conhecimento contempla duas etapas: i) de seleção do objeto e da perspectiva a partir do qual será investigado, que resulta na formulação das hipóteses; ii) de verificação e validação empírica das hipóteses levantadas na etapa antecedente. A primeira é o momento de atuação da subjetividade (valores). A segunda etapa é o momento da objetividade, quando os resultados são submetidos à realidade.

Ao conciliar essas etapas do processo de conhecimento, Weber mostra-nos seu entendimento sobre as ciências da realidade, dimensionando a atuação do sujeito, da realidade e sua interpretação. Para ele, as ciências sociais devem estar comprometidas com homens reais, agindo em condições sociais e processos históricos definidos. O mundo a ser conhecido está inserido nesse contexto. A realidade, portanto, é sócio-histórica. Não tem sentido intrínseco e unívoco, dado naturalmente e de modo independente da ação humana. A realidade somente se torna cognoscível pela ação do sujeito, do homem, agente individual e portador do sentido.

Evidentemente, tal assertiva não implica em conceber a ciência como mera descrição de fatos, mas estabelece um compromisso com a compreensão causal da realidade empírica. A formulação de leis e conceitos gerais não corresponde ao objetivo

das ciências sociais, apenas constitui uma etapa do processo de produção do conhecimento científico. Também não ignora o elemento subjetivo presente na atividade cognitiva. As relações de causa e efeito precisam ser interpretadas.

Ao elaborar tal proposição, Weber (1991, p. 12) nos dá a medida da aproximação entre sociologia e história. Assim, à sociologia cabe a formulação das regras gerais enquanto à história se incumbe da “análise e imputação causal das ações, formações e personalidades individuais culturalmente importantes.” E propõe um modelo epistemológico justamente na confluência das perspectivas sociológica e histórica. A aproximação entre ambas não é direta, mas mediada por um instrumental analítico, por um recurso metodológico capaz de garantir que o investigador não se perca na infinita realidade. Weber concebe o tipo ideal como instrumento metodológico, categorias abstratas construídas para selecionar a dimensão do objeto a ser investigada e apresentá-la de forma pura. Nas palavras de Cohn (1982, p. 8) o conceito de tipo ideal constitui-se em recurso metodológico

[...] para ensejar a orientação do cientista no interior da inesgotável variedade de fenômenos observáveis na vida social. Consiste em enfatizar determinados traços da realidade – por exemplo, aqueles que permitam caracterizar a conduta do burocrata profissional e a organização em que ele atua – até concebê-los na sua expressão mais pura e conseqüente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis. Por isso mesmo esses tipos necessitam ser construídos no pensamento do pesquisador, existem no plano das ideias sobre os fenômenos e não nos próprios fenômenos.

De tal modo, na arquitetura weberiana, o tipo ideal constitui-se uma abstração necessária para converter a realidade em objeto cognoscível e para depois servir à comparação, auxiliando na compreensão e imputação causal. Cada aspecto selecionado da realidade poderia ser compreendido em função de sua maior ou menor aproximação em relação ao tipo ideal.

A ação racional é um dos tipos ideais concebidos, classificada por Weber em duas modalidades: i) ação racional com referência a fins, que se caracteriza pela escolha que leva em conta determinados fins, conseqüências e o modo mais eficaz e eficiente de atingi-los (relação custo-benefício); ii) ação racional com referência a valores, caracterizada pela escolha feita independentemente das conseqüências previsíveis. Tais modalidades de ação resumem ou sintetizam os modos de agir dos homens. De tal forma que quando agem de modo racional, desapegados de vínculos, afetos e tradições, os homens agem de modo

regular diante das situações (o modo de refletir sobre a relação custo e benefício obedece a regras mais ou menos universais de raciocínio).

A formulação desse conceito ou categoria abstrata é justamente a pedra de toque da concepção epistemológica weberiana: o fenômeno social deve ser interpretado com base nesse modelo de ação racional. E o resultado da interpretação, por fim, comparado com a realidade concreta. Os comportamentos divergentes do que é tomado como regular, deve ser “debitados na conta” dos desvios motivados pela afetividade ou pela tradição.

No embate entre objetividade e subjetividade, Weber coloca foco sobre o sujeito. Os fenômenos sociais são definidos a partir do sujeito, inaugurando a sociologia compreensiva. No edifício teórico weberiano o mundo objetivo somente faz sentido pela ação individual do sujeito. É, pois, esta abordagem histórica do conhecimento sociológico que está presente em Bendix (1996) como se verá a seguir.

1.3. Estudos sobre a ordem social em mudança na perspectiva de Reinhard Bendix

A perspectiva sócio-histórica sempre esteve presente nos trabalhos de Bendix, ganhando profundidade à medida que seus estudos iam se construindo. Tal perspectiva, aliás, constitui o traço mais característico de suas obras e deve ser tributada em grande parte à influência direta de Weber, expressamente assumida pelo autor. A influência weberiana, porém, segundo seus comentadores, dá-se também pela “sua ênfase na análise empírica e na generalização teórica”. São “esses dois pólos de influência constituem os alicerces que Bendix utilizará para construir sua marca registrada”, qual seja, “uma perspectiva histórico-sociológica que combina na interpretação e explicação, por um lado, e individualização, por outro” (REIS, 1996, p. 17).

Sua peculiar abordagem histórico-sociológica está configurada basicamente em três de suas principais obras *Work and authority in industry*, publicada em 1956; *A Construção nacional e cidadania* de 1964; e *Kings or people*, publicada em 1978, que nas palavras de Reis (1996, p. 17-18),

[...] constituem um *continuum* já que, conforme tem sido observado por mais de um analista, a ênfase na singularidade das experiências históricas se acentua em detrimento de uma preocupação com as generalizações. O que ele entende como genérico ou universal são certas questões de base que perpassam diferentes sociedades, questões que são historicamente vivenciadas pelos indivíduos e às quais eles respondem contextualmente, articulando de forma variável suas ideias e seus interesses.

Em linhas gerais, a preocupação de Bendix com o modo como as ideias se relacionam com a ação dos homens e seus interesses. E este é o mote que dá a ele base para elaborar sua perspectiva sócio-histórica e o uso que faz da comparação como recurso cognitivo: a partir da proposição de grandes premissas (grandes questões) teóricas que servem de base para análise geral (quadro comparativo conceitual comum) que depois individualiza, aplicando-as à análise de diferentes sociedades concebidas como sequências históricas particulares (diferentes experiências históricas).

Em *Construção social e cidadania*, por exemplo, a influência de Weber pode ser constatada na utilização de duas categorias-chave para o estudo da construção dos estados nacionais e do novo cidadão da sociedade moderna: a distinção entre poder formalmente instaurado e associações, tomadas como tipos ideais, que lhe permite conceber processos de desenvolvimento sempre parciais, diferenciados, valorizando as peculiaridades históricas de cada sociedade. Nessa obra, ele tomou como questão central (premissa teórica) a legitimação da autoridade (articulação de interesses e organização de solidariedade) e a partir daí dedicou seu esforço analítico para demonstrar que sociedades particulares, em cada experiência histórica, respondem de modo único e original a questões ou desafios universais (REIS, 1996).

Em seu esquema analítico as sequências históricas têm o propósito de “restringir ou pelo menos qualificar o alcance de proposições teóricas”. Em *Construção social e cidadania* a comparação histórica não se destina à formulação de “uma teoria geral da modernização” para explicar as mudanças sociais que culminaram com o surgimento da cidadania moderna, mas pretende unicamente, a partir do confronto (comparação) de diferentes experiências singulares, identificar “padrões mais ou menos afins com o exercício da liberdade” (REIS, 1996, p. 20-26). A comparação para Bendix é um modo de superar a pretensão de universalidade na abordagem dos problemas sociais, permitindo que se considerem as discrepâncias e as diferenças verificadas nas diferentes experiências históricas. Para Bendix toda e qualquer sociedade combina de forma peculiar o tradicional e o moderno.

Por isso, quando tomou os conceitos de desenvolvimento e modernização para elaboração de seu quadro conceitual para o estudo da cidadania, em *Construção nacional e cidadania*, deixou claro que somente podem ser compreendidos a partir de sua construção como tipos ideais (categorias), rejeitando a teoria da evolução social e sua ingênua confiança no progresso pleno, igual e uniforme da humanidade. Para ele, a evolução traz incertezas e por isso não tem cabimento a crença de que o desenvolvimento se dá por estágios ou etapas uniformes e iguais a que, necessária e invariavelmente, estão (ou estariam) sujeitas ou destinadas todas as sociedades. Em suas palavras,

A crença na universalidade dos estágios evolutivos foi substituída pela compreensão de que o *momentum* dos eventos passados e a diversidade das estruturas sociais conduzem a diferentes caminhos de desenvolvimento, mesmo quando as mudanças de tecnologia são idênticas (BENDIX, 1996, p. 35).

Captar os matizes do que Bendix (1996) denomina de desenvolvimento diferenciado das sociedades constitui um desafio intelectual para as ciências sociais e para o cientista em seu ofício de analisar com acuidade a realidade diversificada e singular. Não se trata evidentemente de menosprezar a validade dos conceitos ou categorias universais, mas de reconhecer que estamos em um mundo complexo, que não torna a tarefa do cientista social fácil. Certamente, o estudo sobre as mudanças sociais pode ser feito a partir de conceitos universalmente válidos. Do mesmo modo que “os conceitos de outras disciplinas, os conceitos sociológicos podem ser aplicados universalmente”. Entretanto, adverte o autor que o uso de conceitos universais tem limites teóricos e metodológicos que precisam ser respeitados, sob pena de esvaziamento da análise. Não se pode colocar em risco a utilidade analítica propiciada pelos conceitos universais. Certamente, alguma abstração é necessária, mas o conceito precisa ser periodicamente validado pela evidência empírica (BENDIX, 1996, 38).

Como modo de contribuir para compreensão e preservar a utilidade analítica dos estudos comparativos, propõe, então, repensar as categorias (ou conceitos) universais, introduzidos na sociologia moderna a partir das mudanças ocorridas na sociedade ocidental europeia, ao trazê-las para o âmbito de outras sociedades. E exemplifica:

Como os conceitos de outras disciplinas, os conceitos sociológicos podem ser aplicados universalmente. O conceito de divisão de trabalho, por exemplo, refere-se ao fato de que o trabalho realizado numa coletividade é especializado; o conceito é universal porque não conhecemos nenhuma coletividade sem essa especialização. Quando se

faz referência a um princípio da divisão do trabalho em horas extras – sem consideração de indivíduos particulares que realizam o trabalho e o modo como o trabalho é subdividido (seja por sexo, idade, habilitação...) –, chega-se a um significado do termo organização social. Não conhecemos nenhuma sociedade que não tenha esse princípio. É possível permanecer nesse nível de conceitos universais. Uma série completa de conceitos mutuamente relacionados pode ser elaborada dedutivamente num esforço para construir uma estrutura de conceitos aplicável a todas as sociedades. [...] Mas, em tais tentativas, o ganho em generalidade é obtido muitas vezes em detrimento da utilidade analítica (BENDIX, 1996, p. 38).

Bendix questiona a utilidade analítica do esforço em deduzir uma série de conceitos universalmente aplicáveis. Para ele, os conceitos universais, como divisão social do trabalho, organização social, classe social, burocracia, governo, igualdade, dentre outros, precisam de especificações “que irão estabelecer uma ponte entre conceito e evidência empírica.” Contudo, mesmo essas especificações têm uma aplicabilidade restrita. De modo geral, os conceitos sócio-históricos são limitados, por isso “é mais esclarecedor aprender de que maneiras a divisão do trabalho em uma estrutura social difere de outra do que reiterar que ambas as estruturas têm uma divisão de trabalho”. Este é o modo de garantir a utilidade dos estudos comparativos, mas também um desafio colocado ao pesquisador (BENDIX, 1996, p. 39).

Tal desafio consiste em não se deixar levar pela universalidade dos conceitos, não cair na armadilha das generalizações e, tampouco, perder-se no empirismo, puro e simples, sem qualquer pretensão ou compromisso com a densidade teórica. O desafio, portanto, é aquele pelo qual tem se debatido a sociologia, enquanto campo de conhecimento científico:

Conceitos e teorias são difíceis de ser relacionados com descobertas empíricas, enquanto muitas pesquisas empíricas são destituídas de significado teórico. Muitos sociólogos lamentam esse hiato, mas as dificuldades persistem e tendem a reforçar as pretensões à teoria pura, de um lado, e à pura metodologia, de outro (BENDIX, 1996, p. 39).

A proposta de Bendix para superar a distância entre teoria e realidade, fugir da armadilha da teorização excessiva ou do empirismo vazio, é dosar a generalização e a empiria nas análises. Por isso, em seus estudos sobre mudança social, presentes particularmente em *Construção Social e cidadania*, ele está justamente preocupado em encontrar diferentes respostas das sociedades à organização dos Estados nacionais (ou comunidades políticas) e à autoridade pública (ou sua organização e legitimação), que

culminou com uma nova definição de cidadania. Daí nosso interesse por sua abordagem metodológica.

Ao introduzir em sua análise o reconhecimento da originalidade das respostas de cada sociedade aos problemas da mudança social, particularmente decorrentes da modernização, Bendix (1996) oferece-nos também uma alternativa teórica às explicações evolucionistas do desenvolvimento. Ao buscar a singularidade nos processos de desenvolvimento, abre espaço para que sua abordagem possa ser replicada em estudos que versem sobre mudanças sociais, mesmo aquelas trazidas pela retomada liberal, globalizante e suas implicações em trajetórias históricas variáveis, particularmente a brasileira,

Para o estudo da realidade atual, os conceitos gerais são importantes, porém o que não se pode perder de vista [...] é que tais conceitos não são camisas de força que aprisionam os eventos, mas instrumentos que ajudam a compor um painel de variações compreensíveis que nos auxiliem a entender o passado e projetar tendências [...] (REIS, 1996, p. 20).

De fato Bendix (1996) nos oferece um entendimento historicizado dos processos de desenvolvimento e da modernização. Oferece-nos a possibilidade de compreender o processo de construção da cidadania (como movimento de extensão ou de ampliação de direitos), a partir do modo como o desenvolvimento e a modernização se instalaram no Brasil, além de analisar seu estágio atual:

Tendo examinado como o Ocidente fundiu em um todo significativo, que é o Estado nacional, elementos de autoridade e solidariedade, como essa fusão implicou uma concepção democrática do poder político e da identidade social (cidadania), ele está pronto para dar um sentido mais amplo às suas conclusões. A sequência efetiva da mudança social singulariza toda e qualquer trajetória. Tradição e modernidade quando vistas como dicotomias, como descrições de “antes” e “depois”, tal como em voga no período em que ele [Bendix] escreveu, distorcem a realidade e fazem tabula rasa do impacto de padrões sequenciais de mudança. Todas as sociedades expressam combinações originais de tradição e modernidade. Nesse sentido, o processo genérico de modernização diz respeito a tendências históricas e teóricas, que não podem ser vistas como superação de uma condição *ex-ante*. Ao contrário, estados anteriores de uma sociedade informam seu padrão sequencial de transformação (REIS, 1996, p. 21, destaques da autora).

A armadilha que Bendix quer evitar e o esforço que faz para superar esse persistente hiato teórico-metodológico no estudo de problemas sociais é também a nossa preocupação e compromisso. Parece-nos apropriado reafirmá-lo, pois assim como Bendix, partimos de alguns conceitos universais para construir a estrutura analítica e argumentativa

deste estudo. Referimo-nos propriamente aos conceitos forjados no processo das mudanças sociais e políticas ocorridas na Europa (especialmente na França e na Inglaterra) nos séculos XVII e XVIII. Assim, tomamos como linha básica os conceitos de cidadania e de universalização de direitos, especialmente o direito à educação, nascidos naquele contexto e a partir deles, esperamos avançar para a compreensão do problema proposto para esta investigação. Para tanto, tomamos o cuidado de “repensá-los em termos de extensão e dos limites de sua aplicabilidade” (BENDIX, 1996, p. 39) ao contexto histórico e social brasileiro.

Optamos por adotar essa abordagem como parâmetro desta investigação, ao considerar que as mudanças sociais ocorridas na Europa podem “fornecer fundamentos para estudos de mudança social” fora de sua órbita, desde que se evitem generalizações prematuras. Podem possibilitar a compreensão sobre qual cidadania e qual direito à educação têm sido introduzidos pelas políticas públicas focalizadas, tomando o ProUni como unidade de análise. Até mesmo porque, quando estudamos contemporaneamente os problemas relacionados ao desenvolvimento político e social, ainda nos utilizamos, de uma forma ou de outra, de conceitos que possuem uma derivação europeia ocidental, reconhecendo o contexto em que foram formulados alguns dos mais importantes conceitos sociológicos (BENDIX, 1996, p. 39).

Nossa expectativa, então, é chegar a padrões comparáveis que possam ser utilizados na análise da experiência da construção da cidadania brasileira, do modo como aqui se processou a modernização e o desenvolvimento, para compreender o processo de configuração do direito à educação e da universalização, particularmente no âmbito da educação superior. Em outras palavras, segundo Reis (1996, p. 26), “Bendix deixa-nos a possibilidade de elaborar tipos ideais de modernização que mesmo no nível genérico e abstrato nos permitam identificar possibilidades variáveis de se maximizar liberdade, igualdade e/outro valores sociais”.

Assim, tomando a universalização da educação como um princípio instituído pela Revolução Francesa, como condição para a construção do homem novo, que emergiria liberto dos grilhões do tradicionalismo imobilista medieval, assumido pelos Estados liberais à medida que construíam suas comunidades políticas nacionais, e observando a realidade atual das políticas públicas focalizadas, somos levados a questionar a respeito de que mudanças estão acontecendo (ou aconteceram) na ordem social que propiciaram o tratamento diferenciado a grupos sociais específicos, quando a igualdade de todos parecia

responder aos anseios de equalização de direitos em todos os âmbitos da vida civil, quando “as sociedades ocidentais progrediram firmemente para uma condição na qual os direitos da cidadania são [ou deveriam ser] universais” (BENDIX, 1996, p. 37).

Se metodologicamente Bendix (1996) nos mostra o caminho, também é neste autor que encontramos parte importante do substrato teórico que sustenta esta investigação, justamente em razão de seus estudos sobre as mudanças sociais que deram origem ao conceito moderno de cidadania, o que é relevante para nossos propósitos de situar o direito à educação no contexto histórico, sua incorporação à cidadania e sua universalização como condição para o desenvolvimento social e econômico.

1.4. Aportes teóricos: a educação para formar o homem novo

Para os termos de nossa investigação, a cidadania tal qual a conhecemos hoje constitui o processo de extensão ou ampliação de direitos, em decorrência das relações que os cidadãos mantêm com a autoridade representada pelo Estado.²⁷ A extensão ou a ampliação da reciprocidade de direitos e deveres, por seu turno, tendem a ser afetadas por forças sociais, mas não são meros subprodutos delas, uma vez que também tendem a ser afetadas pela posição do país no cenário internacional, pelas concepções sobre como deveria ser a distribuição adequada de direitos e deveres na comunidade nacional e pelas

²⁷ A significação clássica de cidadania se refere à participação política, cunhada pelos gregos antigos. A participação política ainda se constitui num de seus significados ou elementos definidores. Na Grécia antiga, sob o regime aristocrático, a cidadania confundia-se com o conceito de naturalidade: cidadãos eram aqueles nascidos livres no território grego, o que lhes garantia o direito de fruição de direitos políticos. Estrangeiros e escravos não eram considerados cidadãos, o que aponta um elemento importante para a reflexão aqui proposta: a cidadania como um traço de distinção social entre pessoas, como definição daqueles que são e daqueles que não são membros de uma sociedade ou o “problema de quem pode exercer a cidadania e em que termos”, implicando na consideração, não apenas da questão legal e da natureza dos direitos que a compõem, mas também em discutir as “capacidades não políticas dos cidadãos derivadas dos recursos sociais que eles dominam e a que têm acesso”, conforme propõe Barbalet (1989, p.11). Na Roma antiga a situação era basicamente a mesma existente na Grécia, visto que somente os patrícios eram considerados cidadãos, podendo usufruir direitos de participação na vida política. Essas civilizações (grega e romana) passaram por várias transformações em suas estruturas sociais, ora estendendo direitos políticos, ora restringindo-os a algumas categorias de pessoas. Essas transformações sociais demonstraram que o direito à participação política, mesmo que assegurado em lei, não é suficiente para prover a participação efetiva nas decisões políticas. Outros fatores influem na formulação do conceito de cidadania e em sua constituição como direito, visto que muitas vezes as restrições de ordem econômica, por exemplo, colocam-se como obstáculo para o pleno exercício da participação política. Desse modo, a cidadania se coloca para além dos direitos políticos e dos direitos civis do indivíduo para se constituir num conceito mais amplo e complexo que envolve a existência de uma sociedade justa.

conquistas da luta política, como proposto por Bendix (1996, p. 108). A seguir apresentamos uma síntese da elaboração histórica e dos argumentos teóricos que o conduzem a essa proposição. Antes, porém, enfatizamos que a extensão ou ampliação do direito à educação pública e gratuita se enquadra nesse processo.

Vimos na seção anterior que as mudanças sociais podem ser estudadas a partir das transformações havidas nas relações de autoridade. Esse é o tema da obra *Construção nacional e cidadania*.²⁸ Para Bendix (1996) a construção da cidadania moderna teve como base a configuração do Estado-nação, que significou uma profunda mudança no modo de cada indivíduo relacionar-se com a autoridade. O surgimento de comunidades políticas nacionais instituiu uma nova estrutura de poder, em que a autoridade legitimada passou a ser exercida com base na prescrição de direitos e deveres para o Estado e cada um de seus cidadãos.

A partir desse pressuposto e para fundamentar a construção do quadro conceitual geral que lhe serve de base, à influência de Weber, a que já nos referimos (autoridade e solidariedade), ele acrescentou as contribuições de Tocqueville²⁹, ao conceber as mudanças sociais como um processo de equalização – compreendido como processo de expansão de direitos ou como o surgimento de um novo padrão de direitos igualitários, corporificados na ideia de cidadania – que vai minar as relações de autoridade medieval e o modo de organização da comunidade política, transformando-a em comunidade política nacional.

Bendix utiliza as categorias industrialização, modernização e desenvolvimento como parâmetros teóricos de seus estudos sobre a cidadania moderna. Industrialização é o termo pelo qual designa as “mudanças *econômicas* produzidas por uma tecnologia baseada em fontes de autoridades inanimadas, bem como no desenvolvimento contínuo da pesquisa científica aplicada” (BENDIX, 1996, p. 39, destaque do autor).

Modernização (ou desenvolvimento social e político) significa “todas aquelas mudanças *sociais e políticas* que acompanharam a industrialização em muitos países da civilização ocidental”. Dentre essas, ele destaca “a urbanização, as mudanças na estrutura

²⁸ O livro *Construção nacional e cidadania* está organizado em três partes. Na primeira parte, Bendix constrói o quadro analítico conceitual das mudanças sociais ocorridas na Europa ocidental que culminaram com a formação dos Estados nacionais e um crescente igualitarismo ou de universalização de direitos. Na segunda parte, munido do quadro conceitual, procede a comparações com as experiências históricas específicas de três países, Japão, Índia e Rússia. Na terceira parte, acrescida à edição de 1977, apresenta uma reflexão sobre os processos de desenvolvimento e modernização de estados emergentes. A primeira parte de sua obra, que constitui “uma súpula teórico-analítica da discussão histórica” (REIS, 1996, p. 25), é a que mais interessa ao nosso estudo em termos de aporte teórico.

²⁹ Sobre Tocqueville, ver Quirino (1982; 2006).

ocupacional, a mobilidade social, o desenvolvimento da educação, assim como as mudanças sociais que culminaram com a transição das “instituições absolutistas” para “governos responsáveis e representativos, e do *laissez-faire* a um Estado de bem-estar moderno”. Desenvolvimento, por sua vez, expressa as “mudanças afins em ambas as esferas”, tecno-econômicas e sociopolíticas (BENDIX, 1996, p. 39-40, destaques do autor).

Utiliza-se desses parâmetros teóricos, pois seu estudo tem como *locus* a história das sociedades industriais da Europa Ocidental, mas não sem advertir-nos de que os utiliza apenas como base para a construção de suas definições gerais (tipos ideais) sobre a cidadania moderna e que, portanto, não devem ser tomadas como definições reais, ou seja, o desenvolvimento observado naquelas sociedades não é necessariamente o mesmo observado em outras e, tampouco, o resume enquanto fenômeno real. Em suas palavras, “nosso conceito de desenvolvimento deve englobar não apenas os produtos ou subprodutos da industrialização, mas também os vários amálgamas de tradição e modernidade que tornam todos os desenvolvimentos ‘parciais’” (BENDIX, 1996, p. 40 e 43, destaque do autor). As definições a que chega pela história das sociedades europeias servem-lhe de modelo inicial a partir do qual constrói suas comparações.

Com isso ele deixa claro que uma sociedade total ou “inteiramente moderna é uma abstração sem sentido” (BENDIX, 1996, p. 43), pois qualquer mudança social convive com o novo e o tradicional, que são movimentos antagônicos, mas que não se excluem mutuamente. De igual modo, devemos ter cuidado ao pressupor que a modernização é resultado direto da industrialização, mas sobre isso trataremos adiante.

Ao fazer tais advertências, Bendix está confirmando os referenciais metodológicos que balizam sua abordagem da sociologia-histórica, aos quais já nos referimos na seção anterior deste Capítulo. Feitos esses esclarecimentos iniciais, apresentamos a seguir, resumidamente, o modelo por ele proposto para análise da construção nacional e de seu produto mais direto, a cidadania, desde as transformações ocorridas nas relações de autoridade medieval até o Estado de bem-estar moderno.

Foram muitas as transformações ocorridas nas sociedades da Europa Ocidental desde o século XVIII, devido ao impacto que a disseminação do princípio de igualdade teve sobre as relações humanas, ao romper com o padrão político medieval em que os lugares sociais eram estabelecidos ou demarcados fundamentalmente pela hereditariedade, tendo a propriedade da terra como principal recurso econômico. Segundo Bendix (1996, p. 91), na estrutura política medieval:

Todos aqueles cuja posição ou *status* os exclui do acesso ao controle sobre a terra são desse modo excluídos de qualquer participação direta nos negócios públicos. Os direitos e liberdades são estendidos mais a grupos, corporações e classes do que a sujeitos individuais; a representação nos corpos judiciários e legislativos é canalizada através de Estados tradicionalmente privilegiados. Nessa estrutura, nenhum direito imediato é concedido aos súditos em posição de dependência econômica, tais como arrendatários, artífices, trabalhadores e criados: na melhor das hipóteses eles são classificados sob a casa de seu amo ou representados por ele e por sua propriedade (BENDIX, 1996, p. 91).

Tal estrutura política, e as relações de autoridade por elas moldadas, permaneceram intactas durante o tempo em que “o senso e a prática de responsabilidade” da aristocracia para com seus inferiores se mantiveram relativamente elevados, assim como “a lealdade e obediência” de seus subordinados. Em outros termos, o sistema medieval subsistiu enquanto houve certo equilíbrio entre os direitos dos senhores e suas responsabilidades para com o mais pobres, tidos como pessoas sem empenho e honra e que por isso precisavam ser assistidas. Nesse período, a caridade e a assistência eram traços distintivos das classes superiores. Aos poucos, contudo, esse sistema começou a apresentar sinais de desgaste, quando os senhores passaram a fugir “cada vez mais de sua responsabilidade de proteger e remunerar”, mas sem abrir mão de seus privilégios, assumidos como direitos inalienáveis (BENDIX, 1996, p. 92-93).

Esse desequilíbrio prosseguiu ano após ano, encoberto pela ideologia tradicional ainda profundamente arraigada nas relações sociais. Tornou-se explícito graças às condições propiciadas pela Revolução Industrial, que, ainda em sua primeira fase, provocou a revisão da ideia de responsabilização paternalista dos ricos para com os pobres, deflagrando a busca por novas interpretações teóricas a respeito das causas da pobreza: a caridade e a assistência antes exercidas como atos de generosidade e grandeza das classes superiores passam a ser questionadas ou rejeitadas. As novas oportunidades econômicas e as ideias igualitárias forneceram o substrato para o desenvolvimento de abordagens que procuravam explicar as causas da pobreza e eximir as classes superiores da responsabilidade para com os desígnios das classes inferiores.

Bendix (1996, p. 94, destaque do autor) lembra que “durante a segunda metade do século XVIII, alguns padres, escritores e economistas políticos começam a rejeitar ‘a responsabilidade do rico’ como uma fraude piedosa”, buscando novas leituras sobre as

causas da pobreza³⁰. Ele destaca três dessas abordagens que apresentamos a seguir, de forma sintetizada.³¹

Uma dessas novas leituras preconizava que a assistência e a caridade aumentavam a pobreza ao invés de diminuí-la, pois promovia a indolência: o protegido se acomodava com o auxílio recebido e não se esforçava para mudar sua situação. A lógica de tal abordagem é simples: “a horrível necessidade é o motivo mais natural do trabalho, pois exerce incessante pressão sobre o pobre. [...] A rejeição da responsabilidade da classe superior caminha de mãos dadas com a pretensão de que o pobre deve ser autodependente” (BENDIX, 1996, p. 94).³²

A segunda abordagem não difere significativamente da primeira no que tange ao entendimento sobre o aspecto pernicioso da caridade e da necessidade como um poderoso estímulo para o empenho na busca pela subsistência. Entretanto, para essa abordagem a mão-de-obra é vista “como uma comodidade como outra qualquer” colocada à disposição do empregador, sujeita à lei da oferta e da procura que determina o salário. No limite, isso significa que o patrão não pode pagar mais do que o empregado oferece em troca “sem pôr em risco sua empresa, e, por conseguinte, que os interesses do capital e do trabalho são idênticos” (BENDIX, 1996, p. 94-95). Tal proposição aproxima-se da teoria do mercado de trabalho, segundo a qual o empregador não devia agir irresponsavelmente e prejudicar seu próprio interesse para proteger o trabalhador imprevidente.

A terceira abordagem, partindo também do pressuposto de que a caridade e a assistência ampliam a indolência e a imprevidência, conjuga a teoria do mercado de trabalho com a teoria proposta por Malthus³³ para afirmar que “a população tende a aumentar mais rapidamente que os meios de subsistência”. Trata-se de uma lei natural e

³⁰ Miaille (1994, p. 119) lembra-nos que naqueles tempos o desemprego era considerado crime e severamente reprimido.

³¹ Devemos lembrar aqui as contribuições da Reforma religiosa, conduzida por Lutero e Calvino, para a valorização do trabalho, antes desqualificado. Sem o trabalho assalariado, o capitalismo não poderia existir. O homem deveria ser livre para vender sua força de trabalho em troca de salário, sem o que a acumulação não seria possível.

³² Não podemos deixar de registrar também a atualidade desse argumento que continua a servir aos opositores das políticas públicas de proteção social, que insistem na afirmação de que contribuem para aumentar a indolência, a acomodação e a imprevidência de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social que, ao receberem a proteção do Estado, não querem saber de trabalhar.

³³ A teoria da população preconizada por Thomas Malthus (1766-1834), em sua obra *Ensaio sobre o princípio da população*, afirma a tendência da população a aumentar mais rapidamente do que os meios de subsistência e que isso é uma lei natural: a natureza impunha limites ao progresso material, uma vez que a população cresceria em progressão geométrica enquanto a produção de alimentos aumentaria em progressão aritmética. Para ele, a pobreza e o sofrimento eram inerentes à sociedade humana e as guerras e as epidemias ajudariam a manter o equilíbrio temporário entre a produção e a população.

por isso não pode ser alterada pelas classes superiores. Entretanto, segundo Bendix, essa abordagem acrescentou um elemento importante ao responsabilizar as classes superiores pela compreensão dessa realidade e pela instrução das classes inferiores, ao considerar que a imprevidência também resultava da ignorância e da falta de restrição moral, que podiam ser combatidas pela educação, que se tornou, assim, “a tônica da nova ideologia empresarial” para a superação da imprevidência e da pobreza e como modo de assegurar a expansão do capital. A necessidade da educação reveste-se de um caráter funcional para inserção do trabalhador na comunidade, para que não mais dependa do assistencialismo (BENDIX, 1996, p. 95).

Daí em diante, as ideologias empresariais passam a articular três elementos: o elemento paternalista, no sentido da dominação pessoal do empregador sobre sua família e seus empregados; o elemento impessoal, lastreado na pressão do mercado (lei da oferta e procura) e na luta pela sobrevivência que aumentam a submissão do empregado aos desígnios do empregador; e, finalmente, o elemento educacional, no sentido de disciplinar os trabalhadores e compeli-los a intensificar seus esforços produtivos. Bendix (1996, p. 96) enfatiza a relevância política contida nessas ideologias:

[...] Num Estado-nação emergente que destruiu a antiga fragmentação da autoridade pública, as agências do governo nacional permitem, aos empregadores de mão-de-obra, proteção legal para seus direitos de propriedade. Esses direitos fazem parte de uma ampla tendência igualitária, que também se expressa no elogio a hábitos frugais e trabalho árduo, qualidades que habilitam todos os homens a adquirirem propriedade e *status*. Ao nível impessoal de apelos ideológicos, essa abordagem produz certos paradoxos típicos, de importância política.

Emergiu, assim, um tipo de trabalhador-padrão caracterizado pela bondade e honestidade, enquanto se execrava publicamente o trabalhador preguiçoso e imprevidente, com a exposição de suas deficiências. Ao nível da empresa, a autoridade representada pelo empregador promove a classificação moral dos trabalhadores, dividindo-os em pobres diligentes e pobres imprevidentes. Enfim, a pobreza tornou-se uma questão política:

A interpretação individualista das relações de autoridade na indústria aparece desse ponto de vista como um esforço para negar os direitos de cidadania àqueles que são mal sucedidos economicamente, uma abordagem que pode despertar um novo sentido de direito por parte das classes inferiores e conduzir a esforços tateantes para definir a posição dessas classes na comunidade política (BENDIX, 1996, p. 97).

Então, em determinado momento o mal-estar dos trabalhadores nas empresas ganhou repercussão. No plano econômico, estava-se em pleno processo de transição do feudalismo para o capitalismo, que, alterando o modo de produção, passou a exigir a instituição de valores universais, que garantissem sua expansão, capaz de romper o sistema de privilégios e hereditariedade da sociedade feudal, além dos laços de responsabilização pela dependência econômica.

A revolução tecnológica já se insinuava, fomentada e conduzida pela burguesia. Era necessário, então, fazer a revolução política, que se construiu a partir de uma mudança jurídica quando aos privilégios feudais, contrapôs-se o estado natural em que todos os homens nascem livres e iguais em direitos. Sobre essa base se faria a revolução jurídica necessária para viabilizar a revolução política.

Antes de avançar sobre esse tema, precisamos retomar a advertência feita por Bendix (1996, p. 98) a respeito de a cidadania moderna ser entendida como um subproduto mais ou menos direto da industrialização, em razão das transformações políticas ocorridas na Europa Ocidental terem sido decorrência das mudanças havidas no modo de produção. Essa abordagem constitui mais o reconhecimento de um fenômeno histórico do que o estabelecimento de princípios gerais, uma vez que sabemos que em outras partes conquistas políticas foram alcançadas sem que o processo de industrialização estivesse iniciado e mesmo na ausência de uma classe economicamente forte e empreendedora, como a burguesia. Contudo, foi na Europa Ocidental que as ideias democráticas se originaram a partir de mudanças socioeconômicas que tiveram profundo impacto sobre a estrutura política, “mas essas ideias espalharam-se pelo mundo, mesmo na ausência de circunstâncias semelhantes” (BENDIX, 1996, p. 98), reconhece o autor. Para ele,

A cidadania nacional e o industrialismo combinaram-se com uma variedade de estruturas sociais; portanto, devemos reconhecer a democratização e a industrialização como dois processos, um distinto do outro, por mais intimamente que, vez por outra, estivessem ligados (BENDIX, 1996, p. 98).

Saes (2003b), ao criticar a perspectiva evolucionista de Marshall (1967),³⁴ lembra as peculiaridades a que está sujeita a dinâmica de aquisição de direitos, da qual nossa própria história constitui-se em exemplo:

³⁴ Mais adiante, ainda nesta seção, apresentaremos uma síntese da perspectiva marshalliana sobre a cidadania e sua clássica classificação dos direitos.

[...] a cronologia da implantação dos diferentes elencos de direitos não tem de ser, em toda parte, a mesma cronologia do caso inglês. Assim, por exemplo, é possível que a instauração de um elenco importante de direitos sociais seja não a consequência natural da implantação de um regime democrático, e sim, um ingrediente importante da estratégia compensatória de um regime ditatorial em busca da legitimidade e de uma base social de apoio. **Foi o que o ocorreu no Brasil pós-trinta: a efetiva passagem de uma política estatal de proteção social foi uma obra da ditadura varguista, nos seus dois subperíodos (1931-34 e 1937-45). Convém também recordar, a esse respeito, que, desde o início da transição das sociedades latino-americanas para o capitalismo, a vigência de direitos políticos tem sido aí intermitente, configurando-se nesses casos um processo onde se sucedem avanços e recuos políticos, em vez de uma linha evolutiva contínua e ascensional** (SAES, 2003b, p. 20-21, destaques nossos).

De fato, podemos reconhecer com clareza a distinção do elemento político quando admitimos que diferentes formas de protesto tornaram-se possíveis desde a formulação do princípio de direitos iguais para todos, engendrado pelos Iluministas e pela ação dos déspotas esclarecidos, antes mesmo da Revolução Francesa e da Revolução Industrial. Por outro lado, não há como negar que a industrialização favoreceu ou facilitou a disseminação do princípio da igualdade em razão das novas condições em que se viram as classes que dependiam da venda de sua força de trabalho para sobreviver naqueles novos tempos (BENDIX, 1996, p. 98).

As condições a que foram submetidos os trabalhadores nas indústrias, a alfabetização, “a divulgação de material impresso, a concentração física do trabalho, a maior mobilidade geográfica e a despersonalização do relacionamento no emprego” (BENDIX, 1996, p. 99), certamente contribuíram para o surgimento e a intensificação do sentimento de iniquidade legal,³⁵ diante da natureza formal do princípio da igualdade, dando condições à luta pelo reconhecimento dos trabalhadores como cidadãos, que aos poucos ganhou repercussão:

[...] No fim do século XVIII e através do século XVIII [sic], a posição cívica do homem comum tornou-se um tema de debate nacional na Europa. Durante décadas, os debates sobre a educação básica e o direito ao voto questionam se um aumento na alfabetização ou nos direitos de voto entre o povo funcionaria como um antídoto à propaganda revolucionária ou como um perigoso incentivo à insubordinação (BENDIX, 1996, p. 100).

³⁵ No âmbito das relações industriais, mesmo com as mudanças nas relações de autoridade, muitos empregadores continuavam esperando a incondicional subordinação de seus empregados, repudiando qualquer interferência do Estado. Os empregados, por sua vez, esperavam a igualdade de direitos. Daí o sentimento de que a declaração formal de igualdade não era suficiente para torná-los efetivamente cidadãos (BENDIX, 1996, p. 106).

Temos, então, que considerar que o processo de construção da cidadania na Inglaterra foi mais uma exceção do que um modelo, conforme conclui Bendix (1996, p. 107). Graças a sua condição de país que realizou a Revolução Industrial, lá foi possível observar a redefinição gradual de direitos e obrigações, não necessariamente como resultado de guerra ou revolução. Em seu entendimento, a primazia industrial da Inglaterra permitiu-lhe também a primazia no âmbito político de forma menos dramática, ao contrário do que ocorreu na França, por exemplo. Para ele, a Inglaterra possuía uma comunidade política nacional, reconhecida pelos trabalhadores, o que viabilizou a extensão de direitos de forma razoavelmente pacífica.

Quando a comunidade política nacional não é viável, a conquista de direitos ou sua ampliação costuma ser precedida da necessidade de mudar a comunidade para que a cidadania plena seja possível.³⁶

O que pretendemos enfatizar com essa digressão a respeito da relação entre cidadania e industrialização (ou entre modernização e industrialização), além da distinção entre esses dois processos, é o entendimento que Bendix (1996) tem a respeito da inclusão das massas populares ao exercício de direitos, algo fundamental para os propósitos de nossa investigação, conforme já antecipamos nesta seção. Para ele,

[...] o problema das classes inferiores num Estado-nação moderno consiste nos processos políticos através dos quais, ao nível da comunidade nacional, a reciprocidade de direitos e deveres é gradualmente estendida e redefinida. É bem verdade que esse processo foi afetado a todo o momento por forças que emanavam da estrutura da sociedade. Mas mantenho que a distribuição e redistribuição de direitos e deveres não são meros subprodutos de tais forças, que elas são vitalmente afetadas pela posição internacional do país, pelas concepções sobre o que a distribuição adequada na comunidade nacional deveria ser, e pelo “toma-lá-dá-cá” na luta política (BENDIX, 1996, p. 108, destaque do autor).

O estabelecimento da relação de autoridade sob a égide do Estado-nação tem como elemento essencial a definição e a distribuição de direitos e deveres formalmente consignados. Esses direitos e deveres prescritos, positivados, codificados se incumbiriam

³⁶ Para Bendix, as classes trabalhadoras da Europa Ocidental vivenciaram uma crescente consciência de classe, que se expressava fundamentalmente pela “experiência de *alienação política*, isto é, um senso de não ter uma posição reconhecida na comunidade cívica na qual participar”. Para ele, a classe trabalhadora refletiu um comportamento conservador, mesmo quando protesta com violência. Em outras palavras, de modo geral não estavam interessadas em fundar uma nova ordem social: “protestavam contra sua cidadania de segunda classe, exigindo o direito de participação em termos de igualdade na comunidade política do Estado-nação” (BENDIX, 1996, p. 108-109, destaque do autor).

de definir o conceito de cidadão. “A questão é quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido”, como pondera Bendix (1996, p. 110).

Com essa assertiva, Bendix propõe que a extensão da cidadania às classes social e economicamente dependentes, com raras exceções, ocorre de forma gradual, sujeita a várias acomodações entre os tipos de direitos que a compõem. Há, assim, no âmbito das sociedades modernas uma dinâmica de criação de direitos, que pode ser mais exclusiva ou mais inclusiva, sujeita às vicissitudes dos conflitos internos e do próprio contexto social, político e econômico, o que pode explicar a falta de linearidade ou mesmo a intermitência dos processos de aquisição de direitos, como ocorreu (e ocorre) em outras localidades para além da Europa Ocidental, como em nosso País, por exemplo.

Ao se referir às várias acomodações que as designações de direitos conheceram (ou conhecem), Bendix (1996) recorre à sistematização proposta por Marshall (1967) quanto às categorias dos direitos que compõem a cidadania moderna: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, assim apresentados por Saes (2003b, p. 10-11):³⁷

São direitos civis [...] aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade, bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores (ou seja, o direito à justiça). São direitos políticos, [...] aqueles direitos que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa esta que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo (isto é, a elegibilidade) quanto à possibilidade de alguém escolher o governo (pelo exercício do voto). Finalmente, os direitos sociais equivalem, [...], à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem-estar e segurança materiais,

³⁷ Para Marshall, ser cidadão é participar integralmente da comunidade política, desfrutando do padrão de civilização vigente, da herança social e cultural e com acesso ao bem-estar e à segurança material. Conforme explica Saes (2003b, p. 10-11), a participação integral do cidadão dá-se pela atribuição de “diferentes tipos de prerrogativas – os chamados direitos que o Estado reconhece a todos os indivíduos; prerrogativas a que correspondem correlatamente obrigações para com o Estado: isto é, os chamados deveres”. Marshall defende que a cidadania é o resultado do aparecimento/evolução de instituições nacionais e de caráter especializado (no plano geográfico e funcional), que fizeram com que as prerrogativas antes (no período medieval) originadas do *status* social da família fossem “decompostas em diferentes tipos de direito, cada um deles garantido por um tipo especial de instituição” (SAES, 2003b, p. 13). As características do modo de produção capitalista teriam feito com que a aquisição desses direitos não ocorresse simultaneamente, mas de modo evolutivo e gradual, um tipo depois de outro. Observando a realidade histórica da Inglaterra, Marshall (1967) indica a ordem em que essas prerrogativas se constituíram: os direitos civis foram implantados no século XVIII; os direitos políticos surgiram fundamentalmente no século XIX e, finalmente, os direitos sociais ocorreram no século XX. Sua teoria da cidadania tem sido criticada, principalmente em razão do pressuposto evolucionista, que desconsidera as singularidades das experiências sociais e históricas, por desconsiderar o papel das lutas populares. Ver também Marshall (1967).

o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação na civilização vigente.³⁸

Bendix (1996) aparentemente não discorda da classificação de direitos elaborada por Marshall (1967), recorrendo a ela para explicar a relação de dependência existente entre as diferentes prerrogativas (direitos civis, direitos políticos e direitos sociais) que compõem a cidadania moderna. Para Bendix (1996), a cidadania nacional iniciou-se com os direitos individuais, que forneceu as bases e as condições para a conquista de direitos políticos, que tornou possível a conquista de direitos sociais. Saes (2003b, p. 16) resume exemplarmente o pensamento de Bendix a esse respeito:

Em *Construção nacional e cidadania*, Bendix mostra que, uma vez conquistadas as liberdades de ir-e-vir e de contratar, era inevitável que as classes trabalhadoras se lançassem, contra a vontade política da burocracia estatal e da classe capitalista, na luta pela conquista dos direitos de reunião e de associação. Os trabalhadores entendiam que essas prerrogativas se configuravam como os instrumentos sem os quais não poderiam fazer as liberdades civis elementares funcionarem eficazmente a favor de seus interesses materiais. Foi por isso que se travou, ao longo do século XIX, uma intensa luta popular em prol da conquista de tais direitos, daí resultando, no fim do século, o reconhecimento estatal da legitimidade das atividades sindicais e partidárias das classes trabalhadoras. O direito de organizar sindicatos e partidos políticos será usado, por sua vez, como arma importante na luta popular pela supressão das restrições censitárias e capacitárias ao exercício do direito de voto (vale dizer: pela efetiva instauração do sufrágio universal), bem como pela conquista dos primeiros direitos sociais [...].

Nas palavras de Bendix (1992, p. 112), os direitos políticos e sociais,

[...] emergem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. O indivíduo é livre para concluir contratos válidos, adquirir e dispor da propriedade. A igualdade legal avança à custa da proteção legal de privilégios herdados. Cada homem possui agora o direito de agir como

³⁸ Segundo o esquema teórico proposto por Marshall, não basta que estes diferentes tipos de direito estejam corporificados, positivados em lei como expressão do reconhecimento estatal, mas é preciso que possam ser concretizados e para tanto dependem da existência de uma estrutura de instituições específicas, fornecida pelo Estado, que os façam ser cumpridos e respeitados. Recorremos a Saes (2003b, p. 11) mais uma vez para explicar o esquema teórico marshalliano: “[...] os direitos civis dependem, para que sejam respeitados e cumpridos, do desenvolvimento da profissão especializada de defensor de particularidades (isto é, da profissão de advogado), da capacitação financeira de toda a sociedade para arcar com as custas dos litígios (o que implica a assistência judiciária aos pobres), bem como da conquista, por parte dos magistrados, de independência diante das pressões exercidas por particulares econômica e socialmente poderosos. Já os direitos políticos só se viabilizam, caso a Justiça e a Polícia criem condições concretas para o exercício dos direitos de votar e de se candidatar. Finalmente, os direitos sociais só serão concretizados caso o Estado esteja dotado de um aparato administrativo suficientemente forte, a ponto de propiciar, a todos, serviços sociais que garantam o acesso universal a um mínimo de bem-estar e segurança materiais”. Ver também Marshall (1967).

uma unidade independente; contudo, a lei apenas define sua capacidade legal, silenciando sobre sua habilidade de usá-la [...].

Ocorre, porém, que a mudança nas relações de autoridades entre o Estado e seus cidadãos somente foi possível, pois além da Revolução Industrial e da Revolução Francesa houve uma revolução jurídica, expressa na ideia de designação de direitos e deveres, como antecipamos e agora retomamos. Nesse sentido, cabe lembrar particularmente as contribuições da Revolução Francesa ao fornecer o substrato político para a necessária codificação de direitos e deveres, conforme lembra Hobsbawm (2009, p. 97-98):

Se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da revolução industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa. A Grã-Bretanha forneceu o modelo de ferrovias e fábricas, o explosivo econômico que rompeu com as estruturas socioeconômicas tradicionais do mundo não-europeu; mas foi a França que fez suas revoluções e a elas deu suas ideias [...]. A França deu o primeiro grande exemplo, o conceito e o vocabulário do nacionalismo. A França forneceu os códigos legais, o modelo de organização técnica e científica [...]. A ideologia do mundo moderno atingiu as antigas civilizações que tinham até então resistido às ideias europeias inicialmente através da influência francesa. Esta foi a obra da Revolução Francesa.

Juntas, as revoluções burguesas enfatizaram a liberdade do indivíduo e a ideia de propriedade material, princípios que tinham por base o argumento sobre o qual se ergueu toda a nova estrutura do poder e das relações de autoridade moderna: a ideia de sujeito de direito, responsável pela realização da revolução jurídica, necessária para viabilizar os anseios da burguesia e a consolidação do capitalismo como sistema econômico.

Saes (2003b, p. 13), em sua crítica à concepção liberal de cidadania, chama a atenção para o fato de que a implantação dos direitos civis “teria sido indispensável à própria implantação do capitalismo, já que sem tais direitos os homens não poderiam participar livremente do mercado, seja como compradores, seja como vendedores de força de trabalho”, o que somente foi possível mediante a revolução jurídica, que se processou no âmbito das revoluções políticas modernas, responsável pela instauração da forma-sujeito de direito,

[...] as revoluções políticas modernas, que derrubaram o Estado feudal-absolutista, foram também revoluções *jurídicas*. Ou seja, tais revoluções determinaram a instauração, nessas sociedades, da *forma sujeito de direito*, isto é, a atribuição por parte do Estado a todos os homens, independentemente de sua situação socioeconômica, da condição de seres individuais capazes de praticar atos de vontade. Noutras palavras, o

Estado pós-revolucionário conferia igualmente a todos os homens a capacidade de ir e vir e de se movimentarem livremente, bem como a capacidade de serem proprietários de bens ou de si mesmos. Ao instaurar de modo generalizado – “universal” – a forma-sujeito de direito, o novo Estado criava condições não só materiais, como também ideológicas, indispensáveis à implantação de uma estrutura econômica capitalista (SAES, 2003b, p. 22-23, destaques do autor).

Essa ponderação tem como base teórica a formulação de Miaille (1994, p. 119) para quem a transformação do servo em trabalhador assalariado somente seria possível se lhe fosse reconhecido “[...] um poder de direito abstracto de dispor da sua vontade e, para fazer isso, é preciso quebrar os vínculos feudais. E quebrar esses vínculos significa destruir a sociedade que os integrava, quer dizer, a sociedade feudal”. Esse poder abstrato está expresso justamente no conceito de sujeito de direito, definido como capacidade atribuída a toda e qualquer pessoa, independentemente de sua condição social, econômica ou hereditária (todos são livres e capazes de assumirem direitos e obrigações), surgido com a luta pela ascensão social, política e econômica da burguesia.

Para Miaille, a ideia de sujeito de direito é “absolutamente indispensável ao funcionamento do modo de produção capitalista”. Para ele, “a relação do proprietário do capital com os proprietários da força de trabalho vai ser escondida por ‘relações livres e iguais’, provindas aparentemente apenas da ‘vontade de indivíduos independentes’” (MIAILLE, 1994, p. 118, destaques do autor). A burguesia necessitava, portanto, dessa representação ideológica: uma sociedade composta por indivíduos livres, não dependentes do Estado. Dessa forma, surgiu a igualdade formal (todos são iguais perante a lei).

A questão essencial, subjacente ao processo gradual, mas não linear de aquisição/ampliação de direitos, e a disposição das classes trabalhadoras para ampliá-los e diversificá-los é a justaposição entre a igualdade formal e a desigualdade econômica. Em outras palavras, a relação assimétrica entre capital e trabalho: uma vez reconhecida a igualdade entre todos os cidadãos, qualquer eventual “esquema de proteção, ainda que baseado na benevolência ou mera liberalidade dos empregadores ou do Estado” foi destruído pela “nova liberdade do contrato” e demorou algum tempo para que as classes trabalhadoras pudessem contar com um patamar de proteção mínimo e desfrutar do exercício de seus direitos legais (BENDIX, 1996, p. 112).

Assim, a cidadania moderna inicialmente corresponde à atribuição e codificação de direitos civis, que visavam garantir prerrogativas de natureza estritamente individual (liberdade de ir e vir, de expressão, de pensamento, de crença religiosa, de contratar; o

direito à propriedade e à justiça), que correspondem essencialmente aos princípios gerais do liberalismo, afinados com a ideia de que todos são iguais e que devem ser respeitados por seus próprios talentos e aptidões que, devida e oportunamente desenvolvidos, responderiam pela conquista de vantagens sociais (sociedade meritocrática). É com esse ideário que o pensamento liberal fornece os argumentos que legitimam a sociedade de classes, defendendo-o como um sistema aberto, na medida em que possibilita a mobilidade social, que depende, assim, unicamente do indivíduo, de seus méritos.

Porém, a forma-sujeito de direito instaurada definiu os termos da igualdade formal, que no plano real se encontra justaposta à desigualdade social e econômica que exclui as classes inferiores da fruição de seus direitos, colocando em xeque a própria ideia de igualdade. Na codificação dos direitos e deveres promovida pelo Estado não havia qualquer dispositivo que garantisse o exercício de direitos para aqueles que são deixados à própria sorte, quando não dispõem de meios econômicos e sociais: “a igualdade da cidadania e as desigualdades de classe social desenvolvem-se juntas” (BENDIX, 1996, p. 112).

É, pois, tal justaposição que vai suscitar a demanda das classes trabalhadoras por outras prerrogativas que garantam o efetivo exercício da igualdade ao constatar que tal princípio não se resume à liberdade de contrato, “mas pelo estabelecimento dos direitos sociais e políticos igualmente”. Trata-se da “entrada das classes inferiores na arena política nacional”, onde as principais reivindicações passam a ser o direito de formar associações (direitos políticos) e de receber um mínimo de educação formal (direito à educação), além de outras garantias no âmbito da saúde, trabalhista e previdenciário (direitos sociais), que são introduzidos no conceito de cidadania. A mais recente categoria de prerrogativa incluída na cidadania, os direitos sociais, recebe essa denominação, pois são atributos que compensam o cidadão por consentir em ser governado pelas leis e “pelos agentes de sua comunidade política nacional” (BENDIX, p. 113-114) e também em razão de pretenderem reduzir a assimetria entre capital e trabalho. Aos direitos civis e aos direitos políticos (de votar e ser votado) juntam-se os direitos sociais, compondo, assim, a tríade sobre a qual se assenta o conceito de cidadania moderna.

Numa época em que a maioria da população não tinha acesso aos bens econômicos, sociais e culturais, o direito à educação aparece como uma pré-condição para o acesso ou exercício pleno de outros direitos. O cidadão não se define apenas por sua liberdade e seus direitos civis, mas pela sua efetiva participação em todos os segmentos da

sociedade, possibilitado pelo direito à educação, que deve ser garantido pelo Estado. O direito à educação coloca-se, então, como uma condição sem a qual não há democracia política e como modo de garantir o progresso econômico, por intermédio da produção científica, uma vez que a natureza insaciável da acumulação capitalista depende de técnicos e de trabalhadores qualificados.

Daí em diante, para Bendix, as sociedades, enfim, “progrediram para uma condição na qual os direitos são universais” e, onde “esses direitos ainda são negados, o conflito é evidente e, muitas vezes, violento” (BENDIX, 1996, p. 37), delineando um cenário de crescente igualitarismo ou, no mínimo, de crescente busca pela ampliação de direitos para a maioria social.

Contudo, temos que considerar a ponderação feita por Saes a respeito das distintas posições das classes sociais em relação ao processo de criação de novos direitos no âmbito da sociedade capitalista. Para ele, é perfeitamente aceitável, do ponto de vista teórico, “que as classes trabalhadoras se apoiassem sucessivamente, a partir do reconhecimento estatal de um mínimo de liberdade civil, nos direitos já gozados para conquistar novos direitos” (SAES, 2003b, p. 16). Então, nos termos de uma sociedade capitalista, a posição das classes trabalhadoras diante da cidadania tende a ser “dinâmica e progressiva”, postura que se explica pela própria “natureza da estrutura econômica capitalista”, como afirma Saes (2003b, p. 16), ao que complementa:

A produção capitalista tem um caráter infinito, gerando incessantemente novos produtos e novas necessidades. À vista disso, a maioria social, para poder reproduzir sua capacidade de trabalho e se manter destarte inserida no aparelho econômico, tem de incorporar sucessivamente novos produtos à sua pauta de consumo; o que implica a redefinição constante – por ampliação – da configuração dos seus interesses materiais. Assim, independentemente da dimensão simbólica ou ideológica de sua luta (por exemplo: a busca de reconhecimento, respeitabilidade ou dignidade no plano social), as classes trabalhadoras têm de usar a conquista de novos direitos universais como instrumento para a satisfação de interesses materiais em processo de permanente redefinição. Essa disposição dinâmica e progressiva das classes trabalhadoras diante da cidadania pode ser comprovada pela observação histórica (SAES, 2003b, p. 16).

Mas o que nos interessa evidenciar é que se, de um lado, a posição das classes trabalhadoras ou das classes socialmente vulneráveis no âmbito da sociedade capitalista é sempre dinâmica e progressista (no sentido de expandir e ampliar direitos), ultrapassando os limites dos direitos individuais para abranger todas as categorias de direitos, de outro, as classes dominantes e a burocracia estatal tendem a resistir a essa demanda, assim como

também tendem a agir no sentido de diminuir ou mesmo extinguir prerrogativas conquistadas. Nas palavras de Saes (2003b, p. 17, destaques do autor), a postura das classes dominantes e do topo burocrático tende a ser *regressiva* ou, no mínimo, *estagnacionista*.

Aliás, o próprio Bendix (1996) se incumbe de mostrar como a instauração de alguns direitos foi postergada na Europa Ocidental, por oposição das classes dominantes. Saes (2003b, p. 18) fala em “perigos da cidadania” para referir-se ao temor que as classes dominantes parecem ter da dinâmica de ampliação de direitos, “desde o início do processo de construção da cidadania”, como algo que pudesse colocar em risco seus próprios interesses. Temor que acabou, segundo o mesmo autor, se “transmitindo aos segmentos burocráticos mais poderosos”.

Contemporaneamente, a postura estagnacionista e regressiva das classes dominantes e setores burocráticos pode ser exemplificada pelas críticas ao Estado do Bem-Estar Social e pela ofensiva contra os direitos sociais sob o argumento da necessidade de diminuir o papel do Estado,³⁹ expressa na precarização das condições de trabalho, na flexibilização dos direitos trabalhistas, na desqualificação da escola pública e na ampliação do segmento educacional privado/mercantil, particularmente na educação superior.

Diante desse quadro, podemos afirmar com Saes (2003b, p. 21, destaques do autor), que, se “a perspectiva da maioria social é dinâmica e progressiva, e a perspectiva das classes dominantes é estagnacionista e regressiva, o processo de criação de direitos na sociedade capitalista é necessariamente um processo conflituoso, embora não contraditório”. E que, mesmo depois de implantados, “nem *todos* os direitos são irreversíveis”, especialmente os direitos sociais, dentre os quais se inclui o direito à educação. No âmbito da evolução dos direitos, somente os direitos civis estariam a salvo, em razão de serem elementos definidores (ou essenciais para reprodução) do modo de produção capitalista. Nas palavras de Saes (2003b, p. 23),

Com a formação, numa sociedade qualquer, de uma economia capitalista urbana (grande indústria moderna, à qual se articula um aparelho de serviços moderno), os direitos civis aí implantados se tornam, pelo menos em sua versão mínima, praticamente irreversíveis. Sendo uma condição de existência do capitalismo, tais direitos têm tudo para permanecer, pois

³⁹ Saes (2003b) lembra que, no plano teórico, a mobilização das classes dominantes para a redução ou extinção de direitos sociais tem sido sustentada por autores como Hayek – em suas obras *O Caminho da Servidão* e o *Fundamento da Liberdade* – e Samuel Huntington em seu texto denominado *A Crise da Democracia*, publicado em 1975.

uma economia urbana já capitalizada dificilmente regredirá, de modo espontâneo, a um estágio feudal ou escravista.

E sob essa perspectiva, os direitos políticos e os direitos sociais não são essenciais para a reprodução do modo de produção capitalista, por isso ficam suscetíveis e precisam ser conquistados e continuamente defendidos (SAES, 2003b).

A observação histórica da dinâmica da evolução da cidadania sugere que há sempre uma defasagem entre declaração de direito e sua efetivação, o que pode ser explicado a partir da desigualdade social que é inerente ao capitalismo, que, no limite, também explica a resistência das classes dominantes e de seus representantes na burocracia estatal quanto à ampliação de direitos da maioria social.

Tal defasagem, considerada a partir da forma-sujeito de direito, expressa a coexistência de uma **prerrogativa real**, instaurada pela liberdade de movimentação, e a **declaração ilusória**, instaurada pela igualdade formal (SAES, 2003b, p. 23, destaques nossos), que mobiliza a continuação da luta pela ampliação de direitos, mas também é necessária para garantir a inerente desigualdade social do capitalismo. A configuração e a luta pela manutenção e ampliação dos direitos sociais, em particular do direito à educação, devem ser analisadas a partir dessa dualidade.

Se há uma defasagem entre a prerrogativa real e a declaração do direito à igualdade; se, considerando apenas as classes fundamentais (capitalistas e classe trabalhadora), existem divergências de posicionamento em relação aos direitos sociais (por exemplo, o direito à educação), como explicar o momento atual em que, aparentemente, parece haver um discurso uníssono em favor da necessidade de estender o acesso à educação superior e as políticas públicas que se apresentam para viabilizar tal democratização? Para tentar encontrar respostas (ou novas indagações), ainda que provisórias, precisamos refletir um pouco mais sobre a relação entre a sociedade, o Estado, em seu papel de redutor das assimetrias entre capital e trabalho, e o mercado. É disso que trataremos no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 2

ESTADO, MERCADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Tendo apresentado a estrutura e as escolhas metodológicas que sustentam esta investigação, além de ter situado teoricamente a questão da cidadania moderna e a vulnerabilidade a que estão sujeitos os direitos sociais e o direito à educação em particular, nosso propósito neste Capítulo é refletir sobre a relação entre sociedade, Estado e mercado, mediada pelas políticas públicas sociais, a fim de situar o ProUni, desde sua vinculação histórica com o sistema de proteção social brasileiro, de modo a explicitar qual conceito de justiça social o orienta. Para tanto o Capítulo, está organizado em quatro seções.

Na primeira seção, denominada **Desenvolvimento econômico e igualdade: a função equalizadora das políticas sociais**, dedicamo-nos a recuperar as origens históricas das políticas públicas de corte social como forma de regulação social e seu apogeu na vigência do Estado de Bem-Estar. Também apresentamos um retrospecto da proteção social no Brasil desde a década de 1930, destacando suas características particularista, seletiva e assistencialista e as novas expectativas criadas pela Constituição Federal de 1988, em razão da acolhida que deu aos direitos sociais, mas que se vêem confrangidas pelas teses neoliberais, que defendem a redução da atuação do Estado como produtor de bens e serviços, notadamente aqueles de natureza pública, provocando a redefinição da questão social ante a preponderância da perspectiva economicista, o que afeta seriamente a proposição de políticas públicas universalistas.

Na segunda seção, **Universalização e focalização das políticas sociais**, prosseguimos na reflexão sobre a oposição que tem sido colocada entre essas duas modalidades de políticas sociais, procurando explicitar suas vinculações a tipos diferentes de justiça social, decorrentes da configuração do sistema econômico, dos conflitos de interesses e das relações de poder que se estabelecem no âmbito da sociedade. Passamos também pelos argumentos que tentam colocar a opção entre universalização e focalização como mera decisão de ordem técnica, despolitizando a questão social e desconsiderando nossa história excludente.

Na terceira seção, **Estado mínimo e as políticas sociais para educação superior**, dedicamo-nos à reflexão sobre as mudanças na configuração do Estado (do Estado de Bem-Estar ao Estado mínimo) e como repercutiram no sistema de proteção social. Detalhamos um pouco mais o impacto do economicismo sobre as políticas sociais, desde a década de 1990, o que de certa forma tem justificado o abandono da universalização. Particularmente, tratamos da repercussão do economicismo no campo da educação superior em nosso País, com a enorme expansão do setor privado, particularmente do sub-setor privado/mercantil, a partir das contribuições de Sguissardi (2006; 2008) e de Silva Jr. e Sguissardi (2000; 2001), a que o ProUni parece responder, ao oferecer isenções fiscais em troca de vagas.

Por fim, na quarta seção, denominada **O papel da educação superior na sociedade capitalista**, refletimos sobre a representação que tem sido atribuída à educação superior na atualidade que a elevou a campo privilegiado da formação profissional, justificando o discurso sobre a democratização do acesso. Abordamos a relação entre trabalho e educação a partir das mudanças no modo de acumulação capitalista para entender o papel atualmente atribuído à educação superior como necessidade que o sistema tem de renovar seus mecanismos ideológicos e justificar-se como o mais adequado para a conquista do bem-estar individual, do bem comum e da justiça social. A partir das contribuições teóricas de Boltanski e Chiapello (2009), explicitamos a capacidade de adaptação do capitalismo de modo a conseguir a mobilização e a adesão de pessoas das quais depende para o prosseguimento da acumulação, e que deveriam opor-lhe resistência para explicar o que está por trás do grande apelo popular que um programa como o ProUni carrega.

2.1. Desenvolvimento econômico e igualdade: a função equalizadora das políticas sociais

Entendemos que é preciso situar o ProUni a partir de sua vinculação histórica a um conjunto de circunstâncias que, em parte, é responsável pela feição que esse Programa assumiu no cenário educacional brasileiro, inclusive para compreender seu grau de comprometimento com o movimento de privatização do ensino superior e qual conceito de justiça social pretende implementar. Para tanto, precisamos situá-lo a partir da formação do sistema de proteção social em nosso País, de modo a explicitar a relação entre Estado e mercado, engendrada pelas políticas públicas, particularmente aquelas que dizem respeito à educação superior. Este é o propósito deste capítulo.

Antes, porém, convém assinalar que por políticas públicas compreendemos “um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental, que procura responder a demandas de grupos de interesse”. Nesse sentido, “a política educacional traduz-se em política pública de corte social” (CARVALHO, 2006, p. 1), em razão de seu propósito de realizar ou de tornar efetivo o direito à educação.⁴⁰

“A história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais”. A afirmação de Castro e Ribeiro (2009, p. 17) nos fornece indícios a respeito do árduo percurso do vir a ser sujeito de direitos, sugere o difícil caminho para tornar efetivos os direitos de cidadania nas sociedades capitalistas desde sua origem. A consolidação da ordem liberal capitalista introduziu novos riscos ou novas formas de vulnerabilidades sociais que não mais podiam ser resolvidas pelo próprio indivíduo, pela tutela da família, pela caridade ou proteção aristocrática, do senhorio ao servo. A relação de autoridade entre o indivíduo e o Estado passou a ser de outra ordem e os problemas entre capital e trabalho precisavam ser equacionados de outra forma. Em certo momento, “junto à defesa dos direitos liberais clássicos, surgiram então agendas que exigiam o controle destes riscos, passando pelo Estado ou por soluções por este engendradas, a responsabilidade de garantir níveis mínimos de bem-estar aos cidadãos”. Tornou-se necessário criar uma rede de

⁴⁰ Nesta investigação utilizamos as expressões políticas públicas, políticas sociais e políticas educacionais com esse mesmo sentido.

proteção social a bem da própria continuidade e estabilidade política do desenvolvimento capitalista (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 21).

As estratégias e mecanismos para equalização social, conduzidas ou engendradas pelo Estado, passaram a ser denominadas de políticas públicas sociais ou simplesmente políticas sociais, assumindo papel importante ao viabilizar que uma nova categoria de direitos (os direitos sociais) buscasse a efetividade no combate às iniquidades e às desigualdades produzidas pelo modelo de organização econômica capitalista.

Apesar da necessidade de intervenção do Estado estar vinculada, em sua origem, à consolidação da ordem liberal capitalista e às novas vulnerabilidades sociais por ela introduzidas, foi somente a partir de meados do século XX, logo após o fim da Segunda Guerra, que a demanda por mecanismos de proteção social conheceu a experiência mais significativa, a partir da ampliação de seu escopo, indo além da instituição de seguro social para trabalhadores e funcionários da burocracia estatal, desenvolvendo-se de modo integrado (em várias frentes), público (financiada pelo Estado) e de caráter universal (estendida indistintamente a todo cidadão), “independentemente da sua inserção profissional ou laboral” (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 21).

Nas palavras de Druck e Filgueiras (2007, p. 25):

No século 20, a partir dos anos [19]30, e principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, os países mais desenvolvidos da Europa viveram uma experiência que se tornou referência para todo o mundo. Uma época em que se constituiu o Estado de Bem-Estar Social, resultado de um pacto entre as organizações políticas e sindicais dos trabalhadores (através da social-democracia) e os capitalistas. Pacto este alicerçado, de um lado, numa melhor distribuição de renda e dos ganhos da produtividade e, de outro, na aceitação da ordem do capital. Nesse período criou-se a possibilidade de implementação de políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, sendo estabelecido um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, tornando, desta forma, o capitalismo menos devastador.

Foi a partir desse momento que a ideia de proteção social ligou-se irremediavelmente à necessidade de atenuar as diferenças inerentes ao modelo econômico capitalista, notadamente aquelas pertinentes ao acesso a bens e serviços que não podem ser acessados mesmo quando se tem salário (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 21).

Às experiências de atuação mais ampla do Estado no combate à pobreza e às desigualdades sociais denominaram-se Estado de Bem-Estar Social, responsável pela “concepção de cidadania regulamentada”, caracterizadas pela “presença plena e mais

avançada” do Estado na defesa e proteção de direitos sociais e na regulação do mercado. Curiosamente, tais experiências atingiram maior expressão nas economias capitalistas centrais [ou nem tanto, se considerarmos que nesses países os riscos à estabilidade do capitalismo eram potencialmente mais acentuados]. O fato é que nesses países desenvolveram-se iniciativas inéditas no campo da proteção social e, durante quase três décadas (de 1948 a 1973), o Estado foi figura central no “processo de expansão econômica e do exitoso enfrentamento das iniquidades geradas no interior das sociedades capitalistas”, cumprindo “distintas funções estratégicas, todas consagradas ao enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade” (POCHMANN, 2004, p. 3-4).

Ao propor-se a reduzir a assimetria existente entre capital e trabalho, entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, o Estado do Bem-Estar assume uma dimensão ética, que diz respeito à justiça social, além da dimensão econômica, relacionada à estabilidade do capitalismo, à medida que dá sustentação ao processo de acumulação pela via dos recursos públicos. Mas é para a dimensão econômica que Oliveira (1998, p. 21) chama nossa atenção quando se refere à estreita vinculação entre o sistema capitalista e a utilização de recursos públicos pela iniciativa privada.

Para este autor, a história demonstra que o capitalismo não existiria sem o apoio dos recursos públicos. A novidade introduzida pelo Estado do Bem-Estar foi que sua utilização passou a ser sistematizada, tratada como esfera eminentemente pública, revestindo-se de uma função social, dispondo de um conjunto de regras “universais e pactadas”, servindo tanto à acumulação de capital como a “reprodução da força de trabalho, por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20).

Sob a perspectiva econômica, no âmbito da acumulação de capital, o fundo público propiciou os investimentos necessários para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, os subsídios à produção, que garantiam a competitividade de preços no mercado internacional, entre outras ações. No âmbito da reprodução da força de trabalho, serviu aos investimentos sociais (saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego, habilitação, lazer, etc.) que resultaram em novos direitos e ampliação de direitos para os cidadãos.

Esses investimentos sociais, por seu turno, resultaram em um salário indireto, que passou a ter importância cada vez maior em relação ao salário direto em boa parte dos países industrializados: o salário indireto acabou liberando o salário direto para o consumo de massa, tendo sido um dos fatores responsável pelo “crescimento dos mercados,

especialmente de bens de consumo duráveis”. Do ponto de vista “da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais”, o fundo público incorporou-se definitivamente à estrutura do “capitalismo contemporâneo”, e, até que se demonstre o contrário, tornou-se insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21-22).

Ao propor equilibrar a dimensão econômica e a dimensão social do desenvolvimento, nas palavras de Draibe (1993, p. 2), o Estado do Bem-Estar se apresentou como “um elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas”, consubstanciando-se “em uma determinada forma de articulação entre Estado e Mercado, entre o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social”, permitindo alguns avanços importantes na construção da cidadania efetiva.

Contudo, as experiências de intervenção do Estado na distribuição da riqueza e na regulação do mercado não foram idênticas ou uniformes em todos os países como advertem Castro e Ribeiro (2009, p. 22), o que implica considerar que as conquistas do cidadão estão clivadas pelas peculiaridades históricas, sociais e econômicas de diferentes contextos:

[...] A história da construção dos sistemas de proteção social no século XX, esconde [...] enormes distinções entre os modelos efetivamente montados em cada país, frente a suas respectivas trajetórias, embates políticos e necessidades sociais.

Por isso, é preciso cautela com as generalizações até mesmo porque o conceito de Estado do Bem-Estar não é unívoco. E para evitar as armadilhas das generalizações, os estudos comparados permitem admitir que esse modo singular de regulação social, conheceu diferentes maneiras de realização em diferentes contextos e com distintos padrões, decorrentes das complexas e variadas dimensões da proteção, “seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrigam, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político” (DRAIBE, 1993, p. 2).

Evidentemente, os elementos que permitem identificar as origens das políticas de proteção social são meramente teóricos: cada trajetória histórica, em particular, vai imprimir marcas próprias à construção dos respectivos sistemas, conforme ensina Bendix (1996). Esse cuidado com as generalizações está presente em Castro e Ribeiro (2009, p. 22) quando assinalam que:

Um sistema nacional de políticas sociais apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e de igualdades desejáveis. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com mais ou menos abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma.

Em tal perspectiva, o Estado do Bem-Estar Social coloca-se como um conceito universal a ser tomado como categoria, um tipo ideal (para sermos fiel à designação webberiana). Ao admitir tal possibilidade teórica, ao tomar a ideia de proteção social a partir da ação do Estado como uma categoria de estudo, abre-se espaço para que outras realidades históricas, situadas fora do âmbito dos países capitalistas centrais, possam ser estudadas. Graças aos estudos comparados, podemos considerar que o Estado do Bem-Estar:

[...] pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros se mostra mais privatista e residual; em uns mais generosos na cobertura e diversificação dos benefícios, em outros é mais “politizado” e clientelisticamente utilizado. Em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo-se uma renda mínima (ou o imposto negativo) a todos quanto não lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população (DRAIBE, 1993, p. 3, destaque da autora).

Somente a partir dessa perspectiva teórica é possível compreender o caminho da proteção social no Brasil, traçando um padrão de desenvolvimento para nosso sistema que leve em consideração as peculiaridades que matizaram sua criação, como, por exemplo, o ingresso tardio do País no modo de produção capitalista, sua instituição “sob a égide de um regime autoritário” e sob “um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 1993, p. 4).

Os estudos sobre as diferentes experiências de intervenção do Estado, a fim de equalizar as desigualdades entre capital e trabalho, resultaram em uma tipologia classificadora dos sistemas nacionais de proteção, definida em razão da abrangência de sua atuação e de sua forma de financiamento. Segundo tal classificação, são três os padrões de organização dos sistemas, a saber: i) o modelo liberal/residual; ii) o modelo

universal/redistributivo; e iii) o modelo meritocrático/corporativo, compreendidos a partir dos seguintes parâmetros:

1. Um sistema de políticas sociais do tipo residual delimita sua atuação no campo social de modo *ex post*, entra em cena apenas quando os dois canais privados – quais sejam o mercado e as famílias – não funcionam ou são insuficientes no encaminhamento das necessidades sociais. As políticas públicas, quando presentes, dirigem-se aos necessitados, de modo seletivo e assistencial, atendendo-os apenas enquanto perdurar sua situação emergencial de carência.
2. Um sistema do tipo redistributivo define-se a partir do conceito de direitos mínimos universais de cidadania no campo social. A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pela ação do mercado, atendendo assim a objetivos redistributivistas, em nome de um maior grau de igualdade. Além disso, geralmente o cumprimento desta missão exige a provisão de um leque amplo de bens e serviços por meio de uma rede de equipamentos públicos, gratuitos e de acesso universal.
3. Um sistema do tipo meritocrático, seja em suas versões corporativista ou clientelista, assenta-se na concepção de que a ação do Estado é necessária para corrigir as distorções do mercado, mas em sentido complementar e não substitutivo. É a partir do posicionamento alcançado pelos indivíduos no mercado que se define o acesso aos benefícios de política social, mediada pela contribuição do trabalhador e dos seus patrões ao financiamento do sistema. Considerado um modelo conservador de política social, pode até oferecer amplos níveis de proteção ao cidadão, mas sempre referendando as posições desiguais e segmentadas do mercado de trabalho (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 22-23).

Assim, em cada localidade as tendências gerais da proteção social se encontram com as especificidades das condições históricas, originando variados modos de conceber e programar políticas sociais. Em outras palavras, variam as concepções sobre como e em que grau o Estado deve atuar na área social. O que há em comum entre essas tendências é basicamente a ideia de atuação mais direta do Estado na sua relação com o mercado.

É, pois, essa perspectiva teórica que assumimos nesta investigação para compreender a história das políticas sociais no Brasil, abdicando de uma concepção linear, evolucionista, da proteção social. À luz desse entendimento, buscamos compreender como aqui se processou e se processa essa “particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”, dando origem a um sistema nacionalmente articulado e estatalmente regulado de proteção social (DRAIBE, 1993, p. 19).

Feitos esses esclarecimentos, podemos no dedicar, ainda que brevemente, à história da proteção social em nosso País. É, pois, a partir da década de 1930 que se dá a formação de um sistema nacional de políticas sociais, com a ampliação do espectro de atuação (intervenção) do Estado como agente regulador e articulador, incorporando novos bens e serviços sociais, como, por exemplo, “a diversificação dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; a organização da atenção à saúde no âmbito da assistência médica previdenciária; e a expansão do ensino fundamental e médio”, bem como da criação de toda uma estrutura administrativa para gerir essas políticas sociais e tornar efetivos os direitos consignados (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 24).

Considerando a tipologia anteriormente apresentada, podemos, ainda que de modo precário, inferir que, ao menos nos primeiros anos, o sistema brasileiro de políticas sociais caracterizou-se pela meritocracia, pela seletividade, heterogeneidade e fragmentação (DRAIBE, 1993, p. 21). Meritocrático porque a proteção social decorria da “posição ocupacional e de renda do indivíduo, no interior da estrutura produtiva”. Seletivo porque o sistema se aplicava a um reduzido número de beneficiários, pois “embora a maioria das categorias profissionais urbanas tenha sido gradativamente incorporada ao sistema, um amplo contingente permaneceu excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais”. Heterogêneo, pois os benefícios não eram uniformemente distribuídos, “algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras”. Fragmentado, em razão da gestão pulverizada das políticas entre múltiplas instituições, “com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas” (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 23-24).⁴¹

De qualquer forma, ainda que de modo particularista e seletivo, houve alguns avanços nos processos de centralização institucional e na incorporação de novos grupos sociais ao esquema de proteção, notadamente a partir da década de 1960,

⁴¹ Draibe (1993, p. 25) destaca outros aspectos que marcaram a formação do sistema de proteção social brasileiro, responsáveis pela sua natureza clientelista e profundamente suscetível à influência política de certos grupos na distribuição de benefícios sociais: as relações do Estado com os grupos de interesse e a configuração do sistema político. Características que evidenciaram ou favoreceram o caráter clientelista e a influência de grupos e partidos políticos, transformando as instituições responsáveis pela realização das políticas sociais em feudos, com sérias repercussões na distribuição dos benefícios sociais. Como exemplo desse processo de feudalização do sistema de proteção social, Draibe (1993, p. 25) destaca os institutos previdenciários, situação que persistiu mesmo depois do processo unificação a que foram submetidos, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Conselho Federal de Educação (CFE).

As drásticas transformações ocorridas na economia e no Estado brasileiro, a partir da instauração do regime militar acarretaram mudanças sensíveis no sistema de proteção social brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970. Estas mudanças foram operadas no sentido da expansão do sistema, em busca de uma abrangência nacional, por meio de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade do sistema previdenciário, buscando-se novas fontes de financiamento e redefinindo-se seus princípios e mecanismos operacionais (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 25).⁴²

Segundo Draibe (1993, p. 21), somente na década de 1970 é que vão se organizar “os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação)”, que a autora denomina de núcleo duro da intervenção social do Estado, bem como são definidas e reguladas as fontes de financiamento das políticas sociais. Nesse período amplia-se o esquema protetivo por meio de um movimento de massificação, incluindo-se mais beneficiários, até mesmo, ainda que timidamente, os trabalhadores rurais, estabelecendo-se, enfim, o padrão de proteção estatal que acompanhará o sistema até a década de 1980.⁴³

Entretanto, tal mudança nas relações entre Estado e mercado não se dá no sentido de avançar no combate às desigualdades pela ruptura com o padrão excludente anterior. Pelo contrário, “alguns dos componentes de iniquidade do sistema são acentuados”, como afirmam Castro e Ribeiro (2009, p. 25), ao que acrescentam:

⁴² Os autores ainda assinalam, de modo a caracterizar o processo de formação do sistema de proteção social brasileiro, que, apesar de suas características meritocráticas terem se mantido até a promulgação da CF de 1988, acabou incorporando “um grande contingente de segurados, nas décadas de 1960 e 1970. Com o acelerado crescimento econômico do período do *milagre*, a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários do INPS. Isso foi essencial para a expansão e consolidação da assistência médica previdenciária e, mais tarde, para a ampliação do acesso não contributivo ao sistema de saúde”, além da inclusão de grupos específicos (idosos e pessoas incapacitadas para o trabalho em decorrência de problemas de saúde), mediante a comprovação de um tempo mínimo de contribuição para o sistema, bem como a consignação de alguns tímidos benefícios aos trabalhadores rurais (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 25-26, destaque dos autores).

⁴³ É importante registrar que a classificação historiográfica das políticas sociais no Brasil que estamos apresentando para balizar nossa investigação, tem efeito meramente argumentativo e não pode ser entendida em caráter absoluto, irrevogável ou mesmo linear (no sentido de expansão para melhor, acolhendo mais beneficiários e com mais qualidade nos serviços e bens públicos), até porque, como adverte Draibe (1993), tal classificação convive com a heterogeneidade. De igual modo, a utilização de expressões descritivas como expansão fragmentada, seletiva e massiva, “utilizadas para denominar o modo de crescimento, avanço e cobertura da proteção social, são insuficientes para dar conta da especificidade do movimento” de cada uma das etapas aqui referenciadas. Assim, quando nos referimos à expansão fragmentada e seletiva, como a autora propõe, queremos registrar que “nem todas as áreas de intervenção do Estado operam plenamente” e que o rol de beneficiários vai se expandindo aos poucos, que os grupos sociais “vão, passo a passo, sendo incorporados ao sistema”. Por expansão massiva, estamos nos referindo ao “crescimento com características de política de massas”, ou seja, quando “o acesso amplia-se enormemente”. Evidentemente, fragmentação, seletividade, universalismo, massificação de direitos sociais são características que podem permear, de forma distinta, cada etapa histórica considerada. De tal modo que, ao afirmar que houve expansão massiva, “não significa necessariamente universalização e, portanto, ruptura com os modos seletivos de crescimento” das políticas sociais (DRAIBE, 1993, p. 22-23).

[...] A proteção social continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzindo as injustiças e as desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza, por meio de políticas assistenciais e não contributivas, eram muito frágeis, na medida em que não constava das responsabilidades do Estado a garantia de direitos sociais básicos a todos os cidadãos, indiferente de sua participação ou não no processo de produção [...].

Se o sistema de proteção era frágil e restrito basicamente à capacidade contributiva de algumas categorias profissionais, também não havia um padrão mínimo de direitos sociais a serem universalizados. Tampouco, estavam claras as responsabilidades do Estado. Por outro lado, o cenário de exclusão se agravava devido à crise econômica, com impactos diretos na estrutura de emprego e salário vigente, o que propiciou o surgimento de uma rede assistencialista que, mesmo precariamente, visava atender as necessidades de grupos específicos, considerados em situação de risco. Porém, diante de um quadro deplorável da economia (desemprego, baixos salários, subemprego, pobreza), o assistencialismo emergencial (ou de ocasião) acabava atendendo parcela significativa da população. Assim, “[...] mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha suplementar por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista [...]”. O fato é que as medidas ou os mecanismos de proteção social continuavam a enfatizar a meritocracia e a seletividade, dominados pela relação entre renda, contribuição e benefícios para definição da ação estatal (DRAIBE, 1993, p. 24).⁴⁴

Contudo, já no final da década de 1970, as bases pouco sólidas em que se lastreava o sistema social sinalizavam para seu esgotamento, devido à crise econômica que reduziu emprego e, conseqüentemente, a massa salarial sobre a qual incidiam as contribuições, justamente quando as políticas sociais mais se faziam necessárias:

Dessa maneira, o início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperado e a

⁴⁴ No final da década de 1970 apenas o atendimento de urgência em saúde e o ensino primário eram estendidos a todos os brasileiros indistintamente, independentemente da renda e da contribuição. A educação primária estava consignada como direito desde a primeira Constituição republicana (1891). No campo da seguridade social também já estavam unificados os institutos previdenciários, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, a partir da fusão de todos os institutos de aposentadoria e pensão até então existentes, embora ainda voltado apenas para os trabalhadores urbanos, devidamente inseridos no mercado de trabalho, ou seja, contribuindo regularmente com o sistema previdenciário.

frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se regra geral no mercado de trabalho revelou, de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 26).

Nesse momento de crise econômica, as características meritocráticas e conservadoras do modo de funcionamento do sistema de proteção social brasileiro mostravam de modo ainda mais significativo sua responsabilidade pelo estrangulamento do sistema. A excessiva centralização política e financeira no nível federal; a fragmentação institucional (burocratização da máquina do Estado na coordenação das políticas sociais); o autofinanciamento do investimento social; a privatização dos serviços sociais e o uso clientelístico da máquina do Estado cobravam seu preço.

Nas palavras de Draibe (1993, p. 26-30), todas essas características explicam porque o Brasil chegou “nos meados da década de [19]80 naquela situação de gastar na área social quase como um país desenvolvido (18.3% do PIB), apresentando, entretanto, resultados tão desanimadores quanto do mundo subdesenvolvido”. Ao que acrescenta:

[...] na verdade a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária de renda. Assim, por exemplo, a extensão da rede de água e esgoto somente foram (sic) feitas quando os estados e municípios puderam servir os empréstimos contratados junto ao ex-BNH, cobrando dos usuários tarifas realistas. Os empréstimos concedidos para a construção de habitações populares, realizados com recursos basicamente do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) requereram sempre um valor da prestação compatível com os custos do BNH e dos agentes financeiros, o que tendeu a resultar uma taxa de juros reais em torno dos 10% ao ano, responsável por um altíssimo índice de insolvência entre os mutuários de baixa renda, relativamente tão poucos. As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos deveriam remunerar os investimentos privados; os estudantes universitários, ao não encontrarem vagas na rede pública, passam a arcar com as mensalidades da rede privada compatíveis com o investimento em educação; os hospitais privados, operando como qualquer aplicação de capital, passaram a responder por 70% dos atos médicos. Nesse quadro, como já dissemos, o gasto público financiado por sistemas regressivos, não desempenha nenhum papel redistributivo que pudesse alterar a distribuição primária de renda (DRAIBE, 1993, p. 29-30).

No limite, a situação exposta acima revela a distorção do sistema de proteção social brasileiro e o comprometimento da efetividade das políticas sociais, em sentido contrário ao que se viu nas experiências dos países desenvolvidos, que se lastrearam no pleno emprego, acompanhados de uma política salarial que visava preservar o valor real do salário. A proteção social brasileira nasceu conservadora. De tal forma, que a atuação do

Estado na relação entre desenvolvimento econômico e equidade social obteve resultados pífios.

Contudo, o sistema de proteção social é dinâmico, mesmo porque sujeito às correlações existentes entre o desenvolvimento econômico e as forças políticas, que se mantêm em movimento mesmo quando tudo parece estar inerte. O espaço para a eclosão da demanda por uma nova orientação na condução das políticas sociais inseriu-se no processo de redemocratização do País e na organização da sociedade civil que canalizaram propostas de alteração na agenda social. Os esforços acabaram se concentrando na discussão da nova Constituição brasileira. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada em 1987, foi, então, o campo de disputa entre as forças conservadoras e progressistas, entre os interesses do capital e do trabalho.

A CF de 1988 foi o marco legal e institucional do mais recente movimento de mudança na medida em que positivou a intenção de melhorar significativamente os indicadores sociais brasileiros (saúde, educação, previdência, etc.), o compromisso em erradicar a pobreza e diminuir a desigualdade. O processo de redemocratização do País e de restauração do Estado democrático de direito deveria ser acompanhado da “reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo redistributivista de proteção social, semelhante ao dos estados de bem-estar social europeus, constituídos no pós-guerra”. Tarefa extremamente difícil, considerando o contexto político e econômico da época “[...] porque o país atravessava uma crise econômica que afetava negativamente o quadro de pobreza e desigualdades” e também porque a proposta de transformar o sistema nacional de proteção social com base no modelo implantado na Europa estava “na contramão do pensamento que se tornava hegemônico no cenário internacional, o qual pregava justamente a desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais” (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 27).

Como dissemos, ANC evidenciou a polarização entre as frentes progressistas e conservadoras. Desse embate, chegamos a uma Constituição socialmente avançada, principalmente se considerarmos suas antecessoras, que definiu e acolheu os direitos civis, direitos políticos e direitos sociais como componentes da cidadania, comprometendo-se com valores e princípios para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a redução das desigualdades regionais, a promoção do bem comum, sem qualquer forma de

preconceito e de discriminação. No sentido formal, a CF de 1988 absorveu o princípio da universalização dos direitos da cidadania.⁴⁵

Ao menos no plano jurídico-legal, coube à Constituição de 1988 a ruptura com o modelo fragmentado e assistencialista vigente até então no campo da proteção social, principalmente ao instaurar/institucionalizar o princípio da universalização, pela via pública e conduzida pelo Estado, como orientador das políticas sociais para efetivação, preservação e extensão dos direitos de cidadania:

O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros – inclusive por meio da solidariedade implícita na própria forma de financiamento dos direitos assegurados (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 30).

Apesar da relevância incontestável desses avanços, a Constituição é, sob a perspectiva política, um projeto, uma potencialidade (um vir a ser), uma obra aberta, de acordo com Castro e Ribeiro (2009, p. 30) e, por isso, sujeita a apropriações, interpretações e releituras justamente quando se trata de traçar o percurso e conceber os instrumentos que tornarão efetivos os direitos ali consignados. E é justamente nesse espaço de tornar efetivos os direitos sociais, agora com status constitucional, que as forças progressistas e conservadoras, as mesmas presentes no processo constituinte, ressurgem, rearticulam-se e renovam-se.

De fato, o debate a respeito das políticas públicas não perdeu espaço, tampouco arrefeceram as discussões e polarizações entre essas duas correntes. No campo social, esses embates basicamente resumem-se, de um lado, a ações para obstruir a realização dos direitos sociais ou mesmo reduzi-los e, de outro, a ações para torná-los efetivos e fazê-los avançar, para ampliá-los. Se de um lado existe concordância em relação à necessidade de

⁴⁵ Dentre os avanços sociais da CF de 1988, podemos considerar a introdução do conceito de seguridade social “para expressar um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda [...]”, que compreende a universalização da cobertura e do atendimento em saúde; incorporação de direitos trabalhistas e previdenciários; equiparação entre trabalhadores rurais e urbanos no que tange aos benefícios da previdência e aposentadoria, além de mudanças referentes à sustentação financeira dos direitos e das políticas sociais com a definição e a vinculação de recursos orçamentários para o custeio das ações de saúde, previdência, assistência e também para a educação. A CF também inovou na proposta de descentralização da gestão e a definição de responsabilidades entre União, estados e municípios (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 28-30).

alteração do arcabouço institucional do sistema brasileiro de proteção social, por outro há uma imensa discordância em relação ao tipo de reforma que precisa ser feita: grosso modo, existe a corrente que defende a formulação de políticas públicas, coordenadas pelo Estado, com o fim de sustentar, fazer avançar e ampliar um sistema de proteção efetivo e, de outro, temos aquela corrente que defende que as políticas sociais devem ser minimizadas, pois significa a ampliação do gasto público, o que acaba por causar os “inúmeros males da economia brasileira, desde a pífia performance da última década até o aumento da carga tributária e do custo-Brasil”. Defendem ainda que direitos sociais como saúde e educação sejam entregues à regulação do mercado, restando ao Estado o papel de mero regulador e financiador ⁴⁶ (IPEA, 2007, p. 5).

Se a construção de sistemas de políticas sociais responde a uma necessidade de desenvolvimento do capitalismo, do mesmo modo está confrangida pelas disputas (ou contradições) entre capital e trabalho. Essas disputas estão impressas na história dos sistemas de proteção social. Assim, a definição, a implantação e o desempenho das políticas sociais estão sujeitos às variáveis econômicas, institucionais e políticas. Dito de outro modo, no plano econômico, o desempenho das políticas sociais é afetado pelas taxas de crescimento da economia, de emprego e de salários; no plano institucional, depende do “perfil de funcionamento do setor público” e, no plano político, pela “orientação político-ideológica e a definição de estratégias e prioridades de governo [...]” (DRAIBE, 1993, p. 45).

E, assim, em dado momento todo espectro de atuação das políticas públicas, todas as áreas de proteção social foram seriamente afetadas pelo ambiente macroeconômico que colocou em crise o modelo de intervenção representado pelo Estado do Bem-Estar Social. Lembremo-nos, com Oliveira (1998, p. 24), que o fundo público tornou-se o padrão de financiamento do Estado do Bem-Estar e o principal “responsável pelo continuado déficit público nos países industrializados”. E foi esse padrão de financiamento que entrou em crise e não a intervenção estatal em si. Contudo, de modo casuístico, iniciou-se um processo de detração do Estado e da gestão pública, inflamando-se o discurso e as pressões pela redução de sua atuação, qualificada como ineficiente e dispendiosa.

⁴⁶ *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, publicado pelo IPEA, em 2007.* A análise das políticas sociais contidas nessa publicação compreende o período de 1995-2005. Portanto, refere-se ao desempenho econômico sofrível verificado naquele período.

Como adverte o mesmo autor, há uma inegável inflexão dos defensores do Estado mínimo apenas no que diz respeito à utilização do fundo público para os investimentos sociais. A crítica concentra-se na atuação do Estado como produtor de bens e serviços sociais públicos “e menos à presença de fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, acrescentando, pois, um indisfarçável acento ideológico à crise” (OLIVEIRA, 1998, p. 24).

Por isso, não é difícil compreender como e por que as políticas sociais foram seriamente afetadas pelo ressurgimento do ideário liberal e das reformas econômicas que suscitava (e que continua a suscitar), visto que fundamentadas na necessidade de ajuste estrutural, mediante cortes nos gastos sociais e na privatização de serviços e bens públicos, dentre outras medidas. Para Pino (2008, p. 73, destaques do autor):

O caráter mínimo do Estado se apresenta na deterioração das políticas sociais, na incapacidade de conter o desemprego em massa, na baixa aplicação de recursos públicos para a educação e a saúde, na contenção de gastos com servidores públicos, enfim, em um conjunto de medidas tomadas sempre de forma autoritária, muitas vezes passando por cima da Constituição do país, sempre em prejuízo da nação [...].

[...] Direitos sociais conquistados em décadas de luta são transformados em “desejáveis” mercadorias. A educação, a saúde pública, a previdência social e outros direitos do conjunto da classe trabalhadora são transformados em mercadorias ávidas por lucro. As políticas sociais neoliberais incorporam os conceitos desenvolvidos no mundo empresarial, como “eficácia”, “produtividade”, “rendimento”, e recriam uma ordem política baseada na hegemonia de critérios econômicos, vitimando setores sociais inteiros que não podem disputar no mercado de trabalho o acesso a sua dignidade.

Conforme se depreende do contexto histórico apresentado, a proposição e execução de políticas sociais viram-se às voltas com a prevalência do ambiente macroeconômico que marcou a década de 1990, submetidas à lógica da agenda neoliberal, pautada em cinco diretrizes básicas, a saber:

[...] universalização restrita⁴⁷, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social.

⁴⁷ Segundo o IPEA (2007, p. 9), a expressão universalização restrita significa que a universalização da cobertura e do atendimento prevista formalmente na Constituição Federal de 1988 não se efetivou “nem como princípio ideológico geral e, tampouco, como prática do Estado na formulação e implantação das políticas públicas no campo social”.

Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores públicos e privados como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social (IPEA, 2007, p. 8-9).

No campo da educação, por exemplo, ganhou espaço a ideia de que é necessário dotar o sistema de racionalidade e eficiência, princípios que somente seriam efetivados mediante a liberdade de mercado. Na perspectiva do novo liberalismo, o Estado vive uma crise que somente será resolvida com a atuação sem amarras da iniciativa privada e sob seus auspícios, única garantia capaz de imprimir racionalidade e eficiência ao oferecimento de serviços e bens. E o que temos observado é a expansão e “o fortalecimento do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988”, com particular ênfase a partir da década de 1990 (IPEA, 2007, p. 9).

Ao longo desse período de influência dominante das ideias neoliberais, as políticas públicas têm se caracterizado pela descentralização⁴⁸, focalização, universalização restrita e a proliferação das organizações não-governamentais.⁴⁹ E desde então, essas características têm qualificado a atuação do Estado, colocando-se “em vários sentidos, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988”, decorrentes dos acertos no âmbito macroeconômico, sob o argumento da necessidade de contenção os gastos públicos. Assim, por exemplo, a universalização restrita e a focalização têm sido as estratégias de controle, mediante a redução do papel do Estado no âmbito da proteção social com a conseqüente “privatização da oferta de serviços públicos”, transferindo “parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias [...] em especial nas áreas de saúde, previdência e educação” (IPEA, 2007, p. 9-10), que passam a ter que assumir os custos da aquisição desses serviços junto à iniciativa privada. Saúde, Previdência e Educação passam a ser tratados como mercadorias, reduzindo a cidadania às relações de consumo.

⁴⁸ A descentralização da gestão pública foi tema recorrente durante o processo constituinte. A ideia, segundo o IPEA (2007, p. 9-10), era de que a responsabilidade pela formulação, financiamento, execução e fiscalização das políticas sociais fossem compartilhadas pelas três esferas do Poder Executivo. Na prática, a ideia de descentralização da gestão pública acabou não sendo plenamente viabilizada, visto depender de pactos políticos entre União, estados e municípios.

⁴⁹ Outra orientação presente na década de 1990 foi o chamamento da sociedade civil organizada, os setores privados não lucrativos – para assunção da responsabilidade para com a execução de ações sociais, de modo voluntário ou compartilhado com o Poder Público. Ver IPEA (2007, p. 10).

2.2. Universalização e focalização das políticas sociais

Em contraposição à ideia de universalização, a focalização se define como o uso ou destinação deliberada de recursos públicos para determinado segmento social em situação de risco ou vulnerabilidade (econômica e social). Políticas públicas focalizadas elegem e delimitam seus beneficiários (público-alvo) para garantir-lhes o acesso a determinados bens e serviços, como acontece, por exemplo, com o Programa Universidade para Todos (ProUni), tomado como unidade de análise nesta investigação, que, apesar do nome sugerir a universalização⁵⁰, promove a delimitação ou a restrição de seus beneficiários, elegendo prioritariamente a população de baixa renda (a partir da categorização entre mais pobres e menos pobres) para proporcionar-lhe acesso à educação superior (cursos de graduação e sequenciais de formação específica).⁵¹ Esta seção tem como propósito explorar um pouco mais esses dois modos de realizar políticas sociais, no sentido de explicitar suas vinculações a determinado tipo de justiça social, decorrentes da configuração do sistema econômico, dos conflitos de interesses e das relações de poder que se estabelecem.

O pensamento neoliberal tardou a se impor no Brasil, como de resto em toda a América Latina, tendo assumido, como qualquer conceito universal, características próprias, quando, sem que tivéssemos conhecido a universalização, “as diretrizes do Banco Mundial passaram a ser respeitadas, defendidas e aplicadas – com a substituição crescente dos poucos direitos sociais conquistados pelas “políticas de combate à pobreza”. Ao chegar por aqui, o neoliberalismo deparou-se com um quadro de grande desigualdade e pobreza, em boa parte decorrente do processo de ocupação humana e econômica do País. Desigualdade e pobreza que não foram vencidas pelo limitado sistema de proteção social inaugurado na década de 1930 (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26-28).

⁵⁰ É interessante registrar a impropriedade ou inadequação do nome do Programa, que não é para todos, uma vez que determina seu público-alvo para propiciar o acesso à educação superior em razão basicamente da renda e também não se limita a oferecer o acesso à universidade. Como veremos no Capítulo 3, a oferta de bolsas no ProUni concentra-se em instituições não universitárias (faculdades e centros universitários), ou seja, instituições que se dedicam prioritariamente apenas ao ensino, sem qualquer compromisso com a pesquisa e a extensão.

⁵¹ Além da população de baixa renda, o ProUni também admite outros beneficiários como portadores de deficiência, professores da rede pública de educação básica (independente da renda), afrodescentes e indígenas. Uma visão geral do Programa encontra-se no Capítulo 3 desta investigação.

Deparou-se também com um cenário de alteração nas relações entre Estado e sociedade devido à recente transição democrática, tendo como referência uma nova Constituição, que redesenhou o espaço público e consignou novos direitos. Essa situação apresentou-se como um dilema para a governabilidade (compreendida aqui como a capacidade política do governo de mediar interesses/conflitos, garantir legitimidade e governar). O Estado viu-se, de um lado, com a perspectiva e as pressões para integrar-se à economia globalizada, e, de outro, pela efetivação e ampliação dos direitos sociais recém-conquistados. Este é o cerne da análise promovida por Ivo (2001) em seu estudo sobre as mudanças promovidas no tratamento dispensado ao social no contexto da década de 1990. Diz a autora:

Assim, a tensão fundamental nessas sociedades, especialmente no contexto atual, localiza-se no paradoxo de uma inversão entre o regime político democrático, recentemente conquistado, que tende a **incluir** politicamente e ampliar a cidadania, e a dinâmica de uma economia que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas, tendendo hoje a aprofundar massivamente a **exclusão** e negar a cidadania inscrita em regras e direitos sociais conquistados.

Essa ambivalência funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina, especialmente no Brasil, país com uma das mais elevadas taxas de desigualdades: **manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos num contexto de ampliação dos direitos políticos, com restrições dos direitos sociais e aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos** (IVO, 2001, p. 43-44, destaques da autora).

Segundo Ivo, essa ambivalência conduz o Estado a saídas difíceis e penosas, que não agradam nem adeptos do neoliberalismo e tampouco atendem às demandas de superação da desigualdade e erradicação da pobreza. Constitui-se, assim, um paradoxo fundamental: o contexto neoliberal demanda do Estado ajustes fiscais, contenção de gastos e provoca a contração de empregos, inclusive, com a desregulamentação de direitos trabalhistas, ao mesmo tempo em que se afirma o consenso sobre o compromisso do Estado “com a erradicação da pobreza, especialmente promovido pelas agências multilaterais, tanto em termos de seu tratamento econômico, como político e social” (IVO, 2001, p. 44).

O Estado precisa assegurar a governabilidade e para tanto não pode abandonar ou ignorar a questão social. Uma vez posto o dilema, o caminho viável parece ser a redefinição do social, mesmo porque houve mudanças nas bases organizativas da

sociedade, antes estruturadas e centradas no trabalho. Para Ivo (2001, p. 44), a resposta do Estado às demandas sociais equivale a uma reconversão do tratamento dispensado à questão social, pois “de uma dimensão de política redistributiva, teoricamente produtora de justiça social”, que no caso brasileiro não chegou a se efetivar, passa a atuar “sobre seus efeitos, portanto para o seu tratamento em termos de medidas mitigadoras setorializadas e focalizadas da pobreza, dentro de um modelo excludente”.

O processo de reconversão do tratamento da questão social dá-se, assim, a partir de uma nova conceituação do social, a fim de ajustá-lo às condições das sociedades pós-industriais. Explica a autora que nas sociedades industriais (final do século XVIII e início do século XIX), os vínculos sociais e políticos definiam-se a partir das relações de trabalho e as tensões entre capital e trabalho eram mediadas pelo sistema jurídico.

“O desenvolvimento da economia foi revelando os limites de um sistema de regulação social regido apenas por princípios da ‘responsabilidade individual’ e do contrato”. O sistema jurídico, por seu turno, refletiu essa mudança, acolhendo uma nova definição do social, agora fundamentado na ideia de responsabilidade coletiva, social e pública. Da responsabilidade individual, base dos direitos civis, passa-se à responsabilidade social, base dos direitos sociais. Em outras palavras, a sociedade tem responsabilidade pela questão social. Nasceram, então, os direitos sociais e com eles as condições para intervenção mais abrangente do Estado. Nas palavras de Ivo (2001, p. 47, destaque da autora), “[...] criaram-se as condições para intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas na empresa e na família, engajando-se na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada”.

Por isso, as experiências de intervenção mais abrangentes do Estado mereceram a designação de Estado de Bem-Estar Social, que foram, sob a perspectiva histórica, respostas “para o dilema de organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição de riqueza”, assegurando a governabilidade da tensão permanente entre capital e trabalho. Assim, para as sociedades industriais a ideia de social passou a abranger o conjunto de mediações (contribuições sociais, direitos sociais, políticas públicas de transferência e distribuição gratuita de bens e serviços) engendradas pelo Estado para gerir a contradição fundamental entre capital e trabalho (IVO, 2001, p. 47).

Importante considerar que a concepção do social sempre envolve “um sistema de direitos e obrigações entre cidadãos e Estado” e que “esses direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem”. Arbitrário, no sentido de que sempre estão sujeitos à correlação de forças sociais em evidência em cada momento histórico. Esses direitos e obrigações têm, portanto, origem histórica, assim como a ideia de cidadania (IVO, 2001, p. 48).

É justamente essa natureza que nos permite compreender as mudanças na ideia do social, ora em curso. Com efeito, o desenvolvimento da economia capitalista, agora fundamentado na acumulação flexível, ensejou a perda de centralidade do trabalho que caracterizou as sociedades industriais. Não é mais do trabalho que decorre a ideia de pertencimento, de lugar social e político que cada um nós ocupa na sociedade. Diante das premissas do neoliberalismo, “procede-se à passagem do ‘sujeito do trabalho’ para o ‘sujeito do consumo’”, conforme assinala Ivo (2001, p. 50, destaques da autora) que acrescenta:

Ao final do século XX, a reforma neoliberal do Estado contemporâneo institui-se como a nova versão institucionalizada dessa tensão e do conflito social, encaminhados, agora, com a “vitória” ou hegemonia do mercado sobre a sociedade, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro internacional.

Esse novo processo de acumulação implica uma reestruturação produtiva, em que a lógica de administração da crise do mercado (fordista) se faz através de dois movimentos básicos: (i) uma maior concentração de capitais, através de operação de fusão entre empresas, o que reforça as parcelas mais fortes do mercado, ou seja, o *monopólio*; (ii) aliado a este, uma política de *contração de emprego*, transformando a dinâmica da ‘exclusão’ e a do ‘desemprego’ nas maiores questões das sociedades contemporâneas, dadas as proporções e a gravidade do processo de **dessocialização** do trabalho que as acompanha. Cria-se o paradoxo de um Estado sem cidadãos, no sentido de sua integração ao mercado de trabalho e aos Direitos sociais (IVO, 2001, p. 51, destaques da autora).

A redefinição do social nas sociedades pós-industriais faz-se, então, segundo a autora, a partir da reconversão da questão social, deslocando-se o centro das políticas sociais “de uma dimensão da redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos (a miséria)”, ao que complementa:

[...] desvincula-se a questão da pobreza dos seus determinantes estruturais e separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda). Por conseguinte, eles são desvinculados do sistema de direitos sociais, passando a

assistência a constituir-se num atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidades para se desenvolverem. Procede-se à despolitização da questão social através da tecnificação da política. Essa se transforma, portanto, em medidas técnicas capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios aos possíveis beneficiários desse novo sistema (IVO, 2001, p. 49, destaque da autora).

Em outras palavras, sucumbindo à preponderância da perspectiva economicista a questão social se apequena de modo a garantir a governabilidade, vê-se destituída do elemento político que lhe é inerente para converter-se em questão técnica. Ao defender cortes significativos nos gastos sociais, o impacto na abrangência e profundidade das políticas públicas seria inevitável. Nas palavras de Theodoro e Delgado (2003, p. 122), quando trazida para o campo social, a proposta neoliberal:

[...] realiza um afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988.

Ainda segundo os mesmos autores, a preponderância do argumento financeiro, como principal norteador e de restrição básica para as ações governamentais, conduz à opção pela focalização, fazendo com que a discussão sobre a política social enverede para o âmbito da “escolha pública eficiente”, a partir das seguintes premissas: i) que existem recursos suficientes para a área social no Brasil, que necessitam ser mais bem empregado; ii) que a política social é basicamente, ou prioritariamente, política de focalização na pobreza; iii) que a questão social é um problema técnico e/ou de engenharia associado à eficácia; iv) que a política social deve atuar após o mercado, como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 122-123, destaque dos autores).

Essas premissas permitem dimensionar o significado da defesa enfática das políticas focalizadas em oposição às políticas universalizantes, tidas como extremamente onerosas e ineficientes, convertendo-se em argumentos que têm sido disseminados sob várias formas no discurso e na ação governamental. Contudo, retomando a linha teórica e argumentativa que adotamos nesta investigação, permitimo-nos considerar que as premissas arroladas por Theodoro e Delgado (2003) convergem para um único movimento: transformar a questão social em questão técnica ou de engenharia, despolitizando o debate, reduzindo-a uma questão de estilo ou escolha do melhor método para gestão da pobreza e

das desigualdades sociais, desconsiderando as condições estruturais e históricas em que tal escolha (se assim pode ser considerada) se realiza.

Focalização e universalização convertem-se em métodos. A escolha entre um e outro está sujeita, portanto, a critérios bastante objetivos como eficiência, custos, recursos disponíveis, território ou população que se quer atingir, aos dividendos (créditos) políticos que se pretende auferir, etc. De modo geral, esse argumento vem acompanhado da ideia de que políticas focalizadas e políticas universalizantes podem se complementar ou se combinar estrategicamente, como ferramentas de gestão pública, sem considerar que não depende unicamente das políticas sociais o enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Este argumento aparece na análise feita por Kerstenetzky (2006, p. 564-565). Para ela, focalização e universalização são estilos de realizar as políticas sociais, mas a escolha entre um e outro “depende de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social” que se quer realizar. Segundo a autora, os debates sobre o tema têm associado automaticamente e de modo equivocado “a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização como noções residualistas de justiça”, quando a questão diz respeito ao conceito de justiça que deve orientar as políticas sociais: “justiça de mercado ou, alternativamente, justiça distributiva”. Uma vez que se escolha entre uma ou outra, “a escolha do grau de focalização ou universalização em cada programa específico poderá ser transferida ao campo da ‘tecnologia social’, do cálculo da eficiência social relativa [...]” (destaque da autora).

Mas, então, quais tipos de justiça social poderiam ser viabilizados por intermédio desses diferentes estilos de políticas sociais? Para responder a essa questão a autora agrupa as noções de justiça social em torno de duas instituições fundamentais na promoção e distribuição dos resultados econômicos, quais sejam: o mercado e o Estado. Veremos a seguir, embora resumidamente, que tipo de justiça social cada uma dessas instituições suscita.

As concepções de justiça de mercado atribuem, como a designação sugere, ao mercado a capacidade de maximizar a liberdade de escolha e alocar os recursos em razão do esforço e do merecimento de cada indivíduo. Os ganhos diferenciados, as recompensas ou punições decorrem do exercício maximizado da liberdade individual. As desigualdades existentes ou produzidas são, então, plenamente justificáveis. Aliás, a própria eficiência econômica beneficia-se da desigualdade, “o que acabaria por favorecer os mais pobres”, visto que “as remunerações desiguais funcionariam como incentivos ao trabalho e à

poupança, induzindo a realocação de recursos [...]”, conforme afirma Kerstenetzky (2006, p. 566).⁵²

Nesse sentido é que a linha desenvolvimentista tradicional defende que o desenvolvimento social decorre naturalmente do crescimento econômico. A lógica é a de que o bolo precisa crescer antes de ser repartido. Contudo, a história se incumbiu de mostrar que o crescimento econômico *per si* não garante a distribuição de renda e a redução das desigualdades. E a história recente nos mostrou que o crescimento econômico pode vir acompanhado (ou agravar) a deterioração das condições sociais (diminuição do número de empregos e precarização das condições de trabalho). Segundo a abordagem liberal, o mercado é capaz de administrar as assimetrias sociais, devendo o Estado reduzir-se a um papel modestamente regulador. Por isso, questiona os recursos despendidos pelo Estado, responsabilizando as políticas sociais pelo endividamento e pela excessiva carga tributária: a verdadeira política social é a política econômica, baseada na liberdade de mercado, na liberdade individual e no direito de propriedade.

Eventualmente, se há alguma incerteza no mercado, então se admite que o Estado intervenha, mas apenas para “prover uma rede subsidiária de proteção social [...] uma espécie de seguro social contra a incerteza”. Segundo essa concepção, o melhor estilo de política social é a focalizada, meramente residual, a se dirigir circunstancialmente àqueles

⁵² A lógica que parece sustentar esse argumento corresponderia à ideia de que a existência de direitos sociais ou mesmo a mera expectativa de que esses sejam efetivados funciona como estímulo para que o cidadão não se esforce e se acomode placidamente com os benefícios que recebe. Tal lógica como vimos no Capítulo 1, é a que subjaz às explicações para entender as causas da pobreza, que partiam do pressuposto de que a proteção torna as pessoas mais imprevidentes e acomodadas. Esse argumento volta à tona sempre que se quer criticar as políticas públicas de cunho social. Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 18) se referem a ele no artigo *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Dizem os autores: “O Bolsa Família é concedido a famílias que estão ou poderiam estar no mercado de trabalho, mas, ainda assim, têm renda muito baixa. Por esse motivo, encontra-se sujeita às críticas de que as transferências de renda desestimulam o trabalho e tornam as pessoas acomodadas. A crítica se baseia na ideia, bastante plausível, de que, à medida que atingem certo nível de renda, as pessoas têm incentivos para trabalhar menos ou deixar de trabalhar”. Para os autores, o que torna tal crítica mal fundamentada “é o nível a partir do qual as transferências resultariam em um desestímulo relevante à participação no mercado de trabalho”. Segundo os autores, não há dados robustos sobre a pertinência de tal afirmação. E mesmo o valor da transferência parece não justificá-la: “O Bolsa Família transfere entre R\$ 15 e R\$ 95 a famílias de renda extremamente baixa. Embora a importância do programa para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias seja inegável, representando aumentos de cerca de 10% em sua renda, o benefício médio gira em torno de R\$ 60, valor que não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar, a não ser em casos de trabalhos extremamente mal-remunerados, instáveis ou mesmo insalubres” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 18). Os críticos radicais não cogitam que tais políticas possam ter um efeito positivo sobre a vida dessas famílias, inclusive aquecendo a economia local, preferindo atribuir a elas o condão de facilitar a acomodação e subserviência das pessoas pobres que parecem ser as únicas facilmente suscetíveis a tal conduta: “ora, se o governo abaixar impostos, juros ou conceder crédito para os empresários no outro extremo da distribuição de riqueza, eles vão se acomodar e parar de trabalhar?” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 19). A questão levantada pelos autores faz-nos pensar que as pessoas em situação de pobreza ou economicamente vulneráveis ainda são vistas como cidadãos de segunda classe.

vitimados pela pobreza imerecida, “incidindo sobre segmentos à margem dos processos econômicos” (KERSTENETZKY, 2006, p. 568). Ainda na toada do Estado mínimo, as políticas sociais devem ser focalizadas e temporárias, como modo de reduzir gastos e ganhar eficiência

Depreende-se que os conceitos de social (do que pode converter-se objeto da responsabilidade pública) e de justiça social são bastante restritos, como convém à ideologia liberal, posto que “a sociedade é produto de escolhas e responsabilidades individuais, a partir das quais se estabelecem contratos”, segundo afirmam Druck e Filgueiras (2007, p. 25).

Ao Estado cabe basicamente zelar para que as leis sejam cumpridas, os direitos individuais sejam respeitados, a ordem mantida e os contratos cumpridos. A tal proposição de justiça social, que Kerstenetzky (2006) denomina mercadocêntrica, opõe-se outra concepção, “elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica”. Segundo essa outra abordagem, ainda cabe ao mercado primazia na alocação de recursos, mas diferentemente da proposição anteriormente exposta, reconhece ao Estado um campo maior de atuação ou uma função reguladora complementar, qual seja, a “(re) distribuição de vantagens econômicas”, conforme assinala Kerstenetzky (2006, p. 565), ao que acrescenta:

Essa intervenção pública mais forte sobre os resultados gerados pelo jogo do mercado se justificaria pela compreensão de que este jogo tem como pressuposto uma distribuição prévia de recursos e vantagens que, por sua vez, pré-determinaria as chances de sucesso dos indivíduos, ensejando desigualdades “injustas” de chances de realização – isto é, desigualdades não baseadas na escolha e na responsabilidade individual. Um conjunto de características que não podem ser ditas de responsabilidade individual, tais como classe, família, cor, gênero, etnia, habilidades e talentos inatos, influenciariam fortemente os resultados finais, determinando em ampla medida os recursos que os indivíduos levam ao mercado e restringindo desigualmente o espectro de sua liberdade de escolha. Seria necessário, para que as escolhas fossem realmente livres, que os indivíduos tivessem acesso a um conjunto significativo de opções, em termos de oportunidades reais de obtenção de vantagens socioeconômicas. Estas oportunidades, portanto, incluiriam não apenas a importante e inegociável, porém não suficiente igualdade de liberdade civil e econômica, mas também a igualdade de oportunidades políticas (de participação dos processos de decisão coletiva cujos resultados afetam as chances individuais de realização), sociais (como o acesso à educação e à saúde) e econômicas (renda e riqueza). A promoção dessas oportunidades requereria políticas fortemente redistributivas (KERSTENETZKY, 2006, p. 566-567, destaques da autora).

Invertendo a lógica econômica do desenvolvimentismo tradicional, temos que o desenvolvimento social afeta o crescimento econômico e por isso é preciso assegurar modos de reduzir as desigualdades, mecanismos de distribuição de renda que o viabilizem. Para além da justiça social, há razões econômicas que justificam a distribuição de renda. Dito de outro modo, a manutenção das condições de crescimento econômico depende de garantias mínimas de distribuição de renda. Essa assertiva está na base do pensamento teórico que sustentou as experiências do Estado do Bem-Estar Social, na medida em que o Estado configura-se como único ente com legitimidade para intervir no mercado, regulando-o, pois se reconhece que o mercado é incapaz de reduzir as desigualdades.

À luz dessa proposição de justiça social, as políticas focalizadas seriam mecanismos complementares no combate às desigualdades. Para Kerstenetzky (2006), essa abordagem pressupõe uma concepção mais espessa de justiça social e nesse caso a focalização pode ser um método apropriado quando se pretende buscar o “foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado”, com ampliação da eficiência (focalização como condicionalidade) ou quando tiver por fim a reparação (focalização como reparação) utilizada:

[...] para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais – acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades.

[...] Em certo sentido, essas ações complementam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizáveis a noção de igualdade de oportunidades embutidas nesses direitos (KERSTENETZKY, 2006, p. 570).

Essa é a tônica das políticas afirmativas e compensatórias que ganharam repercussão recentemente e que, de algum modo, têm contribuído para alimentar a polarização entre focalização e universalização. De qualquer forma, seja de que estilo for e qualquer que seja o fim a que se destina, o fato é que parte significativa da desigualdade continua tendo como base a desigualdade de renda. A sociedade acaba criando outras formas de segregação, de distinção que estão além da superfície tocada pelas políticas focalizadas. Desse modo, por exemplo, assegura-se o acesso à educação superior por intermédio de programas como o ProUni, mas permanece a distinção na qualidade da educação recebida, seja em razão dos estabelecimentos educacionais ou mesmo em

decorrência do capital cultural dos alunos.

Além disso, temos que considerar que a redefinição do social, sob a perspectiva do pensamento econômico liberal, implica na reforma do Estado, o que nos leva diretamente à distinção entre suas funções, em funções exclusivas e não exclusivas e como tais passíveis de serem terceirizadas à iniciativa privada, levando à constituição de quase-mercados de bens e serviços públicos e, os cidadãos, em quase-consumidores.⁵³

No limite, as recentes mudanças no sistema econômico sugerem uma recondução à preponderância do mercado que, mesmo beneficiado direta ou indiretamente pelos recursos públicos, não cessa de produzir pobreza e formas inusitadas de exclusão, de incertezas e vulnerabilidades.

Não nos parece ser um problema admitir que a configuração do sistema econômico apresente certo conceito do que deve ser de responsabilidade pública, do que compõe o campo do bem público, expresso nos modos como percebe e responde à assimetria entre capital e trabalho, como distribui as riquezas que a sociedade produz. Nas palavras de Rawls (2002), todo sistema econômico pressupõe uma concepção de bem público que orienta o modo como cada cidadão e o Estado se relacionam com esse conceito:

[...] Uma doutrina da economia política deve incluir uma interpretação do bem público que se baseie numa concepção da justiça. Deve orientar as reflexões do cidadão quando ele considera as questões da política econômica e social. O cidadão deve assumir a perspectiva da convenção constituinte ou a do estágio legislativo e avaliar como se aplicam os princípios da justiça. Uma opinião política se refere ao que promove o bem da organização política como um todo, se fundamenta algum critério para a justa divisão das vantagens sociais (RAWLS, 2002, p. 286).

Ocorre, entretanto, que a natureza das políticas sociais só pode ser desvendada, “em sua plenitude, quando devidamente articulada ao modelo econômico vigente, em particular à sua política econômica e aos seus impactos sociais”. A suposição ou admissão de que o sistema econômico revela determinada concepção de justiça não pode despolitizar

⁵³ A reforma do Estado, defendida pelo neoliberalismo, tem como uma de suas premissas a defesa do livre mercado. Segundo a lógica, o Estado deve diminuir seus gastos sociais, mas também intervir minimamente no mercado, redefinindo, assim, seu papel regulador. A concorrência se incumbiria de garantir a qualidade dos bens e serviços. Sem regulação do Estado, sem sua proteção no âmbito das relações de consumo, nem mesmo a condição de consumidor integral pode ser garantida ao cidadão. No campo da educação superior, por exemplo, embora possamos questionar o modelo de regulação e de avaliação educacional promovido pelo MEC, a resistência das IES sugere que a intenção é livrar-se das amarras para competir entre si, ainda que os melhores preços sejam conseguidos à custa da má qualidade do ensino, da precarização do trabalho de professores, da infraestrutura precária, etc. Daí a ideia de quase-consumidor.

a questão social ou negar o social, desconsiderando que as políticas sociais, sua natureza, alcance ou limitação, nascem da contradição estrutural do capitalismo, aquela que opõe capital e trabalho, igualdade formal e igualdade substantiva, desigualdade econômica e desenvolvimento social. Afastar-se dessa perspectiva, ao tomar a política social em si mesma, como um aspecto meramente técnico, fora de sua articulação com o modelo econômico vigente e seus impactos sociais, significa “reificá-la, tendo como resultado final a despolitização do debate sobre a questão social e a legitimação da estratégia política liberal” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 25).

Com o cuidado de não fazer uma leitura economicista da história e, tampouco, idealizada das relações entre Estado, mercado e sociedade, não há como negar que a política social focalizada “nasce articulada às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos promovidos” anos após anos em países como Brasil, conforme assinalam Druck e Filgueiras (2007, p. 26). Entendemos, assim, que o conflito extrapola a dimensão valorativa da justiça social ou, no mínimo, submete-a ao valor econômico, ao tornar o bem ou serviço público (os direitos sociais) suscetível de ser transformado em mercadoria, em negócio e o cidadão em consumidor. Em outras palavras, as políticas sociais focalizadas tendem a mercantilizar o social:

Uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem disponibilizados – adequando-os ao permanente ajuste fiscal [...];

Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da pobreza como um ‘bom negócio’ e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência direta de rendas, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios ‘técnicos’ definidos *ad hoc* a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo. [...];

Enfim, uma política social que desloca a disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a assim num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados versus mais reduzidos, trabalhadores qualificados versus não-qualificados, trabalhadores formais versus informais, participantes versus não participantes da seguridade social, trabalhadores do setor público versus do setor privado, etc. Todas elas, clivagens reais ou imaginárias, acentuadas ou criadas pelo capital e sua política, que fragmentam a classe trabalhadora e estimulam e açulam a disputa entre os seus diversos segmentos (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26-27, destaques dos autores).

Ocorre que o sistema da justiça de mercado se especializa ou se aprofunda, na medida em que não se limita à transferência direta de renda, mas passa a abarcar também a transferência indireta, ainda seguindo a lógica da fragmentação ou da negação dos direitos da cidadania, categorizando os cidadãos segundo uma tipologia perversa: “miseráveis, mais pobres, não pobres e privilegiados” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26).

Nas palavras de Theodoro e Delgado (2003, p. 122, destaques nossos),

O maior drama social brasileiro é a desigualdade. Sob os mais diferentes prismas e quaisquer que sejam as fontes e os dados escolhidos, a desigualdade no Brasil surpreende tanto por sua perenidade como pela dramaticidade de sua dimensão. **Entretanto, o tratamento contemporâneo que tem sido dispensado ao problema, ancorado em salto indutivo que elege unicamente um dado perfil de política social – focalizada na pobreza – como instrumento privilegiado, senão único, de reversão e/ou redução dessa situação de iniquidade, parece problemático.** O país convive com uma secular desigualdade social, é fato; mas esta se reproduz mediante um complexo mecanismo para o qual o Estado, o mercado, a moeda, a ordem jurídica, enfim as instituições fundamentais, na sua conformação atual, contribuem fortemente. Trata-se, pois, de uma sociedade que produz pobres, indigentes, excluídos em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado – como no período de 1950 a 1970. Há, portanto, uma história e um conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para a continuidade e reprodução das desigualdades no Brasil.

Não se trata, portanto, de escolher entre técnicas abrangentes ou focalizadas, mas de considerar que as políticas sociais estão inescapavelmente sujeitas às dinâmicas da vida social, implicadas com os contextos em que são formuladas e mesmo aos fatores históricos que condicionam nossa cultura política.

À luz dessa perspectiva, Ivo (2001, p. 55-56) lembra nossa tendência histórica de desenvolvimento excludente, ressaltando duas características que sempre estiveram presentes, de modo mais ou menos intenso, nas relações entre Estado e sociedade: a natureza patrimonialista e autoritária do Estado. Segundo a autora, o patrimonialismo se expressa “no clientelismo, no caudilhismo, no insulamento burocrático, na corrupção, resultando num Estado incompleto”, que dilui a fronteira entre as instâncias pública e privada. O autoritarismo, por sua vez, debilita as instituições e o sistema de representações, invertendo a relação entre a clareza das regras do jogo democrático e a incerteza de seus resultados ao produzir “incertezas quanto às regras do jogo (casuísmos, mudanças constitucionais, sujeitas aos interesses do bloco no poder, supressão de direitos adquiridos, mudança nas regras contratuais, etc.) e certeza quanto à garantia dos resultados”. “Em

conjunto, essas características comprometem a transparência das mediações institucionais (políticas e mesmo jurídicas)”, que “têm de garantir, necessariamente, o interesse prevalecente dos grupos hegemônicos”. De alguma forma, somos herdeiros de uma estrutura política que, no mínimo, torna bem mais complexo o exercício da cidadania e a construção de uma sociedade inclusiva:

Para isso, contribuíram: a preponderância histórica de um executivo sem transparência; o distanciamento dos partidos como instâncias de representação social; a inoperância do legislativo e a ainda reduzida ação da justiça na intermediação dos conflitos, no que pese o reconhecimento incontestável dos avanços na prevalência de regras democráticas (IVO, 2001, p. 57).

Essas características presentes em nossa formação devem permear os estudos das políticas sociais contemporâneas, pois ajudam a entender a continuidade e a reprodução das desigualdades no Brasil, a configuração de nosso sistema de proteção inconcluso, a complexidade, os limites e as possibilidades de atingir a democracia real e a cidadania efetiva. Na próxima seção, veremos como as mudanças sustentadas pela ideologia neoliberal influíram no contexto da educação superior em nosso País e como as políticas sociais têm se configurado para atender à ideia de justiça social, segundo a lógica do mercado.

2.3. Estado mínimo e as políticas sociais para educação superior

A crise do Estado e a reestruturação das políticas sociais são fenômenos de proporções globais e estão indelevelmente ligadas às mudanças no modo de produção, na base econômica para um novo regime de acumulação. Se as experiências mais significativas do Estado de Bem-Estar aconteceram nos países desenvolvidos da Europa Ocidental, foi lá também que a crise se iniciou, espraiando-se pelo mundo com maior ênfase a partir da década de 1980, criando o ambiente propício para o avanço das bases teóricas e políticas do neoliberalismo, que acabou se tornando hegemônico.⁵⁴

Se antes o Estado do Bem-Estar era visto como uma necessidade para estabilizar política e economicamente as nações, preservando-as das crises cíclicas do capitalismo e da recessão, chega o momento em que o papel do Estado e, conseqüentemente, todo o sistema de proteção social é colocado em xeque. Alguns fatos costumam ser enumerados para explicar o que teria deflagrado tal situação: a crise do petróleo, a revolução tecnológica que introduziu a possibilidade de maior automação das atividades produtivas, as crises conjunturais das economias de países periféricos e mesmo de países considerados desenvolvidos, a crise do socialismo real, dentre outros, são os elementos que servem de pano de fundo à crise do Estado do Bem-Estar com o fortalecimento das posições conservadoras que passam a pressionar por reformas na estrutura e na atuação estatal.

⁵⁴ Segundo Anderson (1995, p. 9), o neoliberalismo nasceu em oposição ao Estado do Bem-Estar Social, “logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”. Hayek também esteve à frente da Sociedade de Mont Pèlerin que reunia personalidades como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, dentre outros. De acordo ainda com Anderson (1995, p. 10), “o propósito dessa Sociedade era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão, não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos. A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno [...]”

Defendem a liberalização econômica como modo de alcançar ou retomar o processo de crescimento/desenvolvimento, a ser conduzido pelos países centrais e sob forte influência de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

A receita neoliberal preconizava ajustes estruturais, fiscais e reformas orientadas para o mercado a partir de alguns eixos como: o equilíbrio orçamentário, a ser conquistado precipuamente pela redução dos gastos públicos (reforma do sistema previdenciário e de seguridade social, além da flexibilização da legislação trabalhista); desregulamentação das barreiras comerciais com a redução das tarifas de importação; desregulamentação financeira, de modo a permitir o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados internos, eliminando-se os instrumentos de intervenção do Estado na economia; privatização dos serviços e empresas públicas (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 26).

Esse processo de liberalização econômica ocorreu em diferentes tempos e intensidades ao espriar-se pelo mundo. No Brasil, sua presença se fez sentir nos anos de 1980, mas intensificou-se a partir da década de 1990, quando ao ajuste estrutural agrega-se a ideia da reforma do Estado para ajustá-lo à economia globalizada. A partir de então,

[...] Na visão convencional, o indicador basilar da situação fiscal era o déficit público. Os programas de ajustamento atribuíam-lhe a responsabilidade por vários problemas, com destaque para a inflação, o saldo negativo no balanço comercial, o aumento da taxa de juros e a redução dos investimentos, o que, por sua vez, provocava, a longo prazo, menor nível de desenvolvimento do País.

O controle do déficit público ocupava lugar central na política macroeconômica e o equacionamento do saldo negativo da balança comercial, das altas taxas de juros e da inflação era visto como dependente do sucesso do programa de ajuste fiscal. Não é por outra razão que os organismos multilaterais sempre defendiam o corte no déficit público como medida inicial da política de ajustamento (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 95).

Entretanto, o cenário tornou-se mais grave com a reestruturação produtiva lastreada na chamada acumulação flexível⁵⁵, nova forma de operar do capital, que buscava condições mais propícias (mercados desregulamentados, mais competitivos, novos

⁵⁵ Sobre acumulação flexível ver a obra de David Harvey (2003), *A condição pós-moderna*.

mercados para novos produtos e serviços, novos consumidores, etc.), dispersando-se geograficamente:

[...] a ampla mobilidade do capital levou a corrente econômica dominante a dar outro rumo à avaliação da política fiscal e a exigir esforço fiscal adicional, por parte dos países em desenvolvimento, para se credenciar como candidatas a receptores dos novos fluxos de capitais. A questão fiscal ganhou lugar central no arranjo da política macroeconômica, sobretudo diante do papel da dívida pública como um dos ativos usados na valorização do capital financeiro e dos riscos de eventuais problemas fiscais gerarem turbulências e afetar a rentabilidade esperada das inversões financeiras (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 95).

Nesse novo cenário, o desafio no Brasil, como em outras partes do mundo, passou a ser o financiamento do setor público versus a sustentabilidade da dívida, que a partir de então se tornou o principal indicador da saúde financeira do País. Nas palavras de Carvalho e Lopreato (2005, p. 95),

A partir do momento em que essa ideia tornou-se dominante, deixou de ser suficiente o País demonstrar que goza de boa situação fiscal. É preciso que o mercado acredite que, no cenário esperado para um determinado tempo no futuro, não haverá risco de calote na dívida. Em outras palavras, os investidores precisam ter confiança em que a dívida seja sustentável, considerando-se o comportamento futuro esperado das variáveis câmbio, juros e Produto Interno Bruto (PIB), que influenciam a relação dívida/PIB. Se o país apresentar um valor elevado em relação ao PIB – como no caso brasileiro – será necessário aumentar o superávit primário⁵⁶, isto é, o montante da poupança fiscal usado no pagamento dos juros, para reduzir o estoque da dívida ou, ao menos, evitar o seu crescimento.

Essa interpretação da política fiscal foi definitivamente implantada no Brasil após o acordo com o FMI em 1998. O órgão passou a exigir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso um superávit primário capaz de assegurar a sustentabilidade da dívida, quaisquer que fossem a taxa de câmbio e a de juros incidentes sobre o estoque da dívida pública.

Desde então, o valor do superávit primário passou a constar do orçamento da União como despesa obrigatória. As diretrizes econômicas fundamentais eram a ampliação da arrecadação e a redução de gastos, visando aumentar a receita e garantir que o superávit fosse preservado. Segundo assinalam os mesmos autores:

A elevação do superávit primário deu-se por meio de duas medidas. Primeiramente, com o aumento da carga tributária, que passou de 30% do PIB, em 1998, para mais de 35%, em 2003. Em segundo lugar, ocorreram

⁵⁶ Superávit primário é o resultado do total da receita tributária auferida, menos os gastos do governo, sem considerar o valor dos juros sobre elas eventualmente incidentes (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 95).

importantes cortes nos gastos públicos. [...] Explicam-se, assim, o arrocho salarial, o corte das verbas de custeio com saúde, educação e outros, bem como a redução dos gastos com investimentos [...] (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 960).

Inicia-se, assim, um período de intensa vinculação das decisões no campo das políticas sociais à visão dominante do Ministério da Fazenda, essa, por sua vez, inescapavelmente comprometida com a concepção neoliberal, disseminada pelos organismos multilaterais aqui já destacados, que traçaram o receituário a ser seguido.

Tem início, então, na década de 1990 a desconstrução do setor público, de modo geral com a privatização de empresas estatais, mediante a realização de leilões ou contratos de concessão para exploração de algumas atividades. Porém, com a educação, o processo de privatização colocou-se de modo mais insidioso e oportunista, a partir de duas frentes: a flexibilização da legislação, que propiciou a liberalização ou privatização de serviços nas IES públicas (CHAUÍ, 1999; LEHER, 2001 e SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001), além do apoio do governo federal à expansão do setor privado.

Para viabilizar esse processo de desconstrução do setor público teve fundamental importância a construção do arcabouço institucional e jurídico para que, de algum modo, contemplassem as novas diretrizes econômicas de orientação neoliberal, flexibilizando direitos e desregulamentando mercados. Esse foi um aspecto fundamental, uma vez que ao considerar o direito como um fenômeno histórico, como propõe Miaille (1994, p. 27), significa compreender que produzir regras de direitos (legislativas, administrativas, dentre outras) é um fenômeno de nossa sociedade, e “talvez dependente”, de todas as outras formas de produção social, inclusive a produção de bens econômicos.

Em outros termos, a produção de regras de direito, de regulação jurídico-institucional, significa nada mais, nada menos, do que a produção de instrumentos necessários ao funcionamento e à reprodução de certo tipo de sociedade. Por isso, a produção de marcos – legal/regulatório - é sempre um passo importante para a institucionalização de qualquer mudança na sociedade. Apresentar como ocorreram essas mudanças para viabilizar a diminuição do Estado em nosso País é o propósito desta seção, abordando particularmente a atuação governamental no âmbito da educação, especialmente no da educação superior, tendo como pano de fundo as referências regulatórias constituídas.

Na década de 1980, no plano jurídico-institucional, a educação brasileira tinha como marco legal a CF de 1967⁵⁷, a Lei nº. 5.692/1971⁵⁸ que dispunha sobre as diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus e a Lei nº. 5.540/1968 que introduzira a Reforma Universitária.

A CF de 1967 manteve a liberdade de ensino à iniciativa privada, assim como suas antecessoras. A obrigatoriedade atingia apenas o ensino de primeiro grau para a faixa etária dos 07 aos 14 anos. Os demais níveis de ensinos não eram considerados obrigatórios. E a gratuidade nos estabelecimentos oficiais era condicionada, apenas para os cidadãos que demonstrassem a falta ou a insuficiência de recursos, além do bom aproveitamento nos estudos. Para o ensino superior previa, ainda, a substituição gradativa do regime de gratuidade pela concessão de bolsas de estudos a serem depois reembolsadas pelo aluno. Além disso, as instituições particulares de ensino podiam também obter apoio técnico e financeiro dos Poderes Públicos. De modo geral, o quadro da educação no País naquele período (1988) era preocupante, como relatam Corbucci *et al.* (2009, p. 19-20):

Transcorridos mais de 20 anos desde a promulgação da CF/67, a partir da qual ficou estabelecida a obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 7 a 14 anos, a escolaridade média da população brasileira de 15 anos ou mais era de apenas 5.1 anos de estudos, ou seja, bastante aquém do mínimo de oito anos de estudos estabelecidos constitucionalmente e referendado pela LDB de 1971. Pouco mais de um terço dos brasileiros (37.5%) que tinham idade para ter cumprido as quatro séries iniciais haviam atingido este nível de escolaridade, 20% nem sequer possuíam um ano de estudo. No meio rural, a escolaridade média era inferior a 2.5 anos [...].

O analfabetismo reduzia-se lentamente [...]. Em 1988, quase um quinto da população de 15 anos ou mais era constituída de analfabetos. Na zona rural, a taxa alcançava 37% e na região Nordeste, índice semelhante era registrado. Pesava o contingente da população adulta, que não contara com oportunidade de escolarização, mas também era elevada a taxa entre jovens de 15 a 24 anos (10%).

Da população de 7 a 14 anos, 80% frequentavam o ensino fundamental – então denominado primeiro grau. A parcela desta população que se encontrava fora da escola perfazia cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes [...]. Dos jovens de 15 a 17 anos, faixa etária própria ao ensino médio – então segundo grau -, apenas 15% cursavam este nível de ensino [...].

⁵⁷ Com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) de 1969.

⁵⁸ Dentre outras providências, essa Lei alterou a organização do ensino primário e secundário, que a partir de então passou a denominar-se ensino de primeiro e ensino de segundo grau, respectivamente.

No que tange ao ensino superior a situação não era menos excludente. Nas palavras dos mesmos autores:

O acesso ao ensino superior estava, em 1988, restrito a 5% da população de 18 a 24 anos. No Nordeste, o percentual era apenas 2.7%. Esta taxa líquida era muito inferior à taxa de escolarização nesta faixa etária, uma vez que parte significativa desta ainda frequentava os níveis de ensino precedentes. Após rápida expansão ocorrida nos anos de 1970, quando as matrículas em cursos de graduação ampliaram-se de 425 mil naquele ano para 138 milhões em 1980, foi medíocre o crescimento ocorrido na década subsequente que, em grande medida, foi devido ao insuficiente dinamismo da economia naquele período. Em 1990, o total de matrículas era apenas 1.54 milhões, o que correspondia a um aumento de apenas 12% sobre o contingente de matriculados em 1980 (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 19-20, destaques nossos).

Contabilizados, esses números revelam a desigualdade na escolarização no Brasil, legado de anos e anos de indefinições, de reformas e contra-reformas,

Portanto, encontravam-se matriculados no ensino regular, em 1988, aproximadamente 36 milhões de estudantes, sendo 27.6 milhões no ensino fundamental [então primeiro grau]. O ensino de segundo grau compreendia 3.5 milhões de estudantes e a pré-escola outros 3.4 milhões. No ensino superior havia 1.5 milhão de graduandos. **A oferta pública era maior em todos os níveis, com exceção do superior, em que perfazia 38.9%.** Representava 87.6% no ensino fundamental e pouco mais de 69% na educação pré-escolar e no segundo grau. [...] Ainda assim, era expressiva a dimensão da rede de ensino privada, da ordem de 6.4 milhões de alunos [...] (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 19-20, destaques nossos).

A síntese que apresentamos expressa de modo claro e incontestável a subescolarização, a desigualdade de oportunidades de acesso (com os agravantes das desigualdades intra e entre as regiões) existentes no País na década de 1980. No ensino superior, particularmente, revela também a superioridade do segmento privado no que diz respeito à oferta de vagas.

Terminado o período ditatorial, as expectativas de mudanças se concentraram, conforme já assinalamos, na ANC, incumbida de elaborar a Constituição que recolocaria o Brasil no caminho do Estado democrático de direito. Grosso modo, na perspectiva progressista, a expectativa era que o novo texto constitucional garantisse direitos sociais mínimos a todos os cidadãos. A perspectiva conservadora, por sua vez, estava comprometida em manter-se na zona de conforto, ou seja, almejava algumas mudanças, mas essas não podiam colocar em risco o processo de acumulação, antes deveriam ser adequadas para favorecê-lo.

No que diz respeito à educação, o embate polarizou-se entre a o setor público e o privado. Mesmo a Constituição de 1988 sendo a que atribuiu maior rol de direitos (civis, políticos e sociais) ao cidadão em toda história republicana brasileira, resultou, assim como aquelas que a antecederam, em “uma solução conciliatória para o conflito entre o público e o privado. Com isso, não resolveu o conflito, mas incorporou-o” (PINHEIRO, 2005, p. 284).

Desse embate não houve vitoriosos. Os defensores da educação pública e gratuita conseguiram constitucionalizar avanços sociais significativos. Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, a gratuidade do ensino público em todos os níveis e a definição da destinação de recursos para a educação básica (vinculação de impostos federais). Por outro lado, o setor privado teve sua atuação assegurada no texto constitucional, mediante o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação pelo Poder Público.⁵⁹ Tendo, inclusive, conseguido ampliar algumas conquistas no que diz respeito aos mecanismos de transferências de recursos públicos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.⁶⁰

Talvez a mais importante conquista anotada na CF de 1988 tenha sido a inclusão da educação entre os direitos sociais, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência, bem como sua elevação ao status de direito público subjetivo, “o que implica a possibilidade de responsabilização da autoridade competente quando do não oferecimento ou sua oferta irregular pelo poder público” (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 27).

Para além do plano formal, as conquistas constitucionais mais importantes foram consignadas para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino

⁵⁹ Artigo 219, incisos I, II, CF de 1988. O artigo 206, inciso IV, também estabelece como um dos princípios do ensino a sua gratuidade nas instituições públicas. Porém, estabelece uma exceção, contida no art. 242, que tem a seguinte redação: “O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal **existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos**” (destaque nosso).

⁶⁰ Artigo 213, da CF de 1988, *in verbis*: “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação. II – assegurem a destinação de seu patrimônio, a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade”. Foram, ainda, instituídos outros modos de transferência de recursos para as escolas privadas, como o salário-educação, destinado ao ensino fundamental, autorizando as empresas a deduzirem desta contribuição os valores aplicados diretamente na educação de seus funcionários e seus dependentes.

médio), na medida em que se positivou o direito e também os meios de torná-lo efetivo, definindo sua vinculação a recursos fiscais. Porém, a educação superior não teve a mesma sorte⁶¹. Nas palavras de Corbucci *et al.*, (2009, p. 57),

A CF/88 conferiu pouca atenção à educação superior. Poucos dispositivos referem-se especificamente a este nível de ensino. O principal destes diz respeito à autonomia universitária, até então ausente dos textos constitucionais, mas já inscrito na Lei nº. 5.540/1968, conhecida por reforma universitária [...].

Diferentemente do que o foi para a educação básica, o texto constitucional de 1988 não implicou mudanças significativas no rumo da política do MEC para a educação superior. As mudanças que vieram a ser adotadas, sobretudo na segunda metade dos anos de 1990, decorriam mais da ideologia neoliberal, hegemônica naquele período, que da nova Carta Magna.

De fato a CF de 1988 não dedicou a mesma atenção à educação superior. Contudo não se pode dizer como os autores, que o MEC não teve nenhuma influência nas mudanças ocorridas na educação superior a partir de então. De fato, o Ministério foi (e continua sendo), em alguns momentos, refratário (ou caudatário) à influência da ideologia neoliberal ou um dos principais agentes das mudanças pretendidas por esse pensamento hegemônico.

E nesse sentido não podemos deixar de considerar a possibilidade de que o silêncio constitucional a respeito da educação superior tenha sido proposital. Ao não dizer quase nada, abriu a possibilidade para que as questões inerentes a esse nível educacional fossem tratadas no âmbito da legislação ordinária ou das normas administrativas (portarias, resoluções, pareceres) do Poder Executivo, do MEC e de seus órgãos vinculados. Lembremo-nos de que a CF de 1988 foi a Constituição possível para aquele momento. Desse modo, outros espaços de embate foram criados pela necessidade de regulamentação dos direitos nela consignados e/ou mesmo para dizer o que o texto constitucional deixou em aberto. Sob essa perspectiva, a construção da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 foi uma dessas oportunidades. E a partir dela viriam “outras leis, decretos e portarias”, que balizariam “a expansão restrita do setor público e a desenfreada expansão do setor privado” na educação superior, ao menos no que diz respeito aos cursos de graduação, conforme pondera Sguissardi (2006, p. 1024). Inicia-se, assim, uma série de

⁶¹ Partilhamos aqui o entendimento jurídico-legal de que “não cabe, portanto, uma leitura restritiva de que apenas o acesso ao ensino fundamental seja direito público subjetivo e que aos outros direitos seja negada a tutela, quando requerida [...]”. Tal entendimento ampliado consigna o direito à educação como direito à igualdade nas condições de acesso e permanência na escola e garantia ao ensino de qualidade em qualquer nível de ensino, conforme assinalam Corbucci *et al.* (2009, p. 27).

reformas que o mesmo autor denomina de reformas pontuais, motivadas por razões de natureza econômica.

Na década de 1990 a situação social, política e econômica não era a mesma da época em que se deu a promulgação da CF de 1988. O Brasil havia retomado o processo democrático, construído para si uma Constituição socialmente avançada. Porém, na década de 1990 ganham ênfase o discurso e as pressões para que o País se inserisse “no processo de globalização de maneira eficiente e competitiva”, que acabaram “norteando ações empreendidas de reforma do Estado e de reestruturação produtiva”, como assinalam Corbucci *et al.* (2009, p. 25).

Por sua vez, o fortalecimento das posições liberais e conservadoras no campo econômico teriam implicações significativas para as áreas sociais e seriam de tal ordem que, nas palavras de Sguissardi (2006, p. 1026),

Não se pode falar sobre a questão da educação superior nesse período sem situá-la no contexto mais amplo da inserção subalterna do país à economia global e na permanência ou no agravamento dos inaceitáveis índices de desigualdade social na década de 1990 [...].

Sob os auspícios liberais-conservadores, o governo Collor de Mello (1990-1991) iniciou o processo de modernização do Estado, introduzindo a flexibilização do processo para autorização de novos cursos de graduação, sob o argumento “de que a iniciativa privada já possuía competência e responsabilidade suficiente para assegurar serviços de qualidade, em caso contrário, as regras de mercado seriam suficientes para eliminar os que não apresentassem esta qualidade” (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 58).

A gestão de Itamar Franco (1992-1994) seguiu no mesmo diapasão. Contudo, nesse período não houve expansão da matrícula, mas sim a redução, tanto no setor público quanto no particular: de 1992 a 1994 registrou-se diminuição no ritmo do crescimento que “foi 9.7% nas redes públicas e de apenas 7.1% no setor privado” (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 58).

Porém, a expansão realmente incisiva do setor privado viria sob as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995-2002, período em que se seguiu à risca os mandamentos neoliberais ditados pelos organismos multilaterais. Foi quando ocorreram as principais mudanças, visando “à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior”. Dito de outro modo: definiu-se o modelo de

expansão pela via do setor privado, prioritariamente do setor privado/mercantil (SGUISSARDI, 2006, p. 1023-1026).

Nas palavras de Carvalho (2006, p. 2) “a modernização administrativa associada aos princípios neoliberais daria nova roupagem à visão efficientista e produtivista dos anos 60”, introduzindo alguns conceitos que deveriam acompanhar a agenda de reformas necessárias, inclusive aquelas inerentes ao campo da educação, dentre os quais destacamos: avaliação, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização:

A integração do país à economia mundial dá-se enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial quando este é pensado como provedor dos serviços sociais, entre eles, a educação. As medidas recomendadas, como se sabe, foram: combate ao déficit público, ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo aos investimentos externos, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho [...].

No período em foco, buscou-se o equilíbrio orçamentário, como regra e a cada sobressalto oficial diante das incertezas da economia, mediante cortes nos gastos públicos e, em especial, com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal. Os demais cânones liberalizantes acima citados e, principalmente, a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos foram todos, enfim, seguidos bastante à risca [...] (SGUISSARDI, 2006, p. 1026-1027).

O conceito de privatização dirigido às áreas de proteção social concentrou-se na estratégia de desqualificação da gestão pública e a atuação do Estado, conforme já assinalamos. Para levar a cabo a privatização, construíram-se algumas máximas que acabaram orientando as mudanças introduzidas na educação superior brasileira, a saber: maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica que aqueles destinados à educação superior; diferenciação institucional; educação superior como bem privado (SGUISSARDI, 2006, 1034-1039).

Feito o diagnóstico, a receita para a solução do problema do desenvolvimento econômico compreendia doses mais ou menos intensas do remédio liberal e conservador. A educação superior, reduzida à condição de mercadoria ou quase mercadoria, foi diagnosticada como um espaço a ser assumido pelo mercado, capaz de dotar-lhe de competitividade, gerindo-a de modo eficiente. Conforme lembra Sguissardi (2006, p. 1038, destaques do autor), para o BM,

[...] esse nível de ensino não poderia ser tratado como um bem público, em razão de suas condições de *competitividade* (oferta limitada), *excluibilidade* (pode-se obtê-lo mediante pagamento) e *recusa* (não é requerido por todos). Essas características corresponderiam mais a um bem privado do que a um bem público [...].

No âmbito da educação, essa estratégia contava com duas frentes básicas: flexibilizar para ampliar a participação da iniciativa privada e transformar as instituições públicas em organizações sociais não estatais :

A ação governamental direcionada às universidades públicas federais de maior importância foi o projeto de autonomia apresentado, em 1995, pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Em linhas gerais, este consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para a organização. O documento preconizava a adoção de um modelo de administração gerencial para as instituições públicas (CARVALHO, 2006, p. 3).

Nas palavras de Corbucci *et al.* (2009, p. 59),

Além de facilitar os processos de autorização de cursos e criação de instituições de ensino, o MEC também cobrava das Instituições Federais de Ensino (IFES) a ampliação da oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, pois haviam sido suspensos concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorrido no período. A redução dos investimentos em infraestrutura e capital, sobretudo no período de 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava esta disposição do governo federal. Esta orientação da política do MEC para educação superior implicou na redução da participação da IFES na oferta de vagas e no universo de matriculados nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, verificou-se maior dinamismo das redes estaduais, sobretudo, daquelas pertencentes aos estados de maior expressão econômica, na oferta deste nível de ensino [...].

Durante as duas gestões de FHC, foram aprovados alguns instrumentos legais importantes para a estrutura e organização do sistema educacional brasileiro, como a LDB de 1996⁶²; à Emenda Constitucional nº. 14, de 1996, que, entre outras disposições, criou o

⁶² Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)⁶³ e, o Plano Nacional de Educação (PNE).⁶⁴

De certo modo, esses documentos incorporaram o espírito presente na *Conferência de Educação para Todos*, ocorrida em 1990 na Tailândia, que resultou na assinatura pelo Brasil da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, acolhendo a priorização do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino, apoiado no princípio de desobrigação ou relativização do dever do Estado para com a educação, colocando como um dever a ser compartilhado com todos os setores sociais, como bem queria o BM, um dos patrocinadores daquele evento. No plano internacional estavam, assim, legitimadas as concessões a serem feitas à expansão do setor privado, particularmente ao de vocação mercantil, na educação superior, segundo resume Carvalho (2006, p.2):

Nos anos [19]90, o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Nos documentos oficiais apontava-se a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema, princípios fundamentais da agenda governamental estabelecida durante o regime militar.

A modernização administrativa associada aos princípios neoliberais daria nova roupagem à visão efficientista e produtivista dos anos [19]60. Novos conceitos foram introduzidos à agenda de reformas: avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização. Uma das críticas essenciais do governo FHC é a ineficiência da universidade pública e sua inadequação ao mercado de trabalho, como resultado do modelo concebido pela Reforma Universitária de 1968, que estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Tal influência resultou, por exemplo, na tentativa frustrada, graças à reação dos defensores da educação pública e gratuita, de transformar juridicamente as universidades públicas em organizações sociais sem fins lucrativos⁶⁵, com base na ideia de descentralizar a estrutura e com isso obter maior controle gerencial das mesmas, conforme lembra

⁶³ O FUNDEF, que vigorou de 1997 a 2006, depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

⁶⁴ Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

⁶⁵ A configuração dessa proposta encontra-se no projeto apresentado em 1995 pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), bem como o novo desenho da iniciativa privada, lastreado nos princípios de privatização, diferenciação e flexibilização. No limite, a proposta do MARE convergia para a ideia de privatizar o segmento público, com a introdução de cobrança de mensalidades. Aliás, a própria criação de um ministério para reforma do Estado antecipa as intenções privatistas e a influência dos organismos multilaterais como o BM e seu braço mais atuante, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no traço das políticas públicas brasileiras nesse período. Para aprofundamento sobre as reformas pretendidas pelo MARE para as IES públicas ver Silva Jr. e Sguissardi (2001).

Carvalho (2006, p. 3). Mas a reação da comunidade acadêmica não salvou o setor público do contingenciamento econômico, “devido à redução drástica do financiamento do governo federal e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, associados à compressão de salários e orçamentos”, como ressalta a mesma autora.

Entretanto, a política econômica, conduzida pela necessidade de ajuste fiscal, também vitimou os interesses do segmento privado, notadamente aqueles referentes aos privilégios fiscais de que desfrutavam indistintamente até 1997 quando o Estado, fiel ao princípio da diferenciação institucional, logrou introduzir na legislação a classificação das instituições em privadas *stricto sensu* (com fins lucrativos) e privadas *lato sensu* (sem fins lucrativos) - confessionais; comunitárias e filantrópicas. Com essa mudança, “a imunidade tributária sobre a renda, os serviços e o patrimônio” passou a ser privilégio das instituições particulares sem fins lucrativos, enquanto aquelas com fins lucrativos “deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal” (CARVALHO, 2006, p.5-6).⁶⁶

Em contrapartida, todo o segmento privado foi beneficiado com a flexibilização do processo de autorização e ampliação de vagas que propiciou a expansão do setor, com o crescimento do número de matrículas, particularmente a partir de 1998. Porém, em tempo relativamente curto, a trajetória ascendente deparou-se com uma dificuldade de ordem estrutural, que não poderia ser superada sem a intervenção do Estado: o comprometimento “do poder aquisitivo de sua clientela”, decorrente, em grande parte, das próprias dificuldades econômicas do País, que representou “desemprego e queda na renda real média”, particularmente para o segmento social que tradicionalmente demanda por educação superior (CARVALHO, 2006, p.5).

Esse quadro não se alterou nos dois mandatos consecutivos de FHC, conforme vimos. Nutria-se alguma expectativa de valorização do ensino público durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003 e que segue até nossos dias. Porém, o quadro do ensino superior não sofreu alterações substanciais, ao menos quanto à hegemonia do segmento privado, especialmente do privado/mercantil:

O pano de fundo manteve-se basicamente o mesmo. Na área universitária, os instrumentos legais e as medidas administrativas, incluídas as financeiras, mostram que até o momento não houve rupturas

⁶⁶ Como veremos adiante, as evidências de crise no setor privado se incumbiriam de municiar os órgãos representativos desse segmento para pressionar o governo no sentido de viabilizar a transferência indireta de recursos públicos e outras fontes de financiamento.

com o processo anterior, a não ser, em certa medida, na adoção de novo sistema de avaliação, com a recuperação dos montantes de recursos de custeio aos níveis de 1995 e com pequena expansão das IFES (SGUISSARDI, 2006, p. 1039).

Na verdade, a expansão sem controle ocorrida no período anterior trouxe outras demandas do setor privado, que se via (e ainda se vê) às voltas com um montante significativo de vagas ociosas, altos índices de inadimplência e de evasão de alunos. Afinal, em 2003 o Censo da Educação Superior indicava que, segundo dados do *World Education Indicators*, o sistema de educação superior brasileiro já se encontrava entre os mais privatizados do mundo. Havia, ainda, a pressão política para que fosse cumprida a meta estabelecida no PNE, qual seja a de matricular 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior (INEP, 2004, p. 8).

Pacheco e Ristoff (2004, p. 7), tomando por base os números do Censo da Educação de 2002, que apontavam um crescimento médio de 13% ao ano no período de cinco anos, de 1998 a 2002, afirmam que essa meta não seria cumprida sem a intervenção do Poder Público, no sentido de ampliar o acesso sem “depender unicamente da força inercial instalada”. A insuficiência natural da expansão associada às desigualdades regionais existentes estava a ensejar a intervenção do Estado no sentido de incluir mais jovens no ensino superior.⁶⁷

O quadro parecia ainda mais grave quando se comparava a situação brasileira com a de outros países, mesmo com vizinhos latino-americanos, como Argentina e Chile, que tinham mais alunos, na faixa etária de 18 a 24 anos, matriculados na educação superior do que nosso País. No ritmo natural, sem estímulo, não alcançaríamos esses países nem mesmo se o número de matriculados fosse triplicado.

De fato, a meta de expansão do acesso preconizada pelo PNE nasceu ambiciosa, considerando que quantificou o que almejava atingir, mas não previu a forma como seria

⁶⁷ À época em que o artigo aqui mencionado foi publicado Eliezer Pacheco e Dilvo Ristoff ocupavam cargos públicos. O primeiro como Presidente do INEP e o segundo na Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DEAES/INEP), como Diretor. Segundo os autores esse crescimento ocultava uma grave desigualdade entre e intra-regiões. No que tange às desigualdades entre as regiões, a Região Sul apresentava 12.8% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior; a Região Sudeste 11% e no Nordeste apenas 5%. No que tange as desigualdades intra-regiões, a título de exemplo, em São Paulo, 12.6% dos moradores com 18 a 24 anos frequentam os cursos de graduação, e, em Minas Gerais, 6.8% (PACHECO; RISTOFF, 2004).

alcançada em termos financeiros e também “se levado em conta o ritmo das melhorias educacionais que o antecederam” (CORBUCCI *et al.*, 2009, p. 30).⁶⁸

Conforme lembram Pacheco e Ristoff (2004, p. 8), “a expansão prevista estava originalmente associada à projeção de aumento significativo dos gastos públicos com educação, passando a atingir o mínimo de 7%”, referindo-se à ampliação de recursos da ordem de 0.5% do Produto Interno Bruto (PIB), nos quatros primeiros anos de vigência do Plano e de 0.6% no quinto. Com o corte na previsão de recursos, o cumprimento da meta ficou seriamente comprometido, a depender unicamente das forças do mercado, que já mostrava sinais de esgotamento:

1) A relação candidato/vaga nas instituições privadas, principal força da expansão inercial, atingiu o índice de 16, tornando a demanda média virtualmente igual à oferta (nas públicas estaduais e federais, ao contrário, essa relação aumenta ano a ano, chegando hoje a 10.7 candidato/vaga); 2) o grande número de vagas ociosas no setor privado, chegando a mais de 550 mil em 2002. O número representa 37% do total das vagas oferecidas e, no caso das licenciaturas e dos cursos de Economia, Direito e Medicina representa 41%, 53%, 26% e 7% respectivamente. Observe-se que, mesmo em cursos bastante procurados, como Direito e Medicina, o número de vagas ociosas no setor privado não é desprezível; 3) aproximadamente 90% das instituições pertencem hoje ao setor privado, abrigando seis das dez maiores universidades brasileiras, com crescentes índices de inadimplência e altos índices de evasão, mesmo em cursos de alta demanda. A compreensão é de que a evasão em cursos de alta demanda está diretamente associada à dificuldade de pagamento das mensalidades pelos alunos; 4) a renda familiar média dos alunos que hoje frequentam o ensino médio é 23 vezes menor (aproximadamente R\$ 1.297) do que a das famílias dos atuais universitários (R\$ 3.010), evidenciando que a expansão do setor privado pode estar próxima do esgotamento [...] (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 8-9).

Para os autores, o cenário do setor privado/mercantil era desanimador até mesmo para os investidores internacionais, restando como alternativa “o fortalecimento do setor público”, para que o País alcançasse posição de destaque ao nível internacional. O momento era propício para que fossem efetivadas ações concretas que protegessem o interesse do Estado na educação superior, “reafirmando que a educação é, antes de tudo, um bem público”, e que permitissem “expandir agressivamente a oferta de vagas nas instituições federais e estaduais” (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 9).

⁶⁸ A previsão dos recursos necessários para financiar o cumprimento da meta foi vetada pela presidência da República, na época ocupada por FHC.

Contudo, a questão era bem mais complexa: como promover a expansão do setor público sem que recursos financeiros fossem disponibilizados? Além disso, ainda se convivia com a pressão do segmento privado, especialmente do privado/mercantil, para resolver os sérios problemas de inadimplência, evasão e vagas ociosas. Nesse sentido, não podemos perder de vista que o PNE também faz menção ao estímulo que deveria ser destinado ao segmento privado para auxiliar no cumprimento da meta prevista, ainda que associado a processos de regulação e avaliação.

Aliás, o setor privado não foi esquecido nem mesmo no Plano de Governo do então candidato Luis Inácio Lula da Silva, que previa a “revisão e ampliação do crédito educativo (FIES)”⁶⁹ e “a criação do programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados à educação”. Havia, por assim dizer, um compromisso com esse segmento que legitimava a pressão pelo apoio do Estado (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 10).

Vemos, assim, que a universalização da educação superior envolve a disputa da iniciativa privada por seu quinhão (ou prevalência na utilização) nos recursos públicos, pela via do financiamento direto ou indireto, mediante a concessão de crédito educativo ou isenções fiscais. O importante para o setor privado/mercantil é que sejam garantidas formas de transferências de recursos públicos para o setor privado, a partir dos seguintes argumentos:

1) Que esses [os alunos beneficiados pelo crédito educativo] não teriam condições de ingressar nas IES públicas, dado o pequeno número de vagas oferecidas e alta demanda existente (o repasse financeiro nesse caso significa oferecer ao indivíduo uma oportunidade concreta de continuar seus estudos, o que certamente é bom para a sociedade) e 2) que as IES privadas, diante da omissão do Estado, nas últimas décadas, e diante das demandas da sociedade, passaram a chamar para si essa missão que, na grande maioria das nações é eminentemente pública (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 10).

Apesar da característica privatista da educação superior brasileira desde sua origem, vimos que, principalmente a partir da década de 1990, intensifica-se a pressão pela redução da atuação do Estado, pela sua desregulamentação, enfim, para transformá-la em negócio, deixado à livre regulação do mercado.

⁶⁹ O FIES foi instituído em 1999 em substituição ao Crédito Educativo (CREDUC). Ao contrário de seu antecessor, o FIES “foi concebido para tornar-se autofinanciável [...]. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro. No início, o FIES “financiava até 70% do valor da mensalidade [...]” Em 2005, já no Governo Lula, o limite foi reduzido a 50% e recentemente, em 2007, passou a priorizar a concessão do financiamento aos alunos de IES que aderiram ao ProUni (CORBUCCI, 2009, p. 59).

De outro lado, Pacheco e Ristoff (2004) chamam a atenção para outra característica do setor educacional privado em nosso País: a pouca tributação dessa atividade, antes mesmo da criação do ProUni e depois das mudanças promovidas em 1996, com a introdução da classificação das IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Situação que precisaria ser regulada, sob a ótica do Governo:

Estaria ocorrendo, portanto, uma renúncia fiscal em torno de 839 milhões de reais/anos pelos níveis diferenciados de renúncia. Segundo declaração do Secretário Executivo do Ministério da Educação, em 04 de maio de 2004, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 50% das IES privadas não recolhem nada de impostos; 35% pagam somente o Programa de Integração Social (PIS) e apenas 15% declaram-se instituições com fins lucrativos (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 11).

Com tanto em jogo, é fácil entender a resistência do setor privado, especialmente do setor privado/mercantil, a qualquer movimento em favor do ensino público gratuito, ao argumento de que “dinheiro público deve ser alocado à instituição pública.” Não foi, então, sem motivos que o projeto de lei do ProUni recebeu críticas dos defensores da educação pública e festejado especialmente pelo setor privado/mercantil. Afinal, o Programa propunha a ampliação da renúncia fiscal, repassando às IES privadas recursos que eram absolutamente necessários para a expansão do setor público (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 10-11).

Os mesmos autores assinalam que a intenção do MEC com o Programa não era expandir massivamente a educação superior “nos moldes em que se imagina necessário” para atingir a meta estabelecida no PNE, mas apenas ter controle mais efetivo da “renúncia fiscal praticada pelo Estado, aliando esse controle a uma política de inclusão de grupos carentes e excluídos.” Assim, na perspectiva do Executivo, o Programa teria as seguintes vantagens:

1) permitiria que estudantes de baixa renda, oriundos de setores excluídos, tivessem acesso a 20% das vagas oferecidas; 2) as IES privadas pagariam à União, pelos benefícios da filantropia que lhe são concedidas, com bolsas de estudos; e 3) tornaria mais fácil o controle do benefício da filantropia por parte do Estado (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 11).

Mas ao encaminhar o Projeto de Lei à Presidência da República, em 2004, os Ministros Tarso Genro e Antonio Palocci Filho destacavam que o Programa visava precipuamente “a democratizar o acesso da população de baixa renda ao ensino superior”, apenas de modo complementar “tentar recuperar a dignidade do conceito de filantropia” ao

condicionar “a qualificação de entidade beneficente de assistência social à destinação gratuita de 20% das vagas existentes na instituição de ensino superior para alunos de baixa renda” (ABMES Cadernos 13, 2004, p. 28 e 30).

O fato é que em termos políticos o Programa foi amplamente divulgado (e continua sendo) como parte de um conjunto de ações governamentais no sentido de cumprir as metas e diretrizes estabelecidas no PNE, reforçadas em 2007 com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo governo federal, que para educação superior estabeleceu os seguintes princípios, complementares entre si: expansão da oferta de vagas; garantia de qualidade dos cursos oferecidos; promoção da inclusão social pela educação; ordenação territorial, permitindo que o ensino de qualidade seja acessível às regiões mais distantes do País; e desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanamente qualificados, seja como peça fundamental na produção científico-tecnológica, elemento essencial da integração e formação da Nação (PDE, 2007).

O ProUni se fundamenta em valores como justiça social e igualdade. Porém, quando consideramos “o processo decisório como produto da ação desigual de atores” e que “a formulação e a implementação das políticas públicas” constituem dimensões desse mesmo processo, “no qual se revela o jogo estratégico do poder, os acordos, o consenso e a acomodação de interesses diversos” (CARVALHO, 2006, p. 1), somos impelidos a considerá-lo a partir de uma perspectiva crítica, que leve em conta o atual cenário da educação superior bem como o sentido que vem sendo dado às políticas sociais.

E ao fazê-lo torna-se difícil ignorar os interesses que pretende atender e o tipo de justiça social que pretende implantar. Trata-se, assim, de uma ação política focalizada incidente sobre um direito social e conduzida pelo Estado cada vez mais atrelado à legitimidade conferida pelo mercado, indício da dificuldade de governar em sintonia com os preceitos constitucionais, particularmente “frente ao desafio de liquidar as históricas desigualdades sociais”, conforme assinala Ivo (2001, p. 43) ao considerar a tensão fundamental presente nas sociedades contemporâneas, qual seja, o confronto entre a tendência de ampliação da cidadania propiciado pelos regimes democráticos versus a dinâmica econômica neoliberal que tende a produzir pobreza, desigualdade e exclusão em profusão.

2.4. O papel da educação superior na sociedade capitalista

Desde a Revolução Francesa, a educação escolarizada tem sido entendida como uma conjunção de conteúdos, processos e práticas, socialmente valorizados, em diferentes graus e níveis de formalização, estruturação e integração, que propiciam a humanização e a inserção social do homem. Nas palavras de Boto (1996, p. 16), “o século XVIII, na França, deslocaria o problema do ensino proporcionando-lhe, inclusive, uma primazia teórica que até então inexistia”.

Tal movimento, como sabemos, acabou repercutindo em boa parte do mundo ocidental, com a positivação do direito à educação, acompanhado da defesa da laicidade, da gratuidade e de sua natureza de bem público. Forjou-se, assim, a ideia da educação como redentora de desigualdades e “por tal utopia revolucionária, creditou-se à instrução o ofício de palmilhar a arquitetura da nova sociedade. A escola – como instituição do Estado – deveria gerir e proteger a República” (BOTO, 1996, p. 16).⁷⁰

O Estado passou então a ter papel determinante em relação à educação, colocando-se “como sujeito direto da ação docente”, tomando-a como um serviço público, visando à integração nacional e à coesão social. E ao fazê-lo, a educação tornou-se “*locus* da igualdade e da igualdade de oportunidades, de condições e de resultado”, como ironiza Cury (2003, p. 7). Desde então, a educação formal consolidou-se como instituição social, direito básico da cidadania, e o Estado tornou-se o agente responsável por sua gestão, dada a sua natureza de bem (serviço) público, ao menos ao nível de consideração teórica dos princípios fundados desde a Revolução Francesa.⁷¹

Ocorre que tal assertiva está sujeita às injunções da vida cotidiana e à dinâmica das forças sociais. Assim, à perspectiva de instituição social contrapõe-se a ideia de que a educação formal, particularmente a educação superior, é também mercado e como tal não é primazia do Estado, mas campo passível de ser explorado pela iniciativa privada, ao mesmo tempo em que lhe tem sido atribuído contemporaneamente o status de espaço

⁷⁰ Essa concepção de escola e de educação já estava presente em Comenius, em sua *Didactica Magna* (1966). Ainda que não falasse em Estado laico e condutor da ação educacional, cento e cinquenta anos antes da Revolução Francesa, Comenius defendia que a educação deveria ser estendida a todos.

⁷¹ Lembramos aqui que as relações de autoridade se modificam na medida em que se alteram as condições de desenvolvimento ou em razão das mudanças no modo de acumulação. E que nesta investigação estamos sempre nos referindo aos modelos de relações instituídos na sociedade capitalista e não a qualquer tipo abstrato de sociedade.

privilegiado da formação profissional. Da educação superior se tem cobrado ajustes, adequações e reformas para atender as novas demandas da economia globalizada, que prepare os recursos humanos para atender ao novo mercado de trabalho competitivo, dinâmico e exigente.

No limite, para atender tal finalidade tem se exigido que o Estado tome a maior distância possível⁷², de modo que o serviço educacional possa ser prestado com eficiência e eficácia pela iniciativa privada, setor mais autorizado a atuar nesse segmento, visto que “conhece” o que o tal mercado necessita e deseja, tendo condições de atendê-lo.

Mas a educação (ou alguma educação) também se tornou necessária para a economia capitalista, que precisa que as pessoas recebam alguma qualificação para o trabalho. Ao tempo da Revolução Industrial, educação e desenvolvimento econômico pareciam estar ligados por uma linha bastante tênue. As recentes mudanças tecnológicas, entretanto, introduziram o argumento de que educação e desenvolvimento estão estritamente vinculados. Só conseguem acompanhá-las, aqueles que têm mais educação. Segundo essa lógica, quanto maior a capacidade para lidar com as inovações tecnológicas, maior é a diferença de remuneração entre os que têm educação e os que não têm. De acordo com essa abordagem, a baixa escolaridade dos brasileiros os torna aptos a realizar atividades simples, em que podem atingir boa produtividade, mas não permite que exerçam tarefas mais complexas que exijam liderança, criatividade, iniciativa, etc.⁷³ A escolaridade torna-se, assim, uma espécie de filtro para o progresso individual, de passagem ou garantia de empregabilidade e melhor remuneração:

⁷² Esses mesmos setores costumam defender que a educação superior tem alto impacto sobre a produtividade, a empregabilidade e a remuneração. E segundo a lógica que os orienta, os benefícios por ela trazidos são fundamentalmente apropriados pelo indivíduo e nem tanto pela sociedade, o que a desqualifica como bem público, assim como o fato de o Estado não ter condições de fornecê-la a todos que tiverem interesse em nela ingressar. Se uns podem estudar em IES públicas e gratuitas e outros são obrigados a pagar por ela, então a educação superior não pode ser considerada um bem público. Tal assertiva tem servido à defesa da redução do papel do Estado como prestador de serviços gratuitos, mas não como financiador direto ou indireto da educação obtida em instituições privadas. Para eles, investir para que todos tenham educação pública é extremamente oneroso e não há razão para fazê-lo quando a iniciativa privada está aí para isso. Esse tratamento da relação entre educação superior e trabalho está presente no documento do IPEA, denominado *Brasil: o estado de uma nação* (2006), especificamente no Capítulo 3, *Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios*, p. 121-128.

⁷³ Segundo essa lógica, parece que todos os empregos disponíveis dependem ou demandam necessariamente as mesmas habilidades ou capacidades, quando se sabe que a recente mudança no modo de acumulação reduziu significativamente os postos de trabalhos em atividades produtivas, assim como colocaram em risco os direitos trabalhistas tão arduamente conquistados.

O acesso a melhores posições requer cada vez mais escolaridade. No mais das vezes, os filtros de escolaridade refletem necessidades reais no seu desempenho. Contudo, universaliza-se o paradigma de filtrar o acesso aos empregos pela escolaridade, mesmo para as ocupações que realmente prescindem dela. Lixeiro não precisa ir à escola para fazer seu trabalho. Na prática, entretanto, os concursos o exigem. Para o argumento aqui desenvolvido, o que interessa não são as razões para exigir a escolaridade, mas o fato de que isso está acontecendo, e de forma cada vez mais generalizada (IPEA, 2006, p. 128).

Levando ao extremo a afirmação acima e considerando o apelo atual sobre a necessidade de formação superior, podemos imaginar que, talvez um dia, dos candidatos a lixeiro será exigido o diploma de graduação. Assim, o grau de exigência educacional não está vinculado à complexidade das funções, mas apenas às contingências do mercado de trabalho: a abundância da mão-de-obra permite ao empregador ampliar suas exigências.

A recente elevação da educação superior a campo privilegiado da formação profissional torna-se ainda mais intrigante se consideramos a proposição de Saes, quando afirma que as classes sociais fundamentais (capitalistas e trabalhadores manuais) não comungam do mesmo pensamento sobre a educação. Para ele, “não há diferença entre os indivíduos pertencentes às diferentes classes sociais quanto ao objetivo de obter alguma educação para seus filhos” (SAES, 2005, p. 97). Porém,

Isso não significa, entretanto, que todas as classes sociais defendem a educação de todos os membros da sociedade e empunham permanentemente a bandeira da educação universal, pelo menos no nível elementar ou básico. Aparentemente, todos são favoráveis a essa meta; a prática social evidencia, porém, que tal bandeira é um dos maiores mitos da sociedade capitalista e, como tal, indispensável à reprodução desse modelo de sociedade [...] (SAES, 2005, p. 97-98).

Então, se não há consenso entre as classes fundamentais nem mesmo em relação à universalização da educação básica, como explicar a recente mudança (ou o aparente consenso) em relação à necessidade da qualificação profissional obtida na educação superior, que tem justificado, inclusive, a proposição de políticas focalizadas e o apelo à democratização do acesso? O que teria mudado na relação entre trabalho e educação que pudesse justificar a centralidade, ora desfrutada, pela educação superior? Isso tudo quando vivenciamos a ofensiva contra os direitos sociais, dentre os quais se incluem o direito à educação e os direitos trabalhistas.

Talvez seja necessário, a bem de nossa argumentação, visto que estamos tratando aqui da relação entre educação e trabalho no âmbito da sociedade capitalista, apresentar uma definição mínima de capitalismo que possa orientar a reflexão aqui proposta. Para tanto, recorreremos a Boltanski e Chiapello (2009), de modo a compreendê-lo a partir de duas de suas principais características: a acumulação e o trabalho assalariado.

O capitalismo existe em razão do lucro, de preferência obtido de forma pacífica (a coesão do tecido social é importante para sua sobrevivência e estabilidade). Trata-se de um sistema “que enfatiza a exigência de acumulação ilimitada do capital por meios formalmente pacíficos” (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 35, destaques dos autores):

Trata-se de repor perpetuamente em jogo o capital no circuito econômico com o objetivo de extrair lucro, ou seja, aumentar o capital que será, novamente, reinvestido, sendo esta a principal marca do capitalismo, aquilo que lhe confere a dinâmica e a força de transformação que fascinaram seus observadores, mesmo os mais hostis (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 35).

O capital somente cresce se estiver em circulação. A recuperação da aplicação, aumentada pelo lucro, contudo, está sob constante ameaça, por isso o capitalista vive sob inquietação permanente. Essa inquietação, por sua vez, faz com que os capitalistas, “responsáveis pela acumulação e pelo crescimento do capital, aqueles que exercem pressão diretamente sobre as empresas para que estas produzam lucros máximos”, se esforcem para continuar o processo de acumulação, o que evidencia o caráter insaciável do sistema (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 35-37).

O trabalho assalariado, independentemente da forma jurídica que assuma, também é um fator determinante para a caracterização e existência do capitalismo: uma parte significativa da população não tem a propriedade dos meios de produção e, por isso, depende da venda de sua força de trabalho. É do resultado do trabalho dessas pessoas que o capitalista retira o valor que será continuamente investido, gerando a acumulação. E para que possam trabalhar, dependem das decisões dos donos dos meios de produção. Enfim, parcela significativa da população “cede, no âmbito da relação salarial e em troca de remuneração, todo o direito de propriedade sobre o resultado de seu esforço, estando certo de que ele reverte totalmente para os donos do capital” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 37).

Por sua vez, o trabalho assalariado se caracteriza, ao menos formalmente, pela liberdade e igualdade das partes (empregador e empregado), diferindo das relações de servidão, de trabalho forçado ou de trabalho escravo. Conforme já observamos no Capítulo anterior, quando tratamos da construção da cidadania moderna, para os termos da sociedade capitalista:

[...] o trabalhador é teoricamente livre para recusar-se a trabalhar nas condições propostas pelo capitalista, assim como este tem a liberdade de não propor emprego nas condições demandadas pelo trabalhador, de tal modo que essa relação, embora desigual no sentido de que o trabalhador não pode sobreviver muito tempo sem trabalhar, distingue-se muito do trabalho forçado ou da escravidão e sempre incorpora, por isso, certa parcela de submissão voluntária (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 38).⁷⁴

Partindo então do pressuposto de que a acumulação e o trabalho assalariado são fatores característicos essenciais do capitalismo e que isso não mudou, podemos compreender que o atual papel atribuído à educação superior pode ser explicado pela necessidade que o sistema tem de renovar seus mecanismos ideológicos. Afinal, não se pode dizer do capitalismo que não seja um sistema dotado de grande capacidade de adaptação, justamente em razão das crises cíclicas que lhe acometem. E a questão educacional, ou a educação como prática social, não passa ao largo disso.

Muito embora a acumulação e o trabalho assalariado continuem a ser os fundamentos basilares do capitalismo, precisamos considerar que o modelo de acumulação pode sofrer alteração, alterando, por seu turno, o modelo de relação de trabalho. Essas transformações estão no cerne da atual fase do capital, denominada por Chesnais (1996) de mundialização do capital, caracterizada fundamentalmente pela supremacia da esfera financeira em relação à produtiva.

Além da perda da supremacia, os setores efetivamente produtivos têm se caracterizado pela utilização de recursos tecnológicos cada vez mais avançados, o que demanda uma quantidade relativamente pequena de trabalhadores. A maximização dos lucros, então, passa a exigir outra definição para empregabilidade para qual deve estar voltada a formação profissional. Nas palavras Cardozo,

⁷⁴ Aqui se observa também a orientação que Bendix, por influência de Weber, imprime a sua tese sobre a mudança das relações de autoridade no âmbito das relações nas empresas assim como nas relações dos cidadãos com o Estado, que sempre implica em certo grau de subordinação voluntária, conforme vimos no Capítulo 1, mais exatamente na seção **1.4. Aportes teóricos: a educação para formar o homem novo.**

A empregabilidade é um desses conceitos que cumpre uma função ideológica muito importante na sociedade capitalista contemporânea. Os trabalhadores precarizados – subcontratados, temporários, por conta própria – são levados a incorporar a flexibilidade e a rotatividade como instrumentos de manutenção de sua empregabilidade. Os desempregados, além de assumirem a culpa pela situação de ser sem-emprego, são encorajados a usar a criatividade para inventar o próprio trabalho (CARDOZO, 2008, p. 176-177).

Vemos, assim, que as mudanças no modo de acumulação são acompanhadas de mudanças ideológicas. Sem elas, a hegemonia do capitalismo não pode ser assegurada. De modo geral, ao transformar o modo pelo qual se dá a acumulação, o capitalismo precisa encontrar formas renovadas de justificar-se como sistema mais adequado para a conquista do bem estar individual, da justiça social e do bem comum. E tais formas de justificação estão além daquelas que são dadas pela teoria econômica. Nas palavras de Boltanski e Chiapello (2009, p. 52), o capitalismo tem “a possibilidade de apoiar-se num aparato justificativo adaptado às formas concretas assumidas pela acumulação do capital em determinada época [...]”

E é justamente às premissas teóricas desses dois autores a quem recorreremos para entender o discurso sobre a empregabilidade, desenvolvimento individual como sinônimo de bem-estar e justiça social, ideias que estão impressas no discurso sobre a demanda por educação superior.

Antes, porém, de apresentá-las sinteticamente, cumpre-nos registrar que a argumentação teórica por eles construída é densa, devido à própria complexidade de seu objeto estudo, e que foge às pretensões de nossa investigação explorá-la profundamente ou a ela aderir integralmente. A utilização teórica que fazemos diz respeito, para os termos aqui propostos, à necessidade de entender como o capitalismo consegue engajar as pessoas em seu discurso e em suas práticas, mesmo aquelas que aparentemente lhe deviam opor resistência ou hostilidade, em razão de não serem, nem de longe, seus beneficiários diretos como é o caso das classes economicamente vulneráveis, eleitas como público-alvo de políticas públicas focalizadas de acesso à educação superior, como é o caso do ProUni.

Ao nos apropriarmos de suas premissas, nossa expectativa é encontrar uma explicação teórica para o aparente consenso quanto à necessidade da educação superior para formação profissional para além daquelas que têm sido dadas pelos dogmas liberais (utilidade, bem-estar, progresso e liberdade), sustentados em boa parte pela teoria econômica. Feitos esses esclarecimentos, a seguir apresentamos uma síntese das premissas que orientam os estudos desses autores.

Boltanski e Chiapello tomam como objeto “*as mudanças ideológicas que acompanharam as recentes transformações do capitalismo*” (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 2009, p. 33, destaques dos autores), cobrindo o período de 1968 até a década de 1990 para, a partir daí, “propor um quadro teórico mais geral para compreender o modo como se modificam as ideologias associadas às atividades econômicas [...]”. A questão de conhecimento que lhes causa inquietação diz respeito às condições em que o capitalismo pode ainda hoje angariar a adesão de atores necessários à formação dos lucros. Partem do pressuposto de que o capitalismo não pode encontrar em si mesmo os argumentos destinados a justificá-lo como sistema propício para realização da justiça social e do bem comum, mas antes depende de representações ideológicas que lhe garantam a adesão e a mobilização daqueles que não são seus beneficiários:

[...] a justificação do capitalismo, portanto, supõe referência a construtos de outra ordem, da qual derivam exigências completamente diferentes daquelas impostas pela busca do lucro.

Para manter seu poder de mobilização, o capitalismo, portanto, deve obter recursos fora de si mesmo, nas crenças que, em determinado momento, têm importante poder de persuasão, nas ideologias marcantes, inclusive nos que lhe são hostis, inseridos no contexto cultural em que ele evolui [...] (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 53).

A categoria ideologia por eles adotada, e também assumida nesta investigação nos limites teóricos a que nos propomos, é aquela definida como o “conjunto de crenças compartilhadas, inscritas em instituições, implicadas em ações e, portanto, ancoradas na realidade” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 38). Para os autores, essa definição está expressa na proposição a que Weber denominou de espírito do capitalismo, ao procurar as motivações (ou justificações) éticas capazes de tornar aceitáveis práticas antes consideradas impuras e até mesmo transgressoras em relação aos modos de comportamento vigentes antes de seu aparecimento:

O capitalismo, sob muitos aspectos, é um sistema absurdo: os assalariados perderam a propriedade do resultado de seu trabalho e a possibilidade de levar uma vida ativa fora da subordinação. Quanto aos capitalistas, estão presos a um processo infundável e insaciável, totalmente abstrato e dissociado da satisfação de necessidades de consumo, mesmo que supérfluas. Para esses dois tipos de protagonistas, a inserção no processo capitalista carece de justificações (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 38).

Para Weber, “o ‘espírito do capitalismo’ remete ao conjunto dos motivos éticos [nova relação moral entre os homens e seu trabalho que determina uma nova vocação] que, embora estranhos em sua finalidade à lógica capitalista, inspiram os empresários em suas ações favoráveis à acumulação do capital” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 40, destaque dos autores). E em relação aos trabalhadores essa nova concepção do trabalho também se aplicava, pois:

[...] os operários compenetrados da mesma ideia mostravam-se dóceis, trabalhadores incansáveis e – convencidos de que o homem deve cumprir seu dever onde quer que a providência o tenha colocado – não procuravam questionar a situação que se lhes oferecia (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 40).

De qualquer forma, há nos argumentos de Weber a ideia de que as razões morais que mobilizam as pessoas para aderirem ao capitalismo estão no plano individual.

À busca de resposta para a mesma questão que mobilizou Weber, Hirschman⁷⁵ procura as razões da adesão no plano coletivo e propõe que esses motivos teriam primeiro “afetado a esfera política antes de tocar a economia”, à medida que “as atividades lucrativas teriam sido valorizadas pelas elites, no século XVIII, devido às *vantagens sociopolíticas* que delas eram esperadas”, sob a influência do laicismo propagado pelo Iluminismo, que foi fundamental para disseminar a ideia de que as atividades lucrativas serviam “ao bem comum” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 41, destaque dos autores).

Entre a justificação pela via das razões individuais proposta por Weber e a justificação em razão do bem comum promovida por Hirschman, os autores dão sua versão para explicar a adesão das pessoas ao capitalismo, conciliando o plano individual e o político (ou coletivo):

Quanto a nós, retomamos essas duas dimensões, inserindo o termo justificação numa acepção que possibilite abarcar ao mesmo tempo as justificações individuais (aquilo em que uma pessoa encontra motivos para empenhar-se na empresa capitalista) e as justificações gerais (em que sentido o empenho da empresa capitalista serve ao bem comum) (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 41).

A acumulação depende ou “exige a mobilização de um número imenso de pessoas cujas chances de lucro são pequenas” ou inexistentes. Essa parcela significativa não se

⁷⁵ Sobre a vida e a obra de Albert Hirschman ver artigo de Philipp H. Lepenies, *Possibilismo: vida e obra de Albert O. Hirschman*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/05.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2011.

sente particularmente “motivada a empenhar-se nas práticas capitalistas” ou mesmo pode lhe opor resistência. A questão então é como motivá-la a empenhar-se, sobrepujar a indiferença e a hostilidade dos trabalhadores para que o processo de acumulação siga seu curso, visto que o salário ou a necessidade de mantê-lo não chega a constituir-se em motivo para o empenho (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 38-39).

O capitalismo depende, portanto, não do empenho forçado, obtido pela coerção, mas aquele que advém da “adesão ativa, iniciativas e sacrifícios livremente assumidos” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39), algo que cada vez mais se espera não apenas dos executivos, mas de todos os trabalhadores:

Assim, a hipótese do “empenho forçado”, crescente diante da ameaça de fome e do desemprego, já não nos parece muito realista. Pois, embora seja provável que as fábricas “escravagistas” ainda existentes no mundo não venham a desaparecer em futuro próximo, parece difícil contar unicamente com essa forma de incentivo ao trabalho, no mínimo porque a maioria dos novos modos de obter lucro e das novas profissões inventadas durante os últimos trinta anos, que geram hoje uma parte significativa dos lucros mundiais, enfatizou aquilo que em recursos humanos se chama de “envolvimento de pessoal” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39, destaques dos autores).

A hipótese do empenho forçado não é capaz de propiciar esse envolvimento pessoal, que somente pode ser conquistado mediante argumentos que valorizem “não só os benefícios que a participação nos processos capitalistas pode propiciar individualmente, como também as vantagens coletivas, definidas em termos de bem comum, com que ela contribui para todos”. É, pois, esta *ideologia que justifica o engajamento no capitalismo* que os autores reconhecem como o espírito do capitalismo (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39, destaque dos autores), que se ajusta à medida que as circunstâncias históricas demandam, assumindo formas variadas e diversificadas.

Contemporaneamente, a necessidade de submissão à liberdade de mercado, “supõe a formação de um novo conjunto ideológico mais mobilizador” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 39), algo que mantenha o empenho espontâneo e a crença das pessoas em que tal liberdade é capaz de propiciar a obtenção de segurança mínima. A justificação deve ser de tal ordem que integre o plano individual (pessoal) e coletivo. Para os autores, as injunções sistêmicas não bastam para conquistar o empenho de que o capitalismo precisa:

A injunção deve ser interiorizada e justificada, e esse, aliás, foi o papel que a sociologia tradicionalmente atribuiu à socialização e às ideologias. Participando da reprodução da ordem social, elas têm como efeito permitir que as pessoas não achem insuportável o seu universo cotidiano, o que constitui uma das condições para que seja um mundo seja duradouro. Se o capitalismo não só sobreviveu – contrariando os prognósticos que regularmente anunciaram sua derrocada –, como também não parou de ampliar o seu império, foi porque pôde apoiar-se em certo número de representações – capazes de guiar a ação – e de justificações compartilhadas, **que o apresentam como ordem aceitável e até desejável, a única possível, ou a melhor das ordens possíveis. Essas justificações devem basear-se em argumentos suficientemente robustos para serem aceitos como pacíficos por um número bastante grande de pessoas, de tal modo que seja possível conter ou superar o desespero ou o niilismo que a ordem capitalista também não para de inspirar, não só aos que são por ela oprimidos, mas também, às vezes, aos que têm a incumbência de mantê-la e de transmitir seus valores por meio da educação** (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 41-42, destaques nossos).

Assim, pois, o espírito do capitalismo é “o conjunto de crenças associadas à ordem capitalista que contribui para justificar e sustentar essa ordem, legitimando os modos de ação e as disposições coerentes com ela”, conforme definição apresentada pelos autores. Eles advertem que não estão interessados em discutir a origem do capitalismo, mas apenas em refletir sobre a sua persistência. Estão interessados nas variações que acometem o espírito do capitalismo, que tratam “como uma forma a ser preenchida de maneiras diversas em diferentes momentos da evolução dos modos de organização das empresas e dos processos de obtenção de lucro capitalista” o que os autoriza a buscar na história as variações que podem justificar a continuidade do capitalismo, fiéis ao método do tipo-ideal proposto por Weber (Boltanski e Chiapello, 2009, p. 42).

Esse esquema teórico-analítico⁷⁶ parece-nos apropriado para explicar a relação atual entre trabalho e educação, especialmente a relevância que tem sido dada à educação superior como espaço privilegiado da formação profissional, sob a perspectiva da adesão à ideia de que ela pode garantir a empregabilidade, enxergando aí, qualquer que seja a sua

⁷⁶ Em *O novo espírito do capitalismo*, Boltanski e Chiapello analisam as justificações do capitalismo dirigidas aos executivos, profissionais presentes em toda grande empresa e que consideram especialmente indispensáveis “para o funcionamento das empresas e para a formação do lucro, mas cujo engajamento, em vista do alto nível exigido, não pode ser obtido pela coerção pura e simples; eles, menos submetidos às necessidades do que os operários, podem opor resistência passiva, engajar-se com restrições e até minar a ordem capitalista criticando-a de seu interior”, assim como seus filhos podem se desinteressar por essa posição, “dirigindo-se para profissões menos integradas no jogo capitalista” como as profissões liberais, as artes e as ciências, por exemplo, ou que podem até se retirar do mercado de trabalho, justamente por dispor de condições propícias para isso. As justificações atuais para sensibilizá-los e propor-lhes modos de ação são formas de expressão do espírito do capitalismo. Segundo os autores, atualmente esse papel vem sendo desempenhado pelo discurso da gestão empresarial (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 46-47).

qualidade ou a falta dela, a condição essencial para garantir ao trabalhador alguma segurança social.

A crise estrutural do capitalismo, iniciada nos países centrais na década de 1970 e que depois se espalhou pelo mundo, teve repercussões na organização do trabalho e no saber dos trabalhadores, como parte da reorganização do processo produtivo para garantir a continuidade do processo de acumulação, recuperando a hegemonia do capital não apenas no âmbito da produção, mas em todas as esferas da sociabilidade. Surgem, assim, novas concepções gerenciais que têm como objetivo fundamental, não apenas racionalizar, aperfeiçoar e adequar a força de trabalho face às novas demandas do sistema produtivo (DELUIZ, 2001), mas, principalmente, renovar a ideologia da adesão das forças sociais ao capitalismo. A relação entre trabalho e educação é parte desse processo, quando consideramos a ênfase na necessidade de preparar os cidadãos para empregabilidade, o que significa no atual contexto, legitimar os critérios de empregabilidade e remuneração, longe dos direitos sociais:

[...] Assim, formar para a empregabilidade significa também formar para o trabalho precário e para o desemprego, numa lógica que transforma a dupla trabalho/falta de trabalho numa união inseparável, visto que a acumulação capitalista produz constantemente, em proporção à sua intensidade e à sua expansão, uma população excedente, supérflua e desprovida de meios materiais e de meios de procurar trabalho (CARDOZO, 2008, p. 173-174).

Com isso, podemos considerar que a exigência de justificação do capitalismo pela via do economicismo encontrou na nova formulação da Teoria do Capital Humano o substrato para reavivar a lógica dogmática liberal, sustentada na ideia de desenvolvimento individual como sinônimo de desenvolvimento econômico e social.

Poder-se-ia argumentar, então, que a retomada da Teoria do Capital Humano⁷⁷ é também o agente mobilizador do momento na medida em que articula educação e empregabilidade:

Na ótica empresarial tem prevalecido o entendimento de que os novos perfis profissionais e os modelos de formação exigidos atualmente pelo paradigma de produção capitalista podem ser expressos, resumidamente, em dois aspectos: polivalência e flexibilidade, para os trabalhadores de

⁷⁷ A ideia de que a educação é um fator para expansão da produtividade do trabalhador não é nova. Sua origem remonta a Adam Smith, mas foi somente a partir da década de 1960 que ressurgiu com força no trabalho de Theodore Schultz e de Gary Becker. Seu principal argumento é que, quanto maior for o nível educacional da pessoa, maior é a probabilidade de receber salários mais elevados. Para aprofundamento sobre o tema ver Lima (1980), Frigotto (1995; 1998) e Pires (2005).

todos os ramos e para todas as instituições educativas e formativas, especialmente as escolas e as universidades. Além disso, o desenvolvimento dessa polivalência e flexibilidade profissional (profissional e multicompetente) incluiria a identificação de habilidades cognitivas e de competências sociais requeridas no exercício das diferentes profissões, bem como nos diferentes ramos de atividade. Inclui também o repensar dos perfis profissionais e dos programas de formação, qualificação e requalificação de diferentes instituições formadoras, tais como escolas, universidades, sindicatos, empresas e ONGs (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, p. 71-72).

Porém, sozinha a abordagem econômica não é suficiente para justificar a adesão das classes economicamente vulneráveis ao capitalismo. Então, também não seria suficiente para explicar o aparente consenso a respeito da necessidade de estender ou democratizar a educação superior e, tampouco, o grande apelo popular desfrutado por políticas públicas como o ProUni, dirigidas justamente aos segmentos mais vulneráveis e que, em tese, deveriam ser as mais hostis ou aqueles que mais resistência deveriam opor ao sistema.

Assim, a redefinição da Teoria do Capital Humano serve mais ao plano da justificação econômica de políticas públicas no campo da educação superior, da utilização do fundo público pela iniciativa privada e como argumento para diminuição do papel do Estado, na medida em que reduz a educação a mero fator da produção (FRIGOTTO, 1995, p. 18), amparada agora numa definição bastante imprecisa e volúvel sobre suas novas demandas:⁷⁸

[...] abstraída das relações de poder, passa a definir-se como uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção. Essa concepção de educação como “fator econômico” vai constituir-se numa espécie de fetiche, um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força e de classe, é capaz de operar o “milagre” da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações (FRIGOTTO, 1995, p. 18, destaque do autor).

“O reforço da educação como ‘negócio’” foi um desses efeitos, como bem assinala Frigotto (1995, p. 19, destaque do autor). No limite, a Teoria do Capital Humano foi assumida como uma estratégia para subordinar a educação aos interesses do capital

⁷⁸ Entre nós a Teoria do Capital Humano foi introduzida e teve seu apogeu nas décadas de 1960 e 1970 a reboque das teorias sobre o desenvolvimento econômico. No plano das políticas educacionais, a consequência direta da absorção da teoria do capital humano no Brasil se fez sentir na primazia das decisões econômicas sobre a educação, produzindo efeitos deletérios sobre toda estrutura educacional. Não é nosso propósito retomar os processos e cenários das mudanças estruturais do capitalismo e suas implicações no mundo do trabalho, tampouco avançar sobre a Teoria do Capital Humano. Há uma vasta literatura a esse respeito, como em Frigotto (1995; 1998) e Pires (2005), por exemplo.

privado. Com a crise do Estado de Bem-Estar, a Teoria do Capital Humano se repaginou pelas mãos dos “*novos senhores do mundo* – FMI, BID, BIRD [...], introduzindo novas categorias ou expressões para definir o novo cenário da economia mundial e os compromissos da educação: *sociedade do conhecimento, qualidade total, educação para a competitividade, formação abstrata e polivalente* (FRIGOTTO, 1995, p. 19, destaques do autor).

Não queremos dizer com isso que todo esse discurso sobre desenvolvimento econômico, empregabilidade, novas demandas educacionais da economia globalizada não seja ideológico. Ele o é efetivamente, mas não está dirigido às classes economicamente vulneráveis, aos trabalhadores de modo geral e, tampouco, contém argumentos capazes de mobilizá-los. Tal discurso apóia-se em justificativas fundamentais para o capitalismo – progresso material, eficácia, eficiência, satisfação das necessidades, exercício das liberdades econômicas, desenvolvimento – mas são motivos genéricos demais para mobilizar os trabalhadores:

Mas, precisamente, por terem caráter genérico e serem estáveis no tempo essas razões não nos parecem suficientes para engajar as pessoas comuns nas circunstâncias concretas da vida, particularmente da vida no trabalho, tampouco para lhes dar recursos argumentativos que lhes permitam enfrentar as denúncias concretas ou as críticas que possam ser-lhes pessoalmente endereçadas. Não se pode afirmar que este ou aquele assalariado se alegre realmente com o fato de que seu trabalho sirva para aumentar o PIB da nação, possibilite a melhoria do bem-estar dos consumidores ou faça parte de um sistema que dá espaço indubitável à liberdade de empreender, vender e comprar; isto porque, no mínimo, ele a muito custo estabelece relações entre esses benefícios gerais e as condições de vida e trabalho, dele e dos que lhe são próximos [...] (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 46).

Contudo, os argumentos educacionais têm prevalecido mesmo diante do quadro de incertezas e precarização das condições de trabalho que o novo modo de acumulação instaurou, quando a realidade sugere que a relação entre escolaridade e melhor ocupação profissional/melhor remuneração não é tão exata quanto se quer fazer crer. A reportagem publicada em setembro de 2010 no jornal *Correio Braziliense*, com o título “Crescimento do número de vagas de emprego não significa boa qualidade”, é bastante elucidativa a esse respeito:

As pesquisas de emprego comprovam: 2010 será o melhor ano da história em volume de criação de postos de trabalho. Só no primeiro semestre, foram quase 1.5 milhão de vagas ocupadas a mais com carteira assinada, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). A expectativa do Ministério do Trabalho é chegar a 2.5 milhões até o fim do ano. O aquecimento econômico levou a taxa de desocupação a atingir, em julho, o nível mais baixo da série pesquisada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): 6.9%. Mas o crescimento do número de vagas não significa, necessariamente, que sejam postos melhores.

O consultor Jorge Pinho alerta que, **apesar de o cenário ser de evolução, há ressalvas quanto à qualidade dos empregos que estão sendo criados. O problema, avalia ele, é que a maior parte das vagas está concentrada em setores que demandam pouca qualificação, pagam salários abaixo da média e são sensíveis às oscilações econômicas.** Para se ter uma ideia, dos 766 mil postos abertos nas sete principais regiões metropolitanas do país nos últimos 12 meses, metade foi no setor de serviços, no qual o trabalho é mais precário. Na indústria, que exige mais especialização e paga melhor foram 259 mil vagas, ou 33% do total, puxadas pela reposição de postos fechados durante a crise mundial. Os dados são do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

[...] Pela mais recente Pesquisa Anual de Serviços (PAS), referente a 2008, 9.2 milhões de brasileiros estão nesse mercado, 40% deles no segmento de serviços profissionais, administrativos e complementares, em que a média salarial é de 2.3 salários mínimos, abaixo da média geral para o setor, de 2.6 salários mínimos. O segmento engloba profissionais com baixa qualificação, entre auxiliares de escritório, secretárias, jardineiros, vigilantes e porteiros. Classe mais numerosa dos que atuam no setor de serviços tem salários ainda mais baixos. São 1.2 milhão de trabalhadores, ou 13% do total, enquadrados na categoria de alimentação. São, entre outros, garçons, cozinheiros, caixas e entregadores. O rendimento desses profissionais é, em média, de 1.4 do salário mínimo, quase a metade da média total recebida pelos trabalhadores do setor (BRAGA, 2010, *Correio Braziliense*, destaques nossos).

Neste ponto de nossa análise, devemos considerar a possibilidade de responder as questões que propusemos no início desta seção. E o fazemos também pela apropriação da elaboração teórica de Boltanski e Chiapello (2009). Dizem os autores que o capitalismo para conseguir engajar as pessoas necessárias à busca da acumulação deve “incorporar um espírito capaz de oferecer garantias de segurança e razões morais para se fazer o que se faz”. Além disso, “o capitalismo deve atender a uma exigência de autojustificação, especialmente para resistir à crítica anticapitalista, o que implica uma referência a convenções de validade geral quanto àquilo que é justo ou injusto” (BOLTANSKI; CHIAPELLO 2009, p. 58).

Os argumentos de que o espírito do capitalismo se utiliza para sua autojustificação, por sua vez, podem atuar como limites ou entraves ao processo de acumulação. Desse modo, “levando-se a sério as justificações apresentadas, nem todo lucro é legítimo, nem todo enriquecimento é justo, nem toda acumulação, mesmo grande e rápida, é lícita”, segundo os autores (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 59), ao que acrescentam:

A justificação das formas de consumação histórica do capitalismo, para ser levada a sério diante das numerosas críticas de que o capitalismo é objeto, também deve submeter-se a provas de realidade. Para passar na prova, a justificação do capitalismo deve apoiar-se em dispositivos, ou seja, em conglomerados de objetos, regras, convenções (entre os quais o direito pode ser uma expressão de nível nacional) que, não se restringindo à busca do lucro, estejam orientados para a justiça (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 59, destaques nossos).

Depreende-se, assim, que o espírito do capitalismo impõe injunções ao próprio capitalismo, que devem ser exercidas em duas vias: a interiorização das justificações por aquelas pessoas que precisam ser engajadas, indispensáveis à acumulação e “a instauração de *dispositivos injuntivos*” em condições de lhe dar crédito, possibilitando “a criação de provas de realidade e de oferecer, assim, demonstrações tangíveis para responder às denúncias” ou às críticas que lhe são dirigidas (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 59).

Na fixação desses argumentos de autojustificação e no estabelecimento de dispositivos injuntivos, as críticas anticapitalistas têm papel fundamental, isto porque tendem a expor “um mundo no qual a exigência de justiça é transgredida ininterruptamente”, revelando “a hipocrisia das pretensões morais que dissimulam a realidade das relações de forças, da exploração e da dominação” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 62).

Vimos que “o capitalismo não pode prescindir de uma orientação para o bem comum”, como assinalam Boltanski e Chiapello (2009, p. 61), pois é daí que retira os motivos para o engajamento daqueles dos quais necessita para manter o processo de acumulação, mas ele não pode obter essa orientação apenas de seus próprios recursos e então recorre a seus críticos. Segundo os autores:

[...] ele precisa de seus inimigos, daqueles que ele indigna, daqueles que se lhe opõem, para encontrar os pontos de apoios morais que lhe faltam e incorporar dispositivos de justiça que, sem isso, ele não teria nenhuma razão para considerar pertinentes (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 61).

Vê-se, então, que o espírito do capitalismo tem a incrível capacidade ou a habilidade de conformar-se às críticas que recebe, de assimilá-las, de apropriar-se delas e fazer com que seus argumentos trabalhem a seu favor:

Foi, provavelmente, essa capacidade surpreendente de sobrevivência graças à assimilação de parte da crítica que contribuiu para desarmar as forças anticapitalistas, com a consequência paradoxal, nos períodos em que o capitalismo parece triunfante (como ocorre atualmente), da manifestação de uma fragilidade que se mostra precisamente quando os concorrentes reais desaparecem (BOLTANSKI; CHIAPELLO, p. 61-62).

Mas não estamos nos referindo a quaisquer críticas. Elas precisam ser de grande amplitude, consistentes, fundamentadas em bases teóricas sólidas, ainda que nascidas da indignação com as transgressões, injustiças e desigualdades que o capitalismo promove. Podemos, assim, dizer que para ter algum efeito sobre o capitalismo, as críticas precisam constituir-se em indignações sistematizadas.

Boltanski e Chiapello (2009, p. 62-63) afirmam que as críticas podem ter três efeitos sobre o capitalismo: deslegitimá-lo, retirando a eficácia dos argumentos de seu espírito anterior; promover melhoras efetivas em seus dispositivos de justiça e, finalmente, pode fazer com que ele escape à exigência de reforçar ou melhorar os dispositivos de justiça social. Tendo em vista os limites e os propósitos desta investigação, ficaremos nossa atenção nos dois últimos tipos de impactos da crítica.⁷⁹

No primeiro caso, a crítica exerce um efeito positivo na medida em que os capitalistas e seus porta-vozes procuram “justificá-lo em termos de bem comum” Então, quanto mais ácidas e contundentes as críticas, maiores serão os esforços do capitalismo para estabelecer ou reforçar os dispositivos de justiça social, sem comprometer ou colocar em risco “o princípio da acumulação e a exigência de lucro”. E o faz incorporando “parte dos valores” em nome dos quais é criticado (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 63).

Levando em conta essa perspectiva, podemos admitir que o Estado do Bem-Estar tenha sido um desses momentos em que o capitalismo, sem comprometer seus fundamentos, incorporou parte dos valores a partir dos quais era criticado, criando um sistema de proteção, proporcionando uma melhora efetiva em termos de justiça social e de bem comum. O modo como foi constituído o sistema de proteção sob a égide estatal e as

⁷⁹ A respeito do primeiro tipo de efeito – deslegitimar a os espíritos anteriores, subtraindo-lhes sua eficácia, resulta das tensões entre diferentes modos de vida instaurados pelo capitalismo, por exemplo, a tensão existente entre as modalidades laboriosas que recomendam a contenção e a previdência e o incentivo ao consumo de massa (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009).

políticas públicas sociais que o tornaram funcional não mudaram o modo de ser do capitalismo, conforme vimos no Capítulo 2, quando analisamos a equação desenvolvimento econômico e igualdade e a atuação do Estado. O sistema de proteção social, os direitos sociais e as formas de controle conduzidas pelo Estado foram injunções que, no limite, pretenderam controlar os excessos do liberalismo econômico.

Em relação ao segundo efeito da crítica sobre o capitalismo, referido por Boltanski e Chiapello (2009), é possível que a resposta a ser dada aos críticos não implique qualquer reforço em seus dispositivos de justiça social, “mas sim à transformação dos modos de realização do lucro, de tal maneira que o mundo passa a ficar momentaneamente desorganizado em relação aos referenciais anteriores e num estado de grande elegibilidade” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 63).

Podemos admitir que seja esse o atual estado em que se dá a retomada dos argumentos liberais, quando o capitalismo, sem promover nenhum reforço de seus dispositivos ou mesmo defendendo sua estagnação/restrrição, apela a argumentos que visam demonstrar o fracasso do esquema de proteção do Estado de Bem-Estar. E faz isso sem qualquer inovação, mas retomando seu discurso sobre a liberdade individual e igualdade de oportunidades a serem conquistadas no mercado.

De alguma forma, o capitalismo se fez herdeiro dos princípios iluministas, fala em nome deles. Liberdade e igualdade são valores que, “embora estranhos ao princípio da acumulação ilimitada que caracteriza o capitalismo [...]” foram associados ao seu desenvolvimento desde seu surgimento (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 73). E recorre a eles sempre que se faz necessário justificar perante aqueles de que depende para continuar. No caminho, pode até reduzir formas antigas de opressão, mas não o faz sem provocar o surgimento de novas desigualdades ou mesmo o fortalecimento de outras.

Apoiado nesses princípios, sempre que necessário, seja para reforçar os dispositivos de justiça social ou quando simplesmente altera seu modo de acumulação sem fazer qualquer ajuste ou reforço nesses dispositivos, o capitalismo sempre fala em nome de uma sociedade de iguais, referindo-se a si mesmo como o único caminho para torná-la possível, com argumentos dirigidos àqueles de quem precisa para convencê-los a engajarem-se, mostrando-se como sua proposta favorece ao bem comum, ainda que persista instaurando outras desigualdades.

De alguma forma, o capitalismo parece apoiar-se na “ampliação da igualdade sob a forma de *homogeneização* da sociedade” de que nos fala Dubet (2001, p. 8, destaque do autor), quando, ao referir-se à extensão do princípio da igualdade formal, atribui-lhe o efeito de ter fracionado a classe trabalhadora, que não apenas se reduziu, mas também se juntou às classes médias inferiores, graças ao acesso das mulheres ao mercado de trabalho, o acesso a alguns bens de consumo (automóveis, moradias, lazer, dentre outros) e à educação, dentre outros fatores.

“Se os níveis de vida não se igualaram, os modos de vida se alinharam em torno de uma norma definida pelas classes médias e pelo consumo de massa”; com isso a ideia de classes trabalhadoras foi “substituída por noções muito mais vagas como ‘camadas populares’ ou ‘camadas desfavorecidas’”, onde “o plural reforça a imprecisão”, de acordo com o que constata Dubet (2001, p. 8), não sem nos advertir sobre a contradição que esse quadro encerra. Diz o autor referindo-se à situação francesa:

É certo que esse crescimento é bem mais contraditório do que nos faz crer uma leitura superficial dos indicadores sociais, como mostra de maneira exemplar o acesso à educação. Com a massificação escolar, o acesso aos estudos secundários e superiores aumentou consideravelmente. Na França, o percentual de filhos de operários que concluem o ensino médio, que fazem o vestibular ou que obtêm o diploma universitário foi multiplicado por mais de quatro nos últimos 25 anos. Mas, se olharmos mais de perto, tal democratização é bastante segregativa, pois os filhos das classes populares se encontram nos setores de formação menos valorizadas e menos úteis, enquanto os filhos das categorias superiores adquirem uma espécie de monopólio das carreiras elitistas e rentáveis. A igualdade cresceu porque a educação não é mais um bem raro, beneficiando a todos, mas ela se tornou um bem muito mais hierarquizado quando as barreiras foram substituídas pelos níveis (DUBET, 2001, p. 8-9).

Em nosso País o processo de massificação da educação superior também tem se orientado pela lógica da hierarquização, devido à segmentação do mercado com o crescimento do setor orientado pela lógica economicista, muito embora envolto no discurso sobre a essencialidade da educação para o bem-estar social e direito do cidadão.

A educação superior tem, assim, um importante papel a cumprir no espírito do capitalismo contemporâneo, ao promover o engajamento nos processos de acumulação capitalista e o entusiasmo daqueles que não são necessariamente os primeiros beneficiários dos lucros; ao acenar com garantias mínimas de sucesso individual e por associá-lo diretamente com o bem comum, envolto na embalagem bonita da justiça social, mas que despolitiza a questão social na medida em que coloca a assimetria entre capital e trabalho

como algo superável pelo mérito daqueles que aproveitam a oportunidade que somente um sistema econômico aberto é capaz de proporcionar.

Por seu turno, políticas públicas focalizadas como o ProUni são orientadas pela imprecisão na definição de seus beneficiários. Na medida em que se apóiam em conceitos restritos de pobreza ou de vulnerabilidade social também segregam e hierarquizam. Parecem estar eliminando barreiras ao acesso à educação superior, mas, talvez, apenas estejam substituindo-as por níveis.

CAPÍTULO 3

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO

SUPERIOR: o caso do ProUni

Atendendo ao propósito de buscar certo equilíbrio entre teoria e empiria, e considerando o aporte utilizado na construção teórica dos argumentos que sustentam esta investigação, nosso propósito neste Capítulo é analisar o ProUni como política ou ação pública focalizada que se pretende democratizadora do acesso à educação superior, tendo como base os principais achados do documento denominado *Relatório de Auditoria Operacional do Programa Universidade Para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*, publicado em 2009, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Para tanto, este capítulo está organizado em sete seções.

Na primeira seção, intitulada **Visão Geral do Programa: referenciais para análise**, apresentamos alguns detalhes acerca da auditoria realizada pelo TCU, que resultou no Relatório, tomado como uma das principais referências documentais e fonte de dados desta pesquisa. Explicitamos os indicadores utilizados para análise que promovemos, construídos a partir do Relatório da Auditoria Operacional e apresentamos o Programa Universidade para Todos (ProUni) a partir de seu desenho, delimitando suas peculiaridades, destacando os procedimentos de inscrição, para adesão das IES, os critérios de definição dos beneficiários. Antes de proceder à análise dos indicadores, na segunda seção, **Expansão da oferta de vagas no ensino superior depois do PNE**, apresentamos a configuração que tem sido dada ao sistema de educação superior brasileiro, ou seja, a opção pela expansão via setor privado, particularmente o de natureza mercantil, destacando o posicionamento de seus representantes, para desse modo compreender os limites impostos à universalização. Ao destacar as condições objetivas, nosso propósito é delimitar a análise do ProUni, situando-o no contexto de relação com o processo de reforma do Estado em curso, em que a ação política focalizada serve mais como resposta aos problemas de ociosidade de vagas no setor privado/mercantil do que à democratização do acesso à educação superior.

Nas seções seguintes, nominadas a partir dos indicadores escolhidos procedemos à análise do Programa. Assim, na terceira seção, **Contribuição do Programa para o ingresso e a permanência do beneficiário no ensino superior: democratização ou massificação**, analisamos qual tem sido sua efetiva contribuição para a ampliação da taxa de frequência líquida na educação superior, particularmente na graduação, se proporciona não apenas o acesso, mas também a permanência de seus beneficiários. Na quarta seção, **Adequação do perfil dos beneficiários e mecanismos de controle**, consideramos a questão da eficiência e eficácia do Programa a partir dos instrumentos de controle, que não permitam ou obstaculizem qualquer impropriedade na sua operação, que garantam a justiça na escolha do beneficiário e que permitam a visibilidade na utilização de recursos públicos. Finalmente, na quinta seção, denominada **Contrapartidas das IES**, analisamos a configuração do Programa, que se propõe também a ser um instrumento regulador das concessões do Estado no campo tributário, e seus mecanismos de controle no que diz respeito à renúncia fiscal oferecida às IES que aderem ao Programa em relação às contribuições para a ampliação do acesso.

3.1. Visão geral do Programa: referenciais para análise

O Relatório de Auditoria Operacional do Programa Universidade Para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2009, tendo como relator o Ministro José Jorge, como resultado do trabalho de avaliação desses dois programas governamentais. A metodologia adotada para a realização da auditoria compreendeu a reunião com gestores e equipe técnica do MEC e da Caixa Econômica Federal (CEF), órgãos responsáveis pela gestão dos respectivos programas; revisão da legislação, manuais operacionais e documentos técnicos de ambas as ações governamentais; revisão de artigos e trabalhos de pesquisa de institutos de pesquisa e de universidades pertinentes ao tema; visitas a IES participantes dos programas; elaboração de instrumentos de diagnóstico; pesquisa com beneficiários; verificação de controles internos, análise de dados secundários e cruzamento de dados e análise (RELATÓRIO DO TCU, 2009).

A auditoria, como sugere o título do Relatório, teve como objetivo geral avaliar a operacionalização do ProUni e do FIES, duas ações governamentais, engendradas no sentido de viabilizar o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda no ensino superior, quanto à realização de seus objetivos; “analisar os cursos financiados em relação às demandas de mercado, bem como os mecanismos de controle que abrangem os programas para o regular alcance do seu público-alvo” (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 22). Especificamente, seus objetivos foram verificar:

- i) Se as formas de implantação dos Programas refletem o previsto em seus objetivos e normas e se estão alinhadas às metas previstas no PNE para a educação superior;
- ii) O perfil dos cursos abrangidos pelos Programas;
- iii) Se a operacionalização das contrapartidas recebidas pelas IES dá margem a ocorrência de algum tipo de impropriedade; e,
- iv) Se existem sistemas adequados para o controle operacional e monitoramento da implantação dessas duas ações governamentais (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 22).

A escolha do TCU por avaliar os dois Programas simultaneamente deveu-se à complementaridade atribuída a ambos pela legislação⁸⁰. No âmbito da expansão do setor privado, o ProUni e o FIES são as duas formas atuais de intervenção governamental, partes importantes do processo de reforma da educação superior, iniciado pelo MEC, em 2003, “sob a denominação *Universidade do Século XXI* [...] orientado pela necessidade de democratizar o acesso a esse nível de formação e de inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional” (CORBUCCI, 2004, p. 693-694, destaque do autor). É, pois, também em razão dessa complementaridade que apenas circunstancialmente nos referimos ao FIES, uma vez que escolhemos o ProUni como o recorte dessa pesquisa, conforme razões já explicitadas no Capítulo 1.

Aos dados analisados pelo TCU, eventualmente, acrescentamos números mais recentes divulgados pelo MEC, seus órgãos vinculados e outros agentes públicos ou privados. Em nossa análise, evidentemente procuramos alinhá-los aos referenciais teóricos que apresentamos nos capítulos anteriores, adensando-os à medida que se fez necessário. Para analisar o ProUni, elegemos os seguintes indicadores: a contribuição efetiva para o

⁸⁰ A partir do segundo semestre de 2005, o FIES passou a ser opção aos beneficiados com bolsa parcial pelo ProUni, com o intuito de assegurar a permanência do aluno até a conclusão do ensino superior.

ingresso e a permanência dos beneficiários na educação superior; a adequação do perfil dos beneficiários e os mecanismos de controle; seu nível de comprometimento com o atendimento dos interesses da iniciativa privada, ao considerar as contrapartidas recebidas pelas IES.

Saes (2003a, p. 2) afirma que, de modo geral, constituições dos Estados modernos tendem a declarar ou acolher a educação como um direito. O que varia de uma para outra é o modo de presença do direito à educação no texto constitucional, ou seja, “são variáveis a extensão, o alcance, a profundidade e a precisão da declaração desse direito”. Essas variáveis, de acordo com o mesmo autor, são explicáveis “fundamentalmente pelos conflitos de interesses que atravessam a vida social em geral e que não podem deixar de se manifestar no terreno da definição da postura estatal com relação à educação da maioria social”. Se as políticas públicas são instrumentos de realização desse direito, então, essas variáveis também se aplicam ao estudo das mesmas. Essa perspectiva orienta a análise aqui empreendida na medida em que o ProUni se caracteriza como uma ação focalizada restrita, que pretende vencer a desigualdade social ao promover o direito à educação. Feitas essas considerações iniciais, passamos a seguir a explicitar o desenho do Programa.

O ProUni foi instituído inicialmente pela Medida Provisória nº. 213/2004, convertida na Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 com alterações importantes, introduzidas devido à pressão de segmentos representativos das IES particulares e, depois, regulamentada pelo Decreto nº. 5.493 de 18 de julho de 2005.⁸¹ O Programa, que começou a ser efetivamente implantado em 2005, é uma modalidade de transferência indireta de recursos públicos (renúncia fiscal) com objetivo de promover prioritariamente o acesso da população de baixa renda (em situação de vulnerabilidade econômica, definida pela renda familiar *per capita* do beneficiário) à educação superior (em cursos de graduação e sequenciais de formação específica), mediante a distribuição de bolsas de estudo integrais e parciais em IES privadas. Mas o Programa também acolhe outros beneficiários, a saber: portadores de deficiência, professores da rede pública de educação básica (independente da renda), afrodescendentes e indígenas⁸². Aqui já podemos anotar uma peculiaridade do Programa como política focalizada: a falta de coerência na delimitação de seus

⁸¹ No Anexo 1 apresentamos um quadro comparativo entre o Projeto de Lei, o Projeto de Lei Substitutivo, a Medida Provisória e, finalmente, a Lei que instituiu o Programa, que auxilia a dimensionar as conquistas do setor privado/mercantil.

⁸² O Programa opera com uma reserva de cota racial (para os autodeclarados negros/afrodescendentes ou indígenas), calculada segundo a distribuição percentual dessas etnias nos estados, a partir do censo populacional realizado pelo IBGE, assumindo também o viés de política afirmativa.

beneficiários. Ao detalhamento dos critérios de elegibilidade nos dedicaremos mais adiante neste Capítulo, quando analisaremos se a identificação de seus beneficiários ocorre de forma adequada, bem como os mecanismos de controle do Programa.

Por enquanto, devemos assinalar que o usufruto ou a manutenção da bolsa pelo aluno-beneficiário não está condicionado a nenhuma contrapartida, exceto o desempenho acadêmico satisfatório, correspondente ao aproveitamento mínimo de 75% da carga horária do curso. Por outro lado, as IES participantes, em contrapartida à concessão de bolsas de estudos, recebem isenção de impostos e contribuições federais, a saber: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS).

Desde 2005, o ProUni foi complementado e incrementado ao possibilitar que o beneficiário com bolsa parcial obtenha financiamento de até 50% do valor da parcela não coberto pelo Programa. Em 2007 esse incremento foi ampliado, podendo o financiamento atingir 100% do valor não coberto pela bolsa, sob o argumento de ampliar as condições para permanência do aluno bolsista no ensino superior.⁸³

A gestão do Programa cabe ao MEC e sua implementação está delegada à Secretaria de Educação Superior (SESu).⁸⁴ No que tange às IES, a única exigência feita para adesão é a de não estarem inscritas no Cadastro de Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). As IES privadas com ou sem fins lucrativos não beneficentes, ao aderirem, comprometem-se a oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10.7 (dez inteiros e sete décimos) alunos regularmente matriculados e pagantes no período letivo anterior, excluídas as bolsas integrais consignadas ao Programa pela própria instituição, em todos os cursos de graduação e sequenciais de formação específica oferecidos.⁸⁵

Alternativamente em relação a esse compromisso, as IES podem oferecer uma bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) alunos matriculados pagantes, desde que ofereça adicionalmente quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária

⁸³ Lei n.º. 11.552, de 19 de novembro de 2007. Altera Lei n.º. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

⁸⁴ Artigo 1º, da Lei n.º. 11.096/2005 c/c artigo 2º, do Decreto n.º. 5.493/2005.

⁸⁵ Artigo 5º, *caput*, da Lei n.º. 11.096/2005.

para que a soma dos benefícios concedidos atinja a 8.5% da receita anual efetivamente recebida nos períodos letivos que já têm bolsistas do Programa.⁸⁶

Em termos de exigibilidade legal, o Programa não tem amparo constitucional, o que o coloca sob a dependência política, tornando-o vulnerável no que diz respeito a sua manutenção e duração. O ProUni constitui-se em uma ação extraorçamentária, visto que os recursos para sua execução provêm da renúncia fiscal pelo governo. Sabidamente, as políticas sociais criadas para cumprir determinação constitucional são mais permanentes, ou seja, não estão sujeitas às vicissitudes políticas e às incertezas da economia.⁸⁷

Esse é um aspecto importante a ser considerado, uma vez que o contraste entre a instituição de um programa social por legislação ordinária e por determinação constitucional resulta em diferentes níveis de independência fiscal. Desse modo, em razão de sua origem legal, o ProUni pode ser alterado por iniciativas isoladas de um governante. Queremos deixar claro que a origem constitucional é um requisito importante para a manutenção ou a longevidade de qualquer política pública. Além disso, a vinculação fiscal protege os programas sociais de abalos externos, qualquer que seja a natureza dos mesmos. Desse modo, a origem legal do Programa o torna vulnerável a ajustes fiscais, cortes orçamentários e outras medidas de contingenciamento de gastos públicos. No limite, sua proteção, assim como de qualquer outra política com a mesma origem, é mais de ordem política do que legal, sujeitando-o a qualquer flutuação no ambiente político ou econômico.

Devemos considerar ainda que, por ter sido estabelecido por iniciativa do Executivo, o Programa carrega o peso de sua associação ao Governo que o instituiu. A consequência é clara: outros governos não receberão os créditos políticos decorrentes de seu sucesso. E os créditos políticos são um elemento de motivação para a boa gestão e expansão do Programa. Esta é uma das razões pela qual o atual Governo tem se empenhado para sua disseminação e expansão, conseguindo atenção especial da mídia e da opinião pública. Aliás, o apelo público é um aspecto a ser destacado em relação ao Programa.

⁸⁶ Artigo 5º, parágrafo 4º, da Lei nº. 11.096/2005.

⁸⁷ Para as considerações sobre a natureza política e a origem legal do ProUni aqui apresentada, apoiamos-nos nas análises feitas por Medeiros, Britto e Soares (2007), a respeito de dois programas de transferência de renda no Brasil: o *Benefício de Prestação Continuada* e o *Programa Bolsa Família*.

3.2. Expansão da oferta de vagas no ensino superior depois do PNE

Nesta seção apresentamos a configuração que tem sido dada ao sistema de educação superior brasileiro, ou seja, a opção pela expansão via setor privado, para desse modo compreender os limites impostos à universalização. Ao destacar as condições objetivas, estamos delimitando a análise do ProUni desde “sua relação orgânica com o processo de reforma de Estado em curso no Brasil”, como lembra Dourado (2002, p. 241), ao enfatizar a relevância de considerar as políticas públicas a partir do ambiente macro em que elas se instauram e as características que assumem a partir dele. Nas palavras do autor,

As políticas de expansão da educação superior, nesse contexto, configuram-se por meio de movimentos assíncronicos, caracterizando esse nível de ensino no país como amplo e heterogêneo, permeado por práticas de natureza pública e privada com predominância destas últimas. Nos últimos anos, esse processo expansionista foi deliberadamente conduzido pelas políticas oficiais, tendo se consubstanciado por natureza e caráter predominantemente privado, como a criação de novas IES, entre outras. Tais políticas têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da educação superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia de direitos sociais (DOURADO, 2002, p. 246).

Mais que essa relação orgânica, queremos destacar a natureza dinâmica desse processo de reforma, que se movimenta de modo bastante diversificado. A liberalização (ou mercantilização) da educação superior constitui-se uma das faces desse movimento. Em nossa análise do ProUni, a minimização da atuação do Estado - a redução da proteção social, a privatização dos serviços e bens públicos, a transformação de direitos sociais em mercadorias e do cidadão em consumidor, faz-se a partir de ações nem sempre grandiosas, mas quase sempre a partir de pequenos movimentos, que mistificam a ideia de que a mobilidade social está igualmente, sob as leis (e a lógica) do mercado, ao alcance de todos.

Ao considerar a recente expansão da educação superior, entendemos que essa lógica fica evidente, assim como as forças e sentidos que asseguram esse aparente consenso e os mecanismos e arenas em que operam. Particularmente, ao dar destaque ao segmento privado, estamos privilegiando as vozes dos representantes desse segmento como base de nossa argumentação, a fim de demonstrar que a formulação de políticas públicas é o resultado de um jogo de forças políticas, que, circunstancialmente, está sendo

dominado por tendências liberais, a partir de sua perspectiva de justiça social mercadocêntrica.

Para tanto, escolhemos centralizar a análise no crescimento do setor privado e nos problemas que vem enfrentando, particularmente depois da promulgação do PNE, a saber: excesso de vagas, a redução de ingressantes e a expressiva inadimplência. Esses têm sido os principais desafios colocados ao setor privado, que certamente espera contar com o apoio do Estado para enfrentá-los.

Em 2001 o cenário do ensino superior apresentava uma “tendência crescente tanto no quantitativo de instituições privadas [...] quanto no número de matrículas nesse nível de ensino”. Naquele ano, a taxa de jovens na faixa etária de 18 a 24 anos (taxa de frequência líquida)⁸⁸ no ensino superior era de apenas 9%. O PNE propôs, então, elevar esse índice para 30% até 2011, “o que exigiria **uma ampliação na oferta** capaz de permitir o acesso de um maior percentual de jovens” nessa faixa etária (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 41, destaques nossos).⁸⁹

De 2001 a 2004, três anos após a promulgação do PNE e antes da implantação do ProUni, a taxa de frequência líquida à educação superior subiu de 9% para 11.8%, graças unicamente à força inercial instalada. Até então, não havia nenhuma ação governamental traçada no sentido de interferir para que o cumprimento de tal meta fosse viabilizado. Exceção feita ao segmento privado que contava com o FIES, que, contudo, mostrava-se insuficiente, uma vez que implicava em comprometimento financeiro do aluno, que muitas vezes não conseguia (e ainda não consegue) honrá-lo ou mesmo dele se beneficiar, devido às exigências para obtê-lo. O setor público, por seu turno, encontrava-se paralisado e o

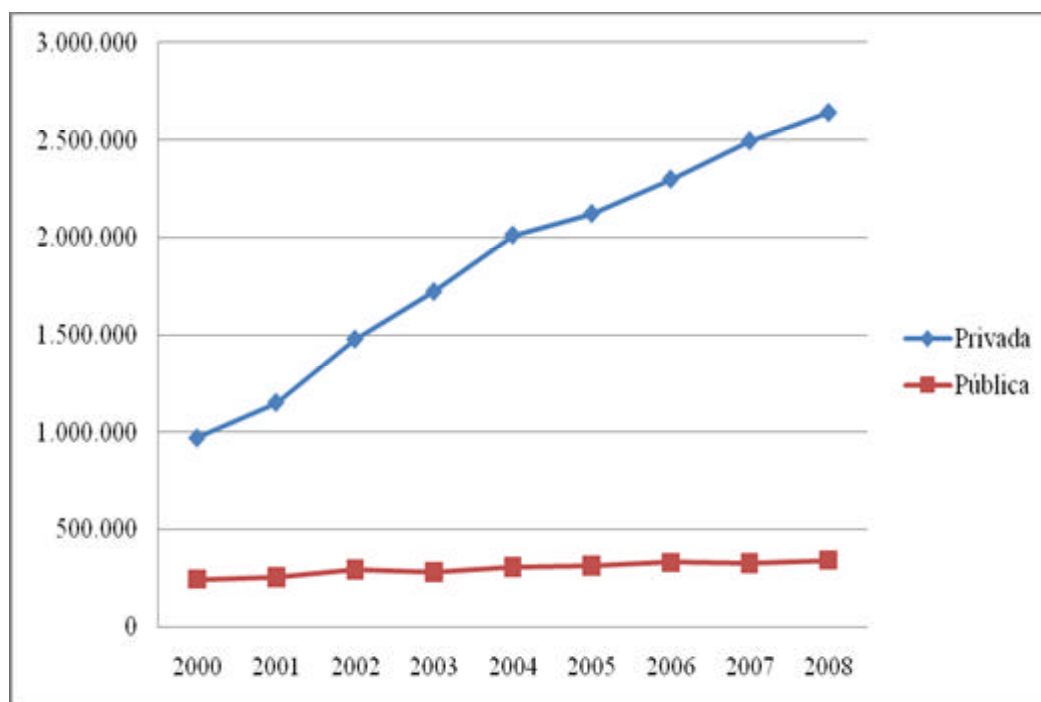
⁸⁸ Taxa de frequência líquida refere-se “ao percentual da população de determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária”. Desse modo, a faixa etária considerada apropriada para o ensino superior é a dos jovens de 18 a 24 anos (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 41). Taxa bruta é a razão do total de estudantes matriculados, independentemente de suas idades, sobre o total da população com idade correspondente a determinado nível de ensino, em nosso caso, no ensino superior.

⁸⁹ Quando consideramos que a meta da PNE foi alijada dos recursos financeiros necessários para sustentar a expansão e que não se traçou nenhuma estratégia sistêmica que incluísse também a solução de problemas no ensino médio, como os baixos índices de conclusão e as altas taxas de distorção idade-série, vimos que ela já nasceu ousada. Segundo o Relatório do TCU (2009, p. 21), em 2005 o percentual de concluintes no ensino médio foi de 65% e a distorção idade-série atingiu o índice de 46%. A taxa de distorção é estabelecida “pelo quociente entre o número de alunos com distorção idade-série em alguma série e o número de alunos matriculados nessa série. Um aluno está com distorção idade-série quando sua idade é superior a 2 anos em relação à idade padrão para a série que frequenta”.

crescimento do ensino superior deveu-se basicamente ao setor privado (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 43).⁹⁰

Entretanto, diferentemente do que assinala o Relatório, o cumprimento da meta do PNE não exigia a ampliação da oferta, pois ao menos no setor privado, as vagas proliferavam, conforme se pode inferir a partir do Gráfico 1. Aliás, o mesmo Relatório reconhece esse fato quando destaca que “o quadro que se configurou a partir de 2001 mostrou **uma evolução na oferta de vagas, predominantemente nas instituições privadas**, alavancada pelo aumento do número de instituições nesse tipo de dependência administrativa, iniciado em 1998” (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 41, destaques nossos).

Gráfico 1. Evolução do número de vagas na graduação presencial, segundo a categoria administrativa da IES - 2000 a 2008



Fonte: MEC/INEP/DEED e Resumo Técnico, 2009.

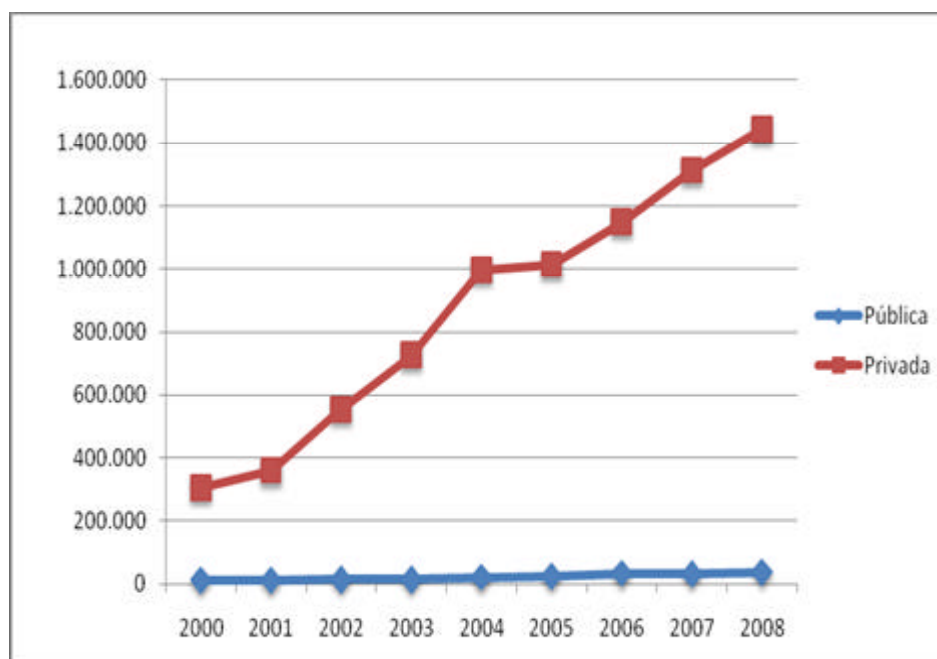
O Gráfico 1 permite observar que no ano 2000, depois de iniciado o processo de expansão da educação superior, o sistema contabilizava 1.216.287 de vagas na graduação presencial, das quais 970.655, 79%, estavam nas IES privadas. Dois anos depois, o sistema ofertava 1.773.087 de vagas, sendo 1.477.733 ou 83% pertencentes às IES privadas. Em

⁹⁰ Mais adiante, nesse mesmo Capítulo apresentamos o Gráfico 4 que permite a visualização da evolução da frequência líquida no período de 2001 a 2007, quando abordamos a contribuição do Programa para o ingresso e permanência no ensino superior.

2004, antes da implantação do ProUni, o sistema contava com 2.320.421 de vagas, das quais 2.011.929 estavam no setor privado, que continuou crescendo, embora a um ritmo menor. Em 2008, três anos depois da implantação do Programa, segundo o Censo da Educação Superior, a graduação nacional registrava 2.985.137 vagas, apresentando um crescimento da ordem de 161.195 vagas ou de 5.7% em relação a 2007. Desse total, 2.641.099, correspondente a 88%, estavam no setor privado (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 16).

Ocorre, contudo, que a expansão de vagas oferecidas não vem sendo acompanhada pelo crescimento proporcional de ingressos. De fato, “o crescimento da oferta de vagas foi mais acelerado do que a evolução na procura pelas instituições particulares”, conforme assinala Carvalho (2006, p. 5), sinalizando para “o esgotamento da expansão pela via privada”, ou seja, para aqueles que podem pagar pela educação superior. A evolução do crescimento do número de vagas ociosas permite o dimensionamento do problema enfrentado pelo setor privado, em termos de sustentabilidade do negócio como demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2. Evolução do número de vagas ociosas na graduação presencial, segundo a categoria administrativa da IES - 2000 a 2008



Fonte: MEC/INEP/DEED e Resumo Técnico, 2009.

O Gráfico 2 mostra que no ano 2000 existiam 328.730 vagas ociosas na graduação presencial, das quais 306.181, ou 93.1%, estavam no setor privado. Dois anos depois, o

sistema registrava 567.947 vagas ociosas, das quais 553.084, ou 99.1%, estavam nas IES particulares. Em 2004, antes da criação do ProUni, o Censo da Educação Superior registrou um total 1.017.311 de vagas ociosas na graduação. Dessas, 996.061, equivalente a 97.9,% estava no setor privado. Em 2005, depois da implantação do Programa, a ociosidade atingiu o número de 1.038.706 de vagas, das quais 1.014.019 estavam localizadas nas IES particulares, 97.6%. Em 2008, três anos depois da implantação do Programa, estavam registradas 1.479.318 de vagas ociosas, sendo que 1.442.593 ocorreram no setor privado, correspondendo a 98%. Nesse mesmo ano, o setor privado ofereceu 2.641.099 de vagas e registrou apenas 1.198.506 de ingressos. Portanto, mais de metade de suas vagas ficaram vazias. Ainda que esse percentual seja considerável, em 2008 registrou-se uma redução no crescimento da ociosidade, da ordem de 10.0% em relação a 2007 (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 17).

O Gráfico 2 permite, então, inferir que simultaneamente à expansão propiciada ao setor privado surgia um de seus principais desafios: como preencher as novas vagas. Foi nesse cenário que se deu a criação do ProUni, inclusive, sua proposição em caráter emergencial, por intermédio de Medida Provisória, como resposta à demanda desse segmento, que se via em crise de sustentabilidade financeira iminente. Nesse sentido, o Relatório do TCU (2009, p. 42, destaques nossos) aponta que:

A implantação do ProUni não foi calcada em um plano articulado para a educação superior, **mas na oportunidade relacionada ao contexto de alta ociosidade de vagas nas IES privadas** e a impossibilidade de ampliação de vagas nas IES públicas que contemplasse a demanda por esse nível de ensino.

Do mesmo modo, o documento que encaminhou o Projeto de Lei do Programa ao Presidente da República, datado de 28 de abril de 2004, assinado pelos Ministros da Educação e da Fazenda, Tarso Genro e Antonio Palocci, respectivamente, corrobora esse entendimento quando, ao apresentar os objetivos do Programa, o faz diante de um cenário que, segundo os ministros, sustentava a necessidade de ações inclusivas e democratizantes, que elegessem como principal beneficiária a população de baixa renda. Ações desse tipo eram necessárias para superar o quadro de atraso da educação superior no País. O documento apresenta o seguinte diagnóstico:

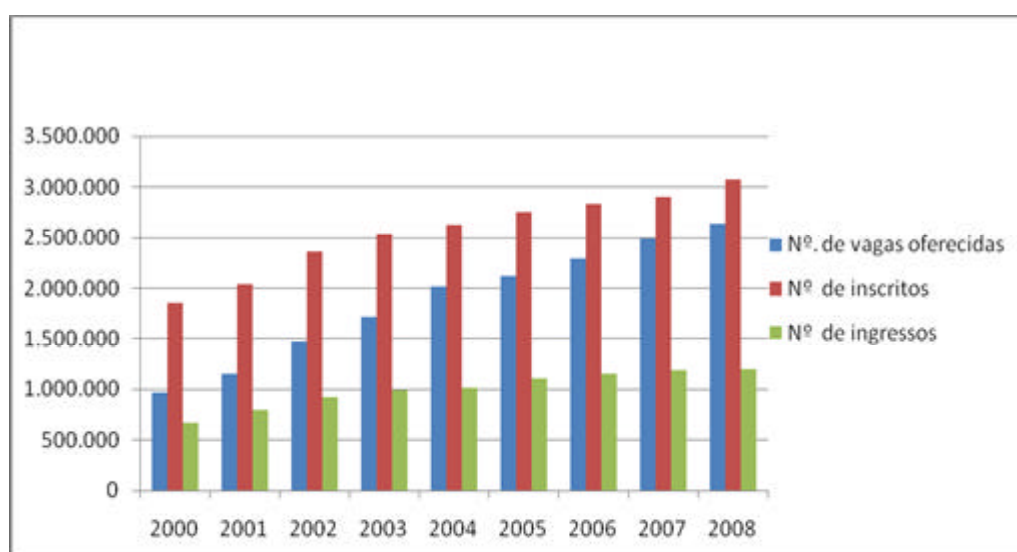
Ocorre que o número de matrículas no ensino médio praticamente dobrou, de 5,7 milhões para 9,8 milhões entre 1998 e 2002, conforme dados do Censo da Educação Básica do INEP/MEC, sendo que o número

de matrículas na 3ª série do ensino médio, de 1.274.933 em 1996, chegou a 2.239.544 em 2002. A consequência direta destes dados é o aumento da demanda pelo ensino superior. Por outro lado, nesse mesmo período, houve uma enorme expansão da rede privada de ensino superior. Das 1.637 instituições de ensino superior contabilizadas no Brasil em 2002, de acordo com o Censo do INEP/MEC, 1.442 são privadas e 195 são públicas, totalizando uma oferta de vagas de 1.773.087. **Não obstante, 37.5% das vagas em instituições privadas, o que corresponde a aproximadamente meio milhão, estão ociosas.** Nas instituições de ensino público, a capacidade está muito mais bem aproveitada, com apenas 14.863 vagas não preenchidas, o que correspondem a 5% (ABMES Cadernos 13, 2004, p. 28-29, destaques nossos).

Para o Executivo, o aumento de ingressantes e concluintes do ensino médio serve como argumento para justificar a ocupação dessas vagas, mediante o incentivo fiscal à iniciativa privada. A demanda potencial é transformada em demanda real. Vê-se que, sob a perspectiva governamental, a abundância de vagas não preenchidas no setor privado teve um grande peso no desenho e na proposição política do Programa, embora mais tarde o MEC viesse a relativizar esse aspecto, conforme mostraremos adiante.

Por outro lado, se considerarmos os inscritos nos processos seletivos, os números sugerem que o problema da alta ociosidade também não é a falta de candidatos. O Gráfico 3 demonstra que o número de candidatos inscritos nos processos seletivos seria suficiente para ocupá-las de modo mais eficiente, reduzindo significativamente o índice de não-ocupação (demanda potencial).

Gráfico 3. Evolução do número de vagas ofertadas, candidatos inscritos e ingressos em todos os processos seletivos em IES particulares - 2000 a 2008



Fonte: MEC/INEP/DEED e Resumo Técnico, 2009.

No ano 2000, quando o setor estava em franca expansão, o setor privado ofereceu um total de 970.655 vagas na graduação para 1.860.992 de candidatos inscritos, mas apenas 664.474 delas se converteram em matrícula. Em 2002, foram oferecidas 1.151.994 vagas para 2.036.136 de inscritos e apenas 792.069 converteram-se em ingressos. Em 2004, antes da implantação do ProUni, o setor ofertou 2.011.929 vagas, disputadas por 2.622.604 candidatos, dos quais apenas 1.015.868 realizaram matrícula. Em 2008, três anos depois da implantação do Programa, foram oferecidas 2.641.099 vagas, disputadas por 3.081.028 candidatos, resultando em apenas 1.198.506 matrículas (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 18).

O Gráfico 3 permite inferir que no período de 2000 a 2008 o número de inscritos nos processos seletivos aumentou, porém não se converteu proporcionalmente em matrículas efetivas na graduação. Nesse período, o número de inscritos aumentou 65%, enquanto a quantidade de vagas registrou uma elevação de 172.1%. O percentual de ingresso ficou em apenas 44.5%.

Considerando o número de egressos do ensino médio e o número de candidatos inscritos nos processos seletivos, o MEC e as IES privadas concluem que a demanda pelo ensino superior existe, estabelecendo uma relação direta entre a inscrição e a realização da matrícula. Sendo assim, consideram que há razões que impedem que tal demanda seja atendida como, por exemplo: i) a aprovação do candidato em IES pública e gratuita, ii) candidatos que mesmo aprovados ainda não concluíram o ensino médio; iii) falta de condições do candidato para assumir os custos de matrícula e mensalidades.

Apesar da contundência dos números apresentados até aqui e do diagnóstico governamental quando do encaminhamento do Projeto de Lei do ProUni à Presidência da República, segundo o Relatório do TCU (2009, p. 30), o MEC considera que o cálculo das vagas ociosas deve ser relativizado, uma vez que:

[...] é feito a partir do número de vagas autorizadas, com base em solicitação das instituições de ensino. No geral, essas instituições solicitam um número maior de vagas do que aquele que ela está efetivamente pronta a ofertar, como forma preventiva frente alguma futura alteração de normas educacionais. Assim, o número efetivos de vagas que sobram é menor, mas não passível de quantificação, uma vez que dependeria de informações de cada uma das milhares de instituições de ensino superior do País.

Depois da proposição do Programa, parece haver reserva do MEC em admitir que o excesso de vagas ociosas no setor privado teve um peso decisivo na iniciativa do Governo. Contudo, o argumento oficial não nos parece procedente, pelas seguintes razões:

i) o próprio Ministério utilizou dados oficiais do censo da educação superior para justificar e demonstrar a existência dessas vagas ociosas quando do encaminhamento do Projeto de Lei do Programa à Presidência da República, conforme já destacamos;

ii) o censo da educação superior realizado anualmente colhe, dentre outras informações, o total de vagas ofertadas e os ingressos, considerando os vários tipos de processo seletivo e, ainda que não o fizesse, não seria tão difícil passar a contabilizar as vagas ociosas com o ajuste no formulário do censo, e,

iii) as instituições de ensino superior, mesmo aquelas que originalmente não têm autonomia para tanto, estão 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.⁹¹ E tal previsão legal, de certo modo, faz com que as vagas destinadas ao Programa sejam compensadas com a criação de novas vagas.

Aparentemente as próprias IES privadas e seus representantes não têm nenhuma restrição em admitir a preocupação com esse quadro e defender a utilização de recursos públicos como única forma de resolver a questão da ociosidade de vagas.⁹²

Não obstante todas as evidências, sob a perspectiva política, o ProUni foi instituído com a incumbência de ser um dos instrumentos para o cumprimento da meta definida no PNE: de prover, até o final da década (em 2011), a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, envolto em “um discurso de *justiça social*, que encobriu a pressão das associações representativas dos interesses do segmento particular, justificada pelo alto grau de vagas ociosas”, conforme observa Carvalho (2006, p.7, destaque da autora), que acrescenta:

⁹¹ Lei n.º 11.096, de 13 de junho de 2005, artigo 7º, parágrafo 3º.

⁹² As universidades e centros universitários, assim credenciados pelo MEC, independem de autorização para o oferecimento de curso superior. Disposição que se aplica “a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento”, exceção feita à criação de cursos de graduação em direito, medicina, odontologia e psicologia, que deve ser submetida à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde, conforme Decreto Federal n.º 5.773, de 09 de maio de 2006, artigo 28, parágrafos 1º, 2º e 3º, que “dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino”.

A situação colocou os estabelecimentos particulares diante de um quadro de incerteza, sobretudo, quando considerados individualmente, ainda mais quando se leva em conta o grau de inadimplência/desistência. A queda nos rendimentos reais e o nível elevado de desemprego dificultam a sustentação dos gastos com as mensalidades pelos assalariados [...].

De tal modo, o Programa “surge como excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo BIRD à iniciativa privada” (CARVALHO, 2006, p. 8, destaques da autora). Nas palavras de Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 127),

O princípio do Prouni segue essa orientação [ampliação do setor sem implicar em ampliação de gastos para a União]: promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado [...].

É interessante observar também a relativização daquele que parece ser o principal fator responsável pela ociosidade de vagas no setor privado, qual seja, o contingenciamento econômico da classe média, que fez os empresários da educação saírem em busca de novos nichos no mercado. Segundo Carvalho (2006, p. 7), o momento não demandava a priorização da “expansão de matrículas, cursos e instituições particulares”, mas sim “criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos já existentes”.

Diante do crescimento do número de vagas não ocupadas, a questão real a ser enfrentada, sob a perspectiva do setor privado, é a contração da renda da classe média, que tradicionalmente é aquela que vê na educação superior a oportunidade de melhorar sua posição social. Nas palavras de Corbucci (2004, p. 683-684),

É possível que o maior índice de aproveitamento das vagas nas redes públicas e o correspondente decréscimo no âmbito das instituições privadas estejam associados à contração de renda da classe média [...]. Ao passo que nas primeiras a taxa se ampliou de 81.4%, em 1990, para 95.0%, em 2002, no conjunto das instituições privadas o movimento foi inverso: respectivamente, de 80.8% para 62.6%.

Esses dados sugerem que o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra limites que podem comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a capacidade de demanda da sociedade. Nesse sentido, a ampliação da oferta de vagas *per se* não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso à formação em nível superior.

A questão da contração de renda da classe média parece ser um fator preponderante que tem inquietado o setor privado, tanto que suas expectativas e esforços

têm se concentrado em pressionar o Estado para atingir a população de baixa renda, vislumbrando constituir um novo mercado a partir desse perfil social, alardeando a necessidade de incluir e democratizar o acesso, criando a necessidade da educação superior como condição essencial para empregabilidade, como questão de justiça social.

Contudo, o excesso de vagas não é a única preocupação do setor privado. A situação torna-se ainda mais inquietante quando, ao problema do excesso de vagas ociosas, se junta o problema da inadimplência:

[...] segundo representantes do mercado, [a inadimplência] persiste na casa dos 25%. Segundo dados do Telecheque, 23% das mensalidades emitidas em 2005 não foram pagas. Aqui, o empresário do setor educacional defronta-se tanto com o limite de renda da classe média que tem ocorrido mais no ensino superior, quanto com a legislação, a seus olhos, que procura defender o aluno inadimplente (VALOR Análise Setorial 2006, p. 9).

Em número absoluto de alunos, a inadimplência ultrapassa a marca de 17% dos matriculados no estado de São Paulo. O resultado é o agravamento da crise do setor. “A situação tem levado muitas instituições a fazer uso de empréstimos bancários, encarecendo seu custo operacional. Ou até mesmo a atrasar o pagamento de suas obrigações fiscais e tributárias. Algumas universidades têm encontrado dificuldades para atingir o equilíbrio econômico-financeiro”, confirma o presidente do Semesp (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior), Hermes Ferreira Figueiredo (VALOR Análise Setorial, 2006, p. 32).

A inadimplência, porém, parece não estar relacionada tão somente à contração de renda da classe média e à estagnação na entrada de novos alunos. A incrível expansão das IES privadas acirrou a concorrência, notadamente entre as privado-mercantis. Como consequência direta, registrou-se uma acentuada queda no preço das mensalidades, como forma de atrair alunos das classes C e D para a educação superior, bem antes do aparecimento do ProUni. As incertezas da economia, entretanto, fizeram os alunos dessas classes engrossarem a lista de inadimplentes e também ampliar a evasão.

Depois do ProUni, esses problemas se manterão como veremos adiante, visto que o setor privado continua recebendo aquele contingente de alunos que, apesar da baixa renda, não se enquadra nos critérios de elegibilidade fixados para o Programa:⁹³

⁹³ A propósito, a reportagem publicada no jornal *Folha de São Paulo*, de 21/06/2010 com o título: “Cai valor de mensalidades em faculdade particular”, informa que “entre 1999 e 2009, o valor médio cobrado recuou de R\$ 532 para R\$ 367. Queda, constatada por sindicato da categoria, foi motivada por maior concorrência e menor expansão de matrículas” (GALLO, 2009).

A queda da renda da classe média e do nível de emprego são dois fatores inegáveis para que o pagamento das mensalidades seja colocado em segundo plano [...].

Segundo o diretor da CM Consultoria, Carlos Monteiro, com a entrada de alunos das classes C e D nas instituições privadas, os quais devem chegar a 50% das matrículas, a inadimplência resultou inevitável, e qualquer mensalidade acima de R\$ 265,00 está fora da capacidade de pagamento desses alunos (VALOR Análise Setorial, 2006, p. 32).

Por outro lado, o esgotamento ou o estrangulamento do mercado para educação superior privada chama a atenção para outro aspecto: apesar dos indicadores sociais terem melhorado não se pode acreditar ingenuamente que a desigualdade realmente está sendo vencida. Nesse sentido, convém lembrar a advertência contida na afirmação de Rossi (2008) sobre a necessidade de acolher os dados oficiais com ressalvas e criticidade:

Dois institutos oficiais, o IPEA e o IBGE, insistem em vender ao público uma informação incorreta, a de que caiu a desigualdade no Brasil. Caiu apenas a desigualdade entre assalariados, a menos importante. Não caiu a desigualdade entre renda do trabalho e a renda do capital (derivada de diversos tipos de investimentos).

Para desmontar a lenda da queda da desigualdade – que, aliás, a mídia tem comprado preguiçosamente –, basta recorrer ao próprio IPEA, ou mais exatamente a Marcio Pochmann, seu presidente, que, em recente artigo para a revista *Cesit* (Unicamp), não só apontou o fato de que as pesquisas não medem todas as rendas, mas só as do trabalho, como anexou uma tabela para demonstrar que está aumentando – e não diminuindo – a parte da riqueza brasileira que é apropriada pelo capital, em detrimento do trabalho.

Os salários ficavam, em 1959/60, com 56.6% da renda nacional, porcentagem que, em 2005, havia caído para apenas 39.1%. Recentíssimo estudo de três agências da ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Comissão Econômica para a América Latina e Organização Internacional do Trabalho) aponta na mesmíssima direção “Juros, aluguéis e lucros foram os itens da renda brasileira que mais cresceram desde a última década, superando o rendimento dos trabalhadores. Os ganhos financeiros representavam, em 1990, 38.4% da renda nacional. Em 2003, o peso havia subido para 51.7%. A remuneração das pessoas ocupadas apresentou tendência inversa e passou a ser a parte menor do bolo: caiu de 53.5% para 42.9%” (destaques do autor).⁹⁴

Parece, então, que estamos longe de conquistar uma efetiva distribuição de renda e de vencer de fato a desigualdade social, o que torna a perspectiva de crescimento da demanda por educação superior privada bastante incerta, visto que é remota a possibilidade

⁹⁴ O título da matéria de Rossi (2008), publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, de 23/09/2008 é revelador: “Desigualdade entre capital e trabalho cresceu”.

de ampliar significativamente a renda da população, de modo que possam assumir os encargos da educação paga. A saída para o setor privado, então, parece ser, mais uma vez, os recursos públicos.

O foco, assim, passou a ser as classes C, D, E, ganhando força o argumento liberal de que o Estado deveria comprar as vagas disponibilizadas pela iniciativa privada, que tem se movimentado insistentemente, buscando alternativas que viabilizem a sustentabilidade financeira do segmento. Não é sem razão, pois, que o ProUni focaliza o acesso e a permanência de pessoas com baixa renda, com prioridade para os alunos provenientes de escolas públicas. Defender a expansão da oferta e a democratização do acesso somente faz sentido, mediante a expansão do ensino público e gratuito. Afinal, é esse setor que se encontra em franca defasagem no que tange à oferta de vaga e com baixa ociosidade.⁹⁵

Diante desse quadro, podemos compreender a mobilização das organizações representativas do setor privado junto ao Governo. O ProUni e a ampliação do FIES podem ser tomados como respostas a pressão que tem exercido junto ao Poder Público. Nesse sentido, o ProUni, particularmente, apresenta-se como uma estratégia de ocupação de vagas ociosas no ensino superior privado (CARVALHO; LOPREATO, 2005; CATANI, HEY; GILIOLI, 2006).

A Tabela 1 permite-nos visualizar que o Programa tem dado sua contribuição, ao menos no que diz respeito ao número de bolsas ofertadas, embora aparentemente as IES particulares não estejam satisfeitas com os resultados apresentados. Mas na opinião do presidente do SEMESP, Hermes Figueiredo, o ProUni deveria ser ampliado, inclusive para contemplar o ingresso em cursos de pós-graduação lato e stricto sensu. Para ele, trata-se de uma iniciativa que deu certo, mas “quando se considera a quantidade de jovens fora da graduação [...] constata-se que sua abrangência ainda deixa muito a desejar”. A universalização da educação superior, segundo Figueiredo, somente “será possível quando

⁹⁵ Para o setor público, a proposta do atual governo é a criação de novas universidades, multiplicação de campi fora das capitais, política de cotas, ações previstas no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), tais como elevar gradualmente a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90%; ampliar a relação professor aluno para 1/18; reduzir a taxa de evasão; ocupar vagas ociosas e ampliar vagas, especialmente no período noturno. No conjunto, essas medidas para os setores privado e público sustentam a bandeira da democratização do acesso ao ensino superior. O REUNI é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ver Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007.

o governo federal evoluir na sistemática de financiamento do ensino superior oferecido pela iniciativa privada” (FIGUEIREDO, 2009, p. 10).⁹⁶

Tabela 1. Número de bolsas ofertadas pelo ProUni - 2005 a 2010

Ano	Integral	Parcial	Total
2005*	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	92.257	191.752
2009	153.126	94.517	247.643
2010*	85.208	79.388	164.596
Total Geral			1.018.788

Fonte: SISPROUNI, MEC. *Em 2005 contabilizadas apenas as bolsas de 100% e 50% do 2º semestre. *Em 2010 contabilizadas apenas as bolsas de 100% e 50% oferecidas no 1º semestre.

Os números mostram que do 2º semestre de 2005 ao 1º semestre de 2010, passados 05 anos de sua implantação, o Programa ofereceu um total de 1.018.788 de bolsas, ampliando a oferta a cada ano. Para o período de 2006 a 2009, o MEC tinha como meta oferecer 400 mil bolsas. Esse número já havia sido ultrapassado no primeiro semestre de 2008, com a marca de 494.274 bolsas disponibilizadas. Aí, então, o Ministério ampliou sua expectativa para o período de 2008-2011, na vigência do Plano Plurianual (PPA), com a pretensão de disponibilizar 180 mil bolsas/ano, totalizando 720 mil, meta que, a julgar pela progressão da oferta apresentada na Tabela 1, será facilmente atingida (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 35).

Porém, há que se considerar se essas vagas estão ou serão efetivamente preenchidas. Em outras palavras, se o Programa tem cumprido seu objetivo de incluir os alunos de baixa renda na educação superior, particularmente no que tange a sua pretensão de contribuir para o cumprimento da meta do PNE de incluir 30% de jovens na faixa etária de 18 a 24 anos nesse nível educacional, ainda que de antemão possamos considerar tal

⁹⁶ Segundo a opinião de Figueiredo (2009, p. 10), “a aquisição de vagas nas instituições de ensino superior particulares é uma saída muito mais barata do que a criação dessas mesmas vagas no sistema público. Enquanto o custo anual de um aluno em uma instituição superior pública é de aproximadamente R\$ 12 mil (sic), no ProUni ele é de apenas R\$ 418 (sic). Ou seja: o custo de apenas um aluno matriculado em uma instituição pública equivale a 29 alunos matriculados no ProUni. [...] A entidade propôs recentemente ao MEC que os critérios de ingresso no programa passassem a levar em consideração a renda, e não a origem do aluno, oriundo da escola pública ou particular”.

pretensão superdimensionada, em razão das condições em que foi estabelecida e do tempo decorrido desde a promulgação do Plano até a criação do Programa.

A essa questão nos dedicaremos no tópico seguinte; por enquanto, cabe-nos enfatizar que os esforços do MEC têm sido considerados insuficientes pelo setor privado, que tem se articulado no sentido de conquistar mais espaço no uso dos recursos públicos, confiantes na eficácia do protagonismo político de seus agentes, que já conquistaram vantagens importantes. Como parte dessa articulação, podemos mencionar a criação da Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior, ocorrida no final de 2007, atualmente presidida pelo deputado Severiano Alves (PDT-BA).⁹⁷ Aliás, a pressão sobre o MEC tem sido constante, conforme se pode depreender dos excertos da reportagem publicada na *Revista Ensino Superior*, em maio de 2008, quando o presidente da Frente manifesta o desejo por “mudanças na parceria entre governo e o setor privado de educação superior. Para ele, as instituições privadas precisam se impor, já que são responsáveis por mais de 75% do alunado”. E a reportagem prossegue nos seguintes termos:⁹⁸

O deputado também afirma ser possível dobrar o número de matrículas na educação superior por meio de parcerias entre governo e setor privado.

[...] o novo presidente diz que pretende apresentar ao ministro da Educação, Fernando Haddad, uma proposta para modificar a parceria entre o governo e as instituições privadas. “Eu acho que o setor ainda tem espaço para dobrar de tamanho. Há dez anos, o Brasil tinha cerca de 1% de sua população matriculada em cursos superiores. Na época isso representava cerca de 1.6 milhão de alunos. Hoje, aproximadamente 3% dos brasileiros estão matriculados no ensino superior, o que significa cerca de 6 milhões de matrículas. Nós podemos chegar a 6% nos próximos dez anos”, avalia.

Para que esse crescimento seja tão vigoroso, Alves defende mudanças. “Pela carência de uma reforma universitária é que eu defendo que o ensino superior privado tenha uma postura não de competição, mas de posicionamento. Mais ousado e agressivo em relação ao governo. Sem esse setor, o Brasil não teria como atender à demanda por mão-de-obra especializada. Tenho dito isso aos mantenedores. Não devem negociar com o governo mais vagas no ProUni trocando isso por isenções tributárias. **O governo tem que entrar com uma parcela de contribuição no setor como se as instituições fossem públicas.** O governo deveria investir diretamente para criar mais vagas nas

⁹⁷ O deputado Severiano Alves assumiu a presidência da Frente em abril de 2008, substituindo o deputado João Matos (PMDB-SC), que foi eleito presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Criada no final de 2007, a Frente conta hoje com a participação de 171 deputados e 36 senadores (ZAGONEL, 2008, p. 19).

⁹⁸ A reportagem tem a seguinte chamada, “Ousadia com o governo. Novo presidente da Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior defende que o setor seja mais agressivo na relação com o Ministério” (ZAGONEL, 2008, p.19).

instituições privadas. Conveniar o ensino público, usando estrutura particular. Ao invés de criar uma universidade pública, o melhor seria ampliar a oferta de vagas pelo setor privado. Ai aproveitáramos as vagas ociosas nessas faculdades”, explica Alves (ZAGONEL, 2008, p. 19, destaques nossos).

As intenções do setor privado ficaram claramente expressas na *Carta de Recife*, assinada por dirigentes e associados do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior, durante o *Congresso de Educação Superior – Desafios de Crescer com Qualidade e Quantidade*, realizado em novembro de 2008, em Recife. Nesse evento definiu-se a necessidade do “desenvolvimento de um amplo trabalho conjunto com o governo e a sociedade para ampliar o acesso das classes C, D e E ao ensino superior”. A proposta do Fórum é incluir cinco milhões de novos alunos nos próximos cinco anos (até 2013).⁹⁹

No limite, a *Carta de Recife* tem um sentido meramente político, na medida em que repisa os argumentos liberais a respeito da educação superior, um modo de se fazer presente no momento que antecede a formulação do novo PNE, sem que se tenha avançado no cumprimento da meta de inclusão antes estabelecida. Nesse sentido, vejamos o que diz Janguê Diniz¹⁰⁰, presidente da ABRAFI, sobre o documento assinado pelas entidades representativas do setor:

A educação é um bem social e de direito do cidadão e a Carta de Recife fortalece essa premissa. A maior importância desse documento é criar um canal de comunicação permanente com o governo federal para que possamos trabalhar juntos e ainda com mais qualidade (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 26).

E a matéria prossegue, comentando a opinião do presidente daquela entidade:

Além disso, Janguê aponta que a ociosidade das vagas no sistema privado de ensino demonstra que o problema não está na capacidade de recebimento de mais alunos na rede. Na verdade, a questão é mesmo a de criar condições para que outras camadas da população consigam ter acesso à graduação. “O ensino superior privado no Brasil já representa quase 80% do total de matrículas e ainda sobram vagas em muitas universidades (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 27).

⁹⁹ A *Carta de Recife* foi assinada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (ABRAFI); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Nacional de Centros Universitários (ANACEU) e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras no Estado de São Paulo (SEMESP).

¹⁰⁰ Reitor do Centro Universitário Maurício de Nassau. Ver Bonventti e Zagonel (2008).

O discurso sobre educação como bem social se esvai na medida em que as pretensões do setor privado a respeito do papel do Estado são reafirmadas:

Justamente reduzir a taxa de ociosidade das salas de aula é para o professor Antonio Freitas¹⁰¹ um dos grandes desafios para os próximos anos. Ele defende que superar essa questão depende de iniciativas que partam do setor público. “Para isso, o governo precisa pensar grande, agir rápido e deixar de ter uma precária função regulatória. Quando se precisa de recursos para socorrer este ou aquele segmento da nossa economia, o dinheiro aparece. Por que para investir em educação isso não ocorre? Os recursos existem, basta haver vontade política”, defende Freitas (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 27-28).

O mesmo especialista prossegue dizendo que,

Ao invés de investir no sistema de cotas obrigatórias, que acabam destruindo centros de pesquisa e estudo que são referências globais, é preciso criar o *voucher*-aluno ou uma bolsa-educação para o ensino superior igual ao auxílio-saúde, por exemplo, que permita ao aluno escolher uma universidade mais perto da sua casa ou do seu local de trabalho e que esteja mais de acordo com o nível de preparação que ele teve no ensino básico, com uma parte financiada pelo governo federal (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 27-28).

A isenção fiscal proporcionada pelo ProUni aparentemente não tem respondido aos anseios do setor privado pelos recursos do fundo público. Vejamos o que diz à mesma reportagem o deputado João Matos (PMDB-SC), presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados:

O presidente da Comissão [...], acredita que algumas iniciativas são fundamentais para que se cumpra o compromisso da inclusão de novos alunos na graduação.

Ele começa a lista pelos investimentos nas primeiras etapas do ensino, atrelados à expansão das vagas no ensino médio. “É preciso qualificar a educação básica e o ensino médio para garantir o acesso aos cursos superiores”, defende.

Para o deputado, também é preciso criar um padrão diferente de financiamento para atender as classes C, D e E, público-alvo do compromisso firmado pelas entidades. Hoje, na opinião dele, o Programa Universidade para Todos (ProUni) não atende “os menos favorecidos” (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 29, destaques da reportagem).

No conjunto, os especialistas e políticos ouvidos pela *Revista* apontam algumas ações necessárias para cumprir a meta de cinco milhões de novos alunos na graduação até

¹⁰¹ À época da reportagem, Antonio Freitas era conselheiro do CNE e diretor-executivo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ver Bonventti e Zagonel (2008, p. 27).

2013. São elas: ampliar o financiamento estudantil; reforçar a qualidade do ensino médio público; desburocratizar o FIES; alterar a Lei nº. 9.870/1999¹⁰², que trata sobre inadimplência; permitir que o FGTS possa ser utilizado para quitar mensalidades atrasadas; aplicar os recursos do FAT mais em capacitação profissional e menos em seguro-desemprego; gerar histórico positivo de crédito para maior facilidade de financiamento dos cursos junto aos bancos; criar um projeto nos mesmos moldes da Lei Rouanet para a educação superior¹⁰³; aproximar mais o mercado de trabalho das instituições educacionais; ter vontade política para alterar o quadro de baixa qualificação profissional e criar mecanismos para real inclusão social; reduzir a taxa de ociosidade das salas de aula; aceitar e até incentivar a diversidade institucional; incentivar programas inovadores; investir na formação e qualificação do corpo docente; qualificar a educação básica e o ensino médio para melhorar o fluxo de alunos e garantir a conclusão dos cursos do ensino superior; expandir o ensino médio para atingir toda a faixa etária própria; ampliar a bolsa permanência do ProUni e diversificar a oferta de cursos superiores de longa e curta duração, articulados a uma política de desenvolvimento econômico e social e geração de emprego, atendendo às necessidades de mercado (BONVENTTI; ZAGONEL, 2009, p. 27).

Ainda sob a perspectiva do setor privado, outro indício da insuficiência das respostas que têm sido dadas pelo Governo, também pode ser buscado no número de propostas de leis que estão tramitando no Legislativo Federal tendo como objeto o financiamento à educação superior. Na edição 124, a primeira do ano de 2009, a *Revista Ensino Superior*, traz reportagem em que arrola os principais projetos referentes ao ensino superior, que se encontram tramitando no Congresso Nacional:¹⁰⁴

¹⁰² Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Essa lei tem sido considerada um dos fatores responsáveis pela crise no setor, visto que impede as IES de “tomar medidas duras contra os inadimplentes”, exceto a de não aceitar a rematrícula ao fim do período letivo. As IES “não podem impedir de assistir às aulas, de fazer provas, de emprestar livros e de retirar documentos”. Na opinião das IES privadas, “a legislação não apenas deixa a instituição com as mãos atadas, mas também institucionaliza o calote”, lamenta o pró-reitor administrativo da UniSant’Anna, Leonardo Placucci Filho” (VALOR Análise Setorial, 2006, p. 32, destaque do autor).

¹⁰³ Lei nº. 8.313, de 23 de novembro de 1991. Instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura e uma política de incentivos fiscais que possibilita às empresas (pessoas jurídicas) e aos cidadãos (pessoas físicas) aplicarem uma parte do Imposto de Renda devido em ações culturais. Os valores despendidos com patrocínio de atividades relacionadas à cultura podem ser abatidos na declaração anual de ajuste fiscal.

¹⁰⁴ A reportagem traz a seguinte chamada: “Na fila de espera. Ano começa com centenas de projetos de lei referentes ao ensino superior em tramitação no Congresso Nacional. Entre os assuntos mais recorrentes, renúncia fiscal em troca de bolsas e os mais diversos tipos de cotas” (ECHEVERRIA, 2009, p. 20-22).

[...] Entre várias proposições que aguardam definição do Congresso Nacional, as mais comuns são as que tratam de possibilidades de renúncia fiscal do governo em troca de bolsas de estudo e aquelas que destinam cotas, seja para estudantes da escola pública, de baixa renda, negros, populações indígenas ou deficientes físicos [...].

No quesito “financiamento público para bolsas de estudo em instituições privadas” é possível encontrar diversos mecanismos elaborados pelos parlamentares. O deputado Leomar Quintanilha (PMDB-TO) e o senador Wilson Matos (PSDB-PR) são autores de projetos que permitem os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sejam utilizados para pagar cursos de nível superior para trabalhadores, sob o argumento de que a graduação faz parte da qualificação profissional.

Já os deputados Roberto Britto (PP-BA) e Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) defendem que o governo ceda 50% da arrecadação do COFINS em troca de bolsas de estudo para estudantes egressos da escola pública [...].

O deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) propôs a criação da “bolsa-universidade”, permitindo que o valor pago em mensalidades de cursos do ensino superior seja descontado do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. A proposta foi reprovada pelo Professor Sétimo (PMDB-MA) na Comissão de Educação da Câmara. Segundo o deputado relator, o Estado não pode abrir mão de arrecadação para financiar o ensino superior, em detrimento da educação básica, que tem sua receita vinculada ao orçamento da União, de estados e municípios [...].

Existem também projetos de lei, como o do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), que preveem o uso do dinheiro do FGTS para custear cursos de nível superior para o trabalhador [...].

Enquanto alguns projetos buscam maneiras de criar novos financiamentos para o ensino superior, outros tentam controlar os investimentos no setor. É o caso do PL 2.1388/2003, do deputado IvanValente (PSOL-SP), que proíbe a participação de estrangeiros no capital de instituições de ensino superior. A proposta já foi rejeitada pela Comissão de Educação, e até arquivada, mas está de volta à discussão: foi tema de debate numa audiência pública em junho. Representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da Universidade de São Paulo (USP) apoiaram a proposta, que foi criticada pelas entidades representativas do setor privado (ECHEVERRIA, 2009, p. 20-21, destaques da reportagem).

A insistência e o descontentamento do setor privado também estão expressos na edição de março de 2010 do mesmo periódico, em matéria intitulada *O difícil caminho da inclusão*. A propósito de comentar as recentes mudanças havidas no FIES, a matéria enfatiza que “mesmo sob novas regras”, o efeito será “modesto no número de matrículas no ensino superior” (FALETTI, 2010, p. 20-21).

As opiniões de especialistas trazidas pela *Revista* convergem para a solução do financiamento da iniciativa privada pelo fundo público. Diz, por exemplo, o economista

Júlio dos Santos Neves, pesquisador da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP):

As mudanças do Fies para este ano são muito positivas, mas insuficientes. Ao longo dos últimos dez anos, as matrículas nas universidades cresceram fortemente. Só em 2002, por exemplo, houve um salto de 14.8% no número de matrículas frente ao ano anterior. Este crescimento foi sustentado por uma forte demanda reprimida nas famílias que o senso comum costuma chamar de “classe média baixa”. Ocorre que toda demanda inicial já foi incluída no sistema de ensino superior e, para avançar mais, será necessário encontrar alternativas para milhões de jovens que desejam cursar uma faculdade, mas não podem pagar por ela (FALETTI, 2010, p. 20, destaque da reportagem).

O argumento de que a universalização deve ocorrer pelo segmento privado é o de sempre: o alto custo-aluno nas instituições de ensino superior públicas:

O pesquisador Fábio Reis, diretor do Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL), no interior paulista, afirma que universalizar o modelo público seria caro demais para o país e propõe conjugar um aumento nas vagas públicas com modelos de financiamento mais abrangentes para os jovens universitários.

“A universidade pública pode ofertar mais vagas presenciais e também criar alternativas que lhe permitam receber mais alunos em modelos de ensino a distância por IPTV¹⁰⁵ ou internet. Estes esforços, no entanto, apenas aliviarão a atual dificuldade em incluir estudantes na universidade. O grande salto aconteceria se houvesse condições de as camadas mais pobres acessarem linhas de créditos subsidiadas em larga escala, como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos”, analisa Fábio Reis.

“No modelo americano, adotado em países latino-americanos como o Chile, o financiamento para a universidade é concedido em grande parte por bancos privados, porém fundos educacionais públicos são usados como fiadores. Na prática, isto dá garantias ao sistema financeiro de que vale a pena investir no aluno, pois o risco de perder o capital empregado é nulo”, diz o pesquisador (FALETTI, 2010, p. 22-23).

Cabe, por fim, assinalar outro aspecto que tem se evidenciado no discurso do setor privado, algo que parece como uma tendência natural para esse setor, a segmentação do mercado:

¹⁰⁵ Trata-se de um novo método de transmissão de sinais televisivos, que se utiliza o protocolo IP (Internet Protocol), também conhecido como IPTV.

Para o vice-reitor da Universidade Anhembi-Morumbi, Maurício Garcia, no futuro não haverá espaço para instituições que oferecem todos os cursos, para todos os tipos de alunos, por todos os preços. A segmentação dos mercados é uma tendência para diversos setores da economia e também deverá chegar na (sic) educação.

Na educação, a segmentação será por preço. Algumas instituições deverão se posicionar na oferta de cursos com preços menores, enquanto outras irão buscar público mais selecionado.

Instituições que optarem por um posicionamento de mensalidade baixa não deverão manter cursos que prioritariamente são procurados por classes mais abastadas ou que tenham custos mais elevados, como Medicina e Odontologia. De outro lado, instituições posicionadas no segmento mais elitizado não deverão manter cursos de perfil mais popular, como Pedagogia e Letras.

As instituições também deverão levar em conta que mensalidades altas e grande número de alunos são coisas que não combinam. É muito difícil ser de massa e elitizada ao mesmo tempo (VALOR Análise Setorial, 2006, p. 25).

Sob a perspectiva social, a segmentação remete à hierarquização (pela diferenciação) não apenas no que tange aos tipos institucionais, mas também aos cursos à medida que pressupõe a diferenciação de público. Com argumentos como a demanda por inclusão social, a necessidade de formação mais rápida para atender ao mercado de trabalho em constante mudança e a crítica ao modelo universitário público, em razão de seu alto custo e afastamento do mercado, a diferenciação institucional tem se dirigido para a configuração de um sistema educacional estratificado.

Se, por um lado, o processo de diversificação institucional representa possibilidade de atender a necessidades formativas diferenciadas, de outro, pode servir à mercantilização do sistema de ensino superior, conforme pondera Prates (2007, p. 109) ao destacar a intensa repercussão que esse tema ganhou no âmbito acadêmico:

Guy Neave (2000), por exemplo, enfatiza a tendência de crescimento de um paradigma voltado para a lógica “economicista” na qual os resultados do sistema educacional são vistos à luz da lógica da “taxa de retorno”, seja esta individual ou social. Neste paradigma, a questão da diversificação ou diferenciação programática ou institucional está a reboque de uma estratégia maior de mercantilização do ensino superior, tratado pelos *policymakers* como se fosse uma “mercadoria” [...] (PRATES, 2007, p. 109, destaques do autor).

Há também aqueles que defendem que os processos de diversificação institucional não garantem *per se* “a eliminação da iniquidade no sistema educacional”, mas são socialmente positivos, uma vez que ampliam os canais de acesso, favorecendo a inclusão grupos ou segmentos, que de outra forma não teriam essa possibilidade (PRATES, 2007, p. 109).¹

Parece-nos, entretanto, que o argumento da inclusão social a partir da segmentação, do modo como vem sendo proposto no Brasil, sem que tenham sido alteradas as condições estruturais da pobreza, tende a reproduzir ou reforçar as desigualdades, criando não apenas segmentos, mas hierarquização, sobreposição, segregação, escolas para elite e escolas para os cidadãos de baixa renda, de cursos destinados à elite e outros destinados aos pobres. Se não for para construir conhecimento de qualidade e possibilidades reais de mobilidade social, o discurso sobre a democratização do acesso à educação superior serve a quem?

Nesse esquema, parece-nos que a ideia é proporcionar o acesso pelo acesso (alguns grupos vão demandar educação superior de qualidade, outros vão ter qualquer educação), sem nenhum compromisso com o enfrentamento das desigualdades sociais, no sentido de possibilitar acesso real e melhor posicionamento na estrutura do trabalho decente, via credenciais educacionais.

A transformação da educação superior em mercadoria produz, como um de seus resultados mais deletérios, a desvalorização material e simbólica dos diplomas de graduação e da educação superior, de modo geral.

3.3. Contribuição do Programa para o ingresso e a permanência do beneficiário no ensino superior: democratização ou massificação

Nosso objetivo nessa seção é analisar qual tem sido a contribuição do ProUni para incluir jovens de 18 a 24 anos na educação superior, conforme a meta definida no PNE ou, ao menos, se tem contribuído e em que medida para aumentar a frequência líquida na graduação, considerando que o Programa não tem como beneficiários exclusivamente jovens nessa faixa etária, o que não tem impedido que o discurso governamental insista em difundir essa ideia como o viés político fundamental do Programa. Tampouco, destina-se

apenas a novos ingressantes, beneficiando também aqueles que, atendendo aos critérios de elegibilidade, já se encontram matriculados no ensino superior. A Tabela 2 nos dá uma ideia da distribuição dos bolsistas por faixa etária no período de 2005 a 2007.

Tabela 2. Distribuição percentual dos bolsistas do ProUni por faixa etária - 2005 a 2007

Faixa Etária	2005	2006	2007	Total
Até 17 anos	1.7	1.3	1.0	1.3
De 18 a 24 anos	86.1	72.8	68.3	74.7
De 25 a 30 anos	6.6	15.9	18.8	14.5
Mais de 30 anos	5.6	9.9	11.9	9.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 54.

Vemos que, no período de 2005 a 2007, 74.7% das bolsas do ProUni foram preenchidas por jovens na faixa etária de 18 a 24 anos. Porém, a Tabela 2 também permite observar que a inserção do Programa nessa faixa etária vem registrando um decréscimo nesse período. Em 2007, por exemplo, o índice de inserção do Programa nessa faixa etária foi de 68.3%, contra 86.1% de 2005, ano de sua implantação. Por outro lado, registra-se o crescimento, embora tímido, na inserção de beneficiários na faixa etária de 25 a 30 anos e com mais de 30 anos. De 2005 a 2007, 24% das vagas oferecidas no Programa foram ocupadas por egressos do ensino médio com mais de 25 anos.

Segundo o Relatório do TCU (2009, p. 43), de 2005 a 2007 o ProUni incluiu 191 mil jovens na faixa etária de 18 a 24 anos em cursos de graduação. Considerando o total de novas matrículas verificado em todo o sistema (público e privado) nesse mesmo período, o que corresponde a 4.327.745 ingressos registrados pelo Censo da Educação Superior, temos que a contribuição do Programa para a ampliação da frequência líquida foi da ordem de 4.4%. Se levarmos em conta apenas os ingressos em IES privadas no mesmo período, que correspondem a 3.443.166 novas matrículas, a contribuição foi da ordem de 5.5% (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 18).

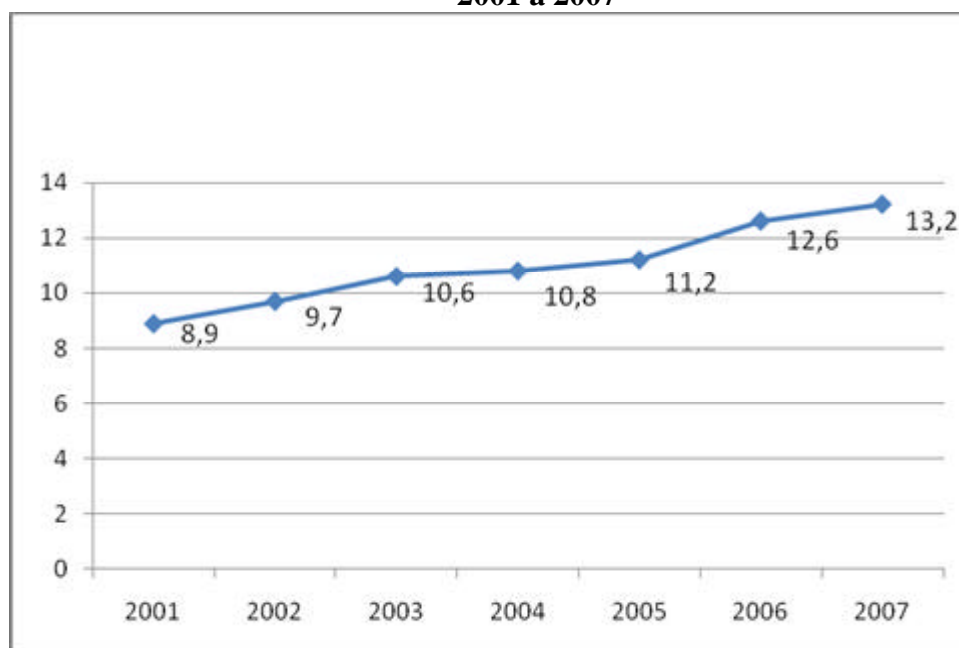
Em 2008, segundo o IBGE, a taxa de frequência líquida havia subido para 13.9%, praticamente dobrando o número de matriculados nessa faixa etária, comparado a 1998, quando apenas 6.9% estavam no ensino superior. Porém, quando se considera o índice de 9% existente em 2001, vemos que a taxa de frequência líquida subiu aproximadamente 4%. Colocado frente à taxa de frequência líquida proporcionada pelo Programa, podemos

considerar que seu impacto tem sido pouco significativo para o cumprimento da meta do PNE.¹⁰⁶

Foi o que também concluiu a auditoria do TCU (2009, p. 43), assinalando que de 2001 a 2004, antes da implantação do Programa, a taxa de frequência líquida foi de 9% a 11.8%, considerando ingressos ocorridos em todo o sistema. No período de 2005 a 2007, a expansão foi de 11.2% a 13.2%, “mostrando uma aparente [mas não significativa] mudança na taxa de crescimento médio anual”.

O Gráfico 4 permite visualizar a evolução lenta da frequência líquida à educação superior, sobre a qual o ProUni parece não estar tendo o impacto esperado pelo Governo Federal e pela iniciativa privada, o que de certa forma justifica a preocupação dos empresários do setor e a pressão que têm feito em busca de alternativas para resolver o desafio da ocupação de vagas ociosas.

Gráfico 4. Evolução da frequência líquida em cursos de graduação - 2001 a 2007



Fonte: Relatório do TCU, p. 43.

O Gráfico 4 mostra um ligeiro crescimento na taxa média anual da frequência líquida, da ordem de 1 ponto percentual/ano no período de 2001 a 2007, para o qual o ProUni tem contribuído timidamente desde 2005, frustrando as expectativas do setor privado quanto à ocupação de vagas ociosas. Faltando pouco tempo para o fim do período

¹⁰⁶ “Quase metade dos jovens do país está na pobreza. Sexta-feira, 09 de outubro de 2009. Dados da Síntese dos Indicadores Sociais, divulgados pelo IBGE no segundo semestre de 2009”, diz reportagem publicada por GAIER (2009) no portal *Yahoo! Notícias*. Agência Reuters.

fixado no PNE e mantido esse percentual de crescimento (e não há indícios de que aconteçam alterações significativas, particularmente para cima), a estimativa é de que nem mesmo em 2011, a taxa líquida de frequência ao ensino superior estará próxima da meta estipulada, o que não surpreende quando se considera o quão pouco foi feito pelo Poder Público no sentido viabilizar seu cumprimento ou mesmo uma aproximação mais otimista (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 43).

O baixo impacto do Programa na ampliação da taxa de frequência líquida fica mais evidente se considerarmos o total de vagas ociosas na graduação. Tomando como referência o período de 2005 a 2007, quando, segundo o Censo da Educação Superior, a ociosidade foi da ordem de 3.562.399 vagas (nas IES públicas e privadas) e o número de ingressos de jovens de 18 a 24 anos propiciado pelo Programa nesse mesmo período, que foi de 191 mil alunos de acordo com o TCU, temos que o ProUni representou apenas 5.4% da ocupação das vagas ociosas. Se considerarmos apenas a ociosidade no setor privado no mesmo período, que foi de 3.472.628, a contribuição do Programa para ocupação foi da ordem de 5.5%. A pouca influência é ainda mais significativa quando levamos em conta a população do País nessa faixa etária que em 2006, segundo dados do PNAD, era de 24.285.000 jovens e o número de bolsistas de 18 a 24 anos no período de 2005 a 2007, temos que menos de 0.8% teve acesso ao Programa (RELATÓRIO TÉCNICO, 2009, p. 16-17; RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 44).

Além de não estar tendo o impacto esperado na ampliação da taxa de frequência líquida, conforme meta consignada no PNE que se propôs a auxiliar a cumprir, o Programa tem apresentado índices preocupantes de vagas remanescentes. Quando consideramos unicamente as vagas oferecidas, o número candidatos inscritos e o número de matrícula, temos evidências de que a ociosidade é um fenômeno que tem se reproduzido no âmbito do ProUni, sinalizando para as limitações em seu desenho como política pública focalizada ou mesmo sua insuficiência diante do quadro geral das desigualdades. É o que sugerem os números apresentados na Tabela 3.

Tabela 3. Número de inscritos e de bolsas ofertadas no ProUni - 2005 a 2008

Ano	Bolsas Ofertadas	Bolsas Ocupadas	Ingressantes na educação superior	Já ingressados na educação superior	Total de Inscritos
2005	112.275	92.565	30.070	62.495	422.531
2006	138.668	109.009	92.331	16.678	994.405
2007	163.854	105.546	91.012	14.534	668.561
1º/2008	106.134	75.213	63.046	12.167	797.840
Total	520.931	382.333	276.459	105.874	2.883.337

Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 44.¹⁰⁷

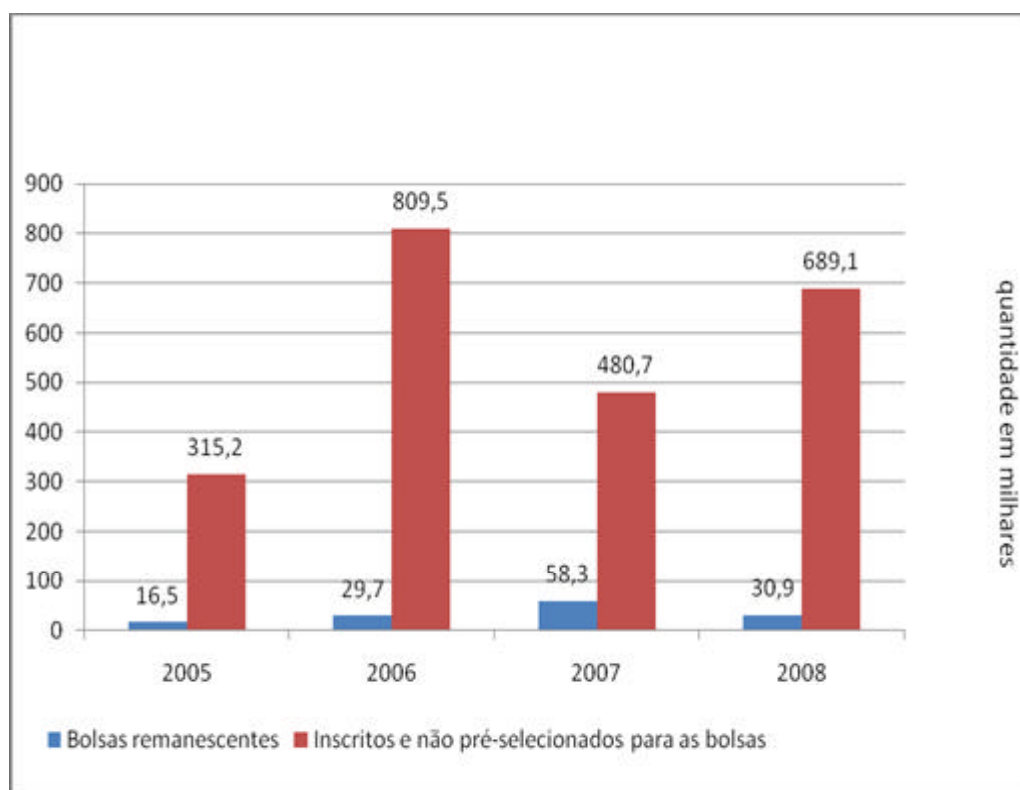
De acordo com o Relatório do TCU (2009, p. 44), de 2005 ao 1º semestre de 2008, o Programa ofereceu um total de 520.931 bolsas para um total 2.883.337 inscritos. Do total de bolsas ofertadas, apenas 382.333 foram preenchidas por novos ingressantes e também por beneficiários que já estavam matriculados, ficando de fora 2.498.004 candidatos. Nesse mesmo período, das 520.931 vagas oferecidas, restaram 135.598 não preenchidas, o que correspondeu a 26% da oferta.

Apesar das várias chamadas e da seleção específica realizada pelas IES, as vagas continuam sobrando, mesmo havendo candidatos inscritos em montante suficiente para preenchê-las. Isso vem ocorrendo desde a sua implantação em 2005. O Gráfico 5 mostra o estado dessas sobras, aparentemente decorrente do não atendimento pelo candidato ao critério de elegibilidade pertinente à renda, o que revela a limitação de políticas focalizadas estabelecidas a partir desse fundamento em um País como o nosso, como é o caso do ProUni.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Segundo o Relatório do TCU (2009), nesse total estão contabilizadas as bolsas concedidas, mas que estão suspensas a pedido do candidato, pois nessa situação a bolsa não é encerrada.

¹⁰⁸ O problema da ociosidade das bolsas oferecidas no ProUni já mereceu destaque na mídia. *Portal G1*, 30/06/2008, anunciava que 39% das bolsas do ProUni ficam ociosas. Esse índice referia-se às bolsas ofertadas no segundo semestre daquele ano: “Segundo a Secretaria da Educação Superior (SESu) do MEC, das 119.529 bolsas oferecidas [...] 46.623 não foram preenchidas na primeira chamada [...]. O principal problema para o não preenchimento das vagas segundo o Ministério da Educação, é a renda familiar do candidato ser maior que a autorizada no programa [...] e a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ser menor que a exigida [...]”. Como a nota do ENEM é o único item verificado pelo SISPROUNI, o candidato que não a atingiu nem mesmo é pré-selecionado. A renda familiar, então, parece ser a única explicação plausível para a ociosidade.

Gráfico 5. Comparação entre o número de bolsas remanescentes do ProUni e o número de candidatos inscritos e não pré-selecionados - 2005 a 2008



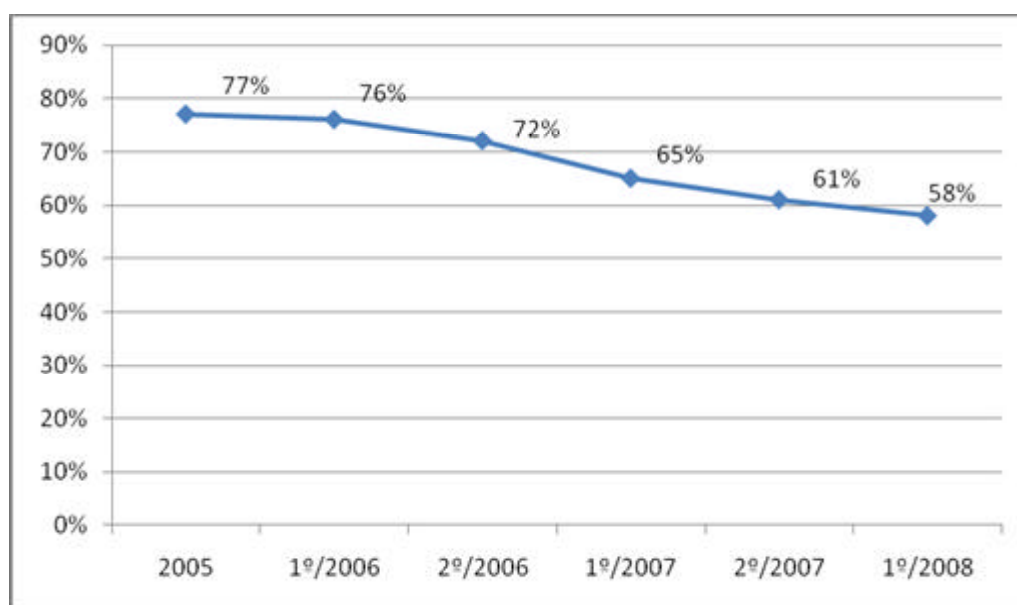
Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 45.

Conforme vimos na Tabela 1, em 2005 foram oferecidas 112.275 bolsas (integrais e parciais). Desse total 15% ficaram ociosas (16.500), embora 315.200 candidatos não tenham passado na pré-seleção. Em 2006 foram oferecidas 138.668 bolsas, das quais 21% (29.700) não foram preenchidas mesmo havendo ainda 809.500 candidatos inscritos e não pré-selecionados. Naquele ano o número de candidatos não-selecionados chegou a ser 27 vezes superior ao número de vagas remanescentes, apesar de terem sido realizadas duas chamadas.

Em 2007, embora tenha se registrado uma significativa redução no número de inscritos não pré-selecionados em relação a 2006, da ordem de 59%, o índice de ociosidade foi de 36% (58.300 vagas): foram oferecidas 163.854 bolsas para 480.700 candidatos. No primeiro semestre de 2008, o número de candidatos nessa condição voltou a crescer e o índice de ociosidade foi de 14% (30.900 vagas): foram oferecidas 225.005 bolsas e 689.100 candidatos inscritos e não pré-selecionados mesmo após terem sido realizadas três chamadas consecutivas (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 45).

Outra questão a ser enfrentada, considerando os objetivos do ProUni, é se de fato vem possibilitando, além do ingresso, a permanência do aluno na educação superior. Nesse sentido, o Relatório do TCU chama atenção para a questão da evasão, tendo constatado que do total de bolsas concedidas no período de 2005 ao 1º semestre de 2008, “houve evasão de 19.5% dos beneficiários”. Dentre os principais motivos alegados para o abandono do curso/bolsa destacam-se os seguintes: a) inexistência de matrícula no período letivo de início de usufruto da bolsa; b) rendimento acadêmico insuficiente; c) solicitação do bolsista; d) documentos apresentados inidôneos ou falsidade na informação prestada; e) substancial mudança de situação socioeconômica do bolsista (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 46).¹⁰⁹

Gráfico 6. Percentual de ocupação das bolsas do ProUni - 2005 a 2008



Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 47.

Considerando o número de bolsas não preenchidas e a evasão, o percentual de ocupação efetiva anual do Programa variou de 77% (em 2005) para 58% (1º semestre de 2008), conforme se pode observar a partir do Gráfico 6, que compreende a dinâmica da ocupação, seja pelo não preenchimento das vagas em todos os processos seletivos realizados, seja pelo encerramento da bolsa depois de sua concessão. Esses números sugerem que, “apesar do número de vagas disponibilizadas, grande parte das bolsas não se converteu em estudo [...], o que limita o alcance da contribuição do programa para o

¹⁰⁹ Para o cálculo do percentual de evasão, o TCU não considerou alguns motivos alegados, tais como: concessão de bolsa em curso distinto; não formação de turma no período inicial.

ingresso e a permanência da população de baixa renda no ensino superior” (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 46).

Ainda no que tange à permanência, o MEC instituiu, a partir de 2006, a bolsa de permanência no valor de R\$ 300,00 para as despesas com transporte, alimentação e material didático do aluno-beneficiário, mas apenas para aqueles que estudam em cursos oferecidos em tempo integral.¹¹⁰ O valor monetário da bolsa, inferior a um salário mínimo vigente¹¹¹, não parece ser suficiente para dar o suporte que o beneficiário precisa para manter-se na escola. Além disso, questiona-se sua abrangência, uma vez que atende apenas bolsistas matriculados em cursos integrais e ainda assim não a totalidade deles. Nos anos de 2005 e 2006, por exemplo, atingia 4.500 alunos, cerca de 2%, do total de bolsistas, que àquela altura representava 203.516 beneficiários.

A insuficiência e os limites dessa ação governamental para manter os alunos nos cursos ficam ainda mais evidentes quando se leva em conta que a maior parcela de beneficiários do ProUni está matriculada em cursos noturnos. Segundo o SISPROUNI¹¹², no período de 2005 ao 2º semestre de 2009, 392.498 (73.26%) bolsistas estavam matriculados em cursos oferecidos a noite, 102.029 (19.04%) no matutino, 20.745 (3.87%) no vespertino e 20.462 (3.82%) em cursos oferecidos em turno integral. De tal modo, o Programa se qualifica mais pelas restrições que impõe do que pela democratização que pretende viabilizar (CARVALHO, 2006, p. 9).

Em 2007, segundo o TCU, o número de beneficiários foi de 2.466 alunos, acrescentando que “a bolsa permanência é uma ação orçamentária cuja materialidade em 2005 e 2006 alcançou R\$ 7.8 milhões/ano. A meta de atendimento era de 4.583 bolsistas em 2007, não alcançada, provavelmente, pelo corte no orçamento inicial de R\$ 15 milhões para R\$ 7.9 milhões”, o que sinaliza para a vulnerabilidade do Programa a que já nos referimos anteriormente, justamente em razão de não ter vinculação fiscal determinada constitucionalmente, o que coloca em risco não apenas sua sobrevivência como também a efetividade e consistência de ações que o complementam, como é o caso da bolsa permanência (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 47).

¹¹⁰ A Bolsa Permanência, criada pela Lei nº. 11.180/2005, é um benefício concedido a alunos com bolsa integral do ProUni, matriculados em cursos presenciais com carga horária média igual ou superior a seis horas diárias de aula.

¹¹¹ Atualmente, o salário mínimo está fixado em R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).

¹¹² Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br>. Acesso em: 15 mai. 2010.

Resta, ainda, assinalar que o Governo Federal, como alternativa para resolver a questão da permanência, estabeleceu a integração entre o ProUni e o FIES, iniciativa dirigida aos bolsistas parciais do Programa que têm a possibilidade de financiar o percentual não coberto pela bolsa, “inclusive em relação às bolsas de 25% que são concedidas pelas IES utilizando o processo seletivo do ProUni, mas que não tem impacto na renúncia de receita”. Entretanto, “considerando o número de bolsas parciais ativas nesse período [até o primeiro semestre de 2008], verifica-se que 3.8% optaram pelo financiamento, o que parece um número relativamente baixo”, embora seja compreensível, considerando tratar-se de um endividamento futuro com o qual a população de baixa renda não tem condições de arcar, nem mesmo ante a perspectiva de um diploma de curso superior possa melhorar sua condição econômica e social (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 48).

3.4. Adequação ao perfil dos beneficiários e mecanismos de controle

Dois dos principais argumentos em defesa das políticas focalizadas dizem respeito à redução de gastos públicos e a sua maior eficácia em relação às políticas universalizantes: ao focalizar determinado grupo ampliam-se as possibilidades de obtenção de melhores resultados na redução da pobreza e das desigualdades sociais, sem ônus significativos para os cofres públicos. Entretanto, a eficácia no cumprimento dos objetivos de qualquer política focalizada depende fundamentalmente de seu desenho, que deve ser apropriado para diminuir ou zerar a incidência de erros na seleção, bem como da existência de mecanismos de controle que não permitam nenhum tipo de impropriedade na sua operação.

Vimos que as políticas focalizadas se definem pela delimitação de seu público-alvo. Essa delimitação, ou identificação de seus beneficiários, depende da fixação de critérios, que precisam ser dotados de alguma precisão para que a distribuição dos benefícios atinja as pessoas que se enquadram no perfil definido. Então, quanto mais focalizada, maior é a necessidade de estabelecimentos de controles que assegurem a precisão na seleção dos beneficiários e impeçam fraudes. Nas palavras de Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 10), “identificar o público de fato beneficiado por esses programas é

crucial para determinar em que medida seus objetivos estão sendo atingidos e o que pode ser feito para melhorá-los”. Analisar se o ProUni atende aos critérios de elegibilidade definidos em lei, se dispõe de mecanismos de controle que garantam a sua efetiva observância e o proteja contra impropriedades em sua operação é o propósito desta seção.

De modo geral, duas situações podem ocorrer com as políticas focalizadas: i) a exclusão de grupos/beneficiários que são substancialmente seu público-alvo e ii) a inclusão indevida de grupos/beneficiários que não se enquadram no perfil estabelecido. Na primeira situação, diz-se que a eficiência de uma política focalizada está diretamente vinculada ao seu real alcance em relação ao público-alvo. Na segunda situação, vimos que uma política focalizada também pode incluir pessoas não adequadas ao perfil estabelecido em seu desenho. Tal situação denomina-se tecnicamente de vazamento. Assim, o ProUni pode ser considerado mais eficiente quanto menos pessoas de seu público-alvo forem excluídas e se dispuser de mecanismos de identificação/seleção e controles que dificultem a inclusão indevida e mesmo a ocorrência de fraudes (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Daí a importância da definição desses instrumentos. Se forem frágeis, pouco precisos, podem significar a exclusão do Programa de pessoas que se encaixam nas características e/ou a inclusão de quem não atende ao perfil estabelecido. Embora se argumente que esse tipo de erro somente pode ser verificado depois, tal preocupação deve estar presente no momento em que a política focalizada é desenhada, evitando-se ao máximo as imprecisões. Evidentemente, a fragilidade é maior quando as informações dependem do próprio beneficiário ou quando estão sujeitas a constantes mudanças, incertezas e transitoriedades. Em outras palavras: podem ocorrer desvios no processo de seleção dos beneficiários e até fraudes deliberadamente impostas ao Programa.

Para cumprir o propósito desta seção precisamos detalhar os critérios de elegibilidade definidos para o Programa, bem como o seu modo de operacionalização. Assim, podem se inscrever pessoas que tenham realizado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no ano anterior ao da inscrição e alcançado no mínimo 400 (quatrocentos) pontos na média das cinco notas (ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias; linguagens, códigos e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias e redação).¹¹³

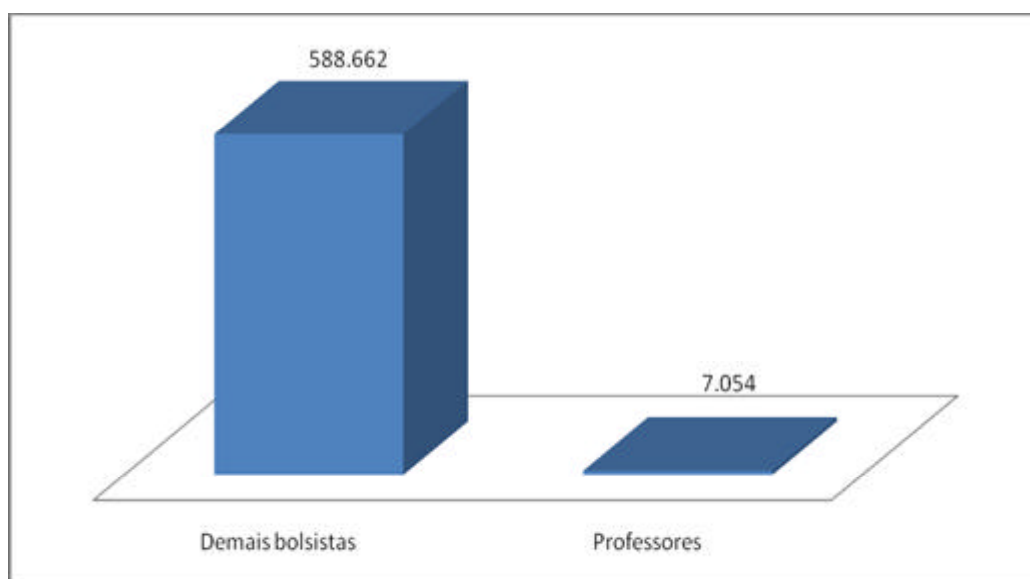
¹¹³ Conforme informações relativas ao processo seletivo referente ao 1º semestre de 2010, disponíveis em http://siteprouni.mec.gov.br/como_funciona.html. Acesso em: 02 jul.2010.

Para concorrer às bolsas integrais o candidato deve ter renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio (R\$ 765,00 em valores atuais). Para as bolsas parciais (50%) a renda familiar *per capita* deve ser de até três salários mínimos (R\$ 1.530,00). Além disso, o candidato deve satisfazer a pelo menos uma das seguintes condições:

- ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;
- ter cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;
- ter cursado todo o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral na instituição privada;
- ser pessoa com deficiência;
- ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública e que estejam concorrendo a bolsas nos cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Para os professores da rede pública a renda não é considerada um fator limitante ou excludente do Programa;
- não ser portador de diploma de curso superior ou estar matriculado em IES pública, simultaneamente ao usufruto da bolsa, ou ser financiado pelo FIES em curso ou instituição de ensino diferente daquela para qual a qual foi concedida a bolsa.

A população de baixa renda parece ser efetivamente o público-alvo preferencial do Programa, apesar de admitir exceções como vimos acima. É, pois, esse pressuposto que orienta nossa análise. A priorização da população de baixa renda se evidencia, por exemplo, quando se leva em conta o percentual de ocupação pelos demais beneficiários admitidos como os professores da educação básica pública e às destinações às políticas afirmativas que incluem as pessoas com deficiência, afrodescentes e indígenas, considerando o total de bolsas ofertadas para a ampla concorrência, conforme mostramos a seguir. O Gráfico 7 mostra que o Programa não tem despertado o interesse dos professores da educação básica, aos quais não se aplica o critério da renda como delimitador.

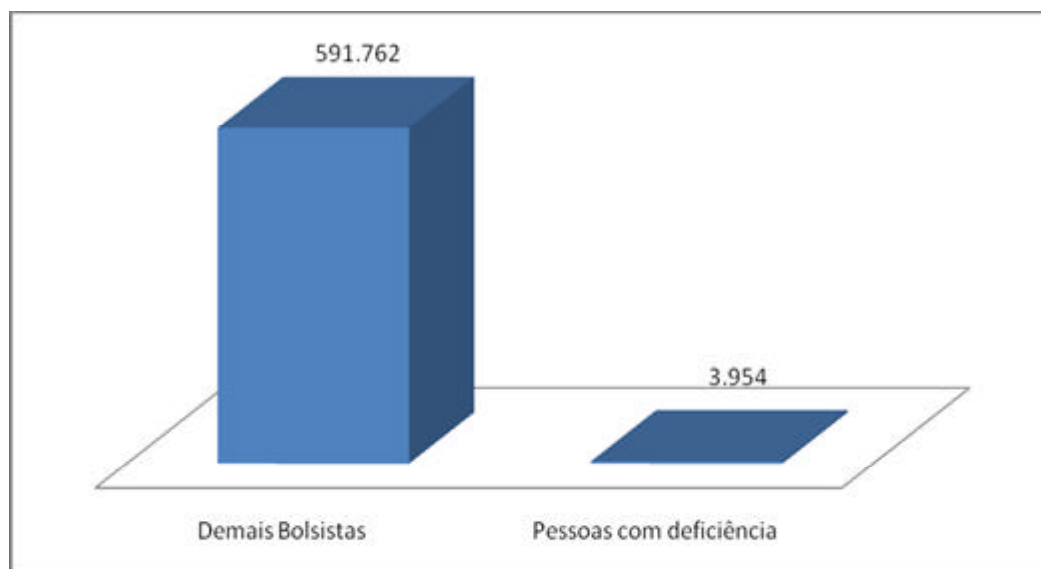
**Gráfico 7. Número de bolsistas ProUni - Professores da educação básica
2005 ao 2º semestre 2009**



Fonte: SISPROUNI, MEC, 2009.

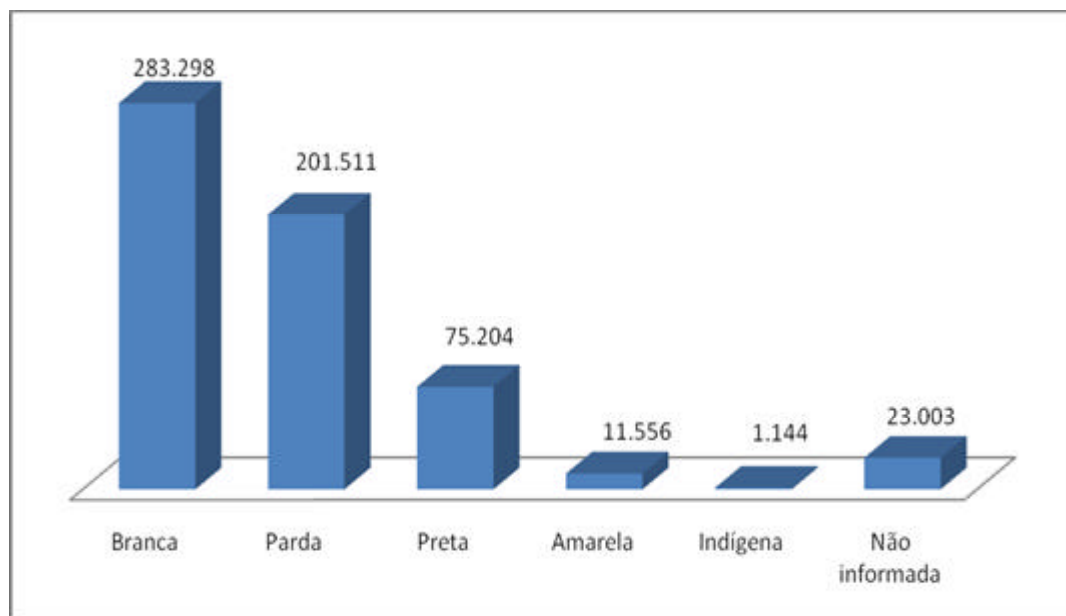
Tomando-se o total de bolsas ofertadas, no período de 2005 ao 2º semestre de 2009, apenas 1.18% (7.054), foram concedidas a professores da educação básica da rede pública. A esmagadora maioria, 98.82% (588.662), acolheu os demais beneficiários.

**Gráfico 8. Número de bolsista ProUni - Pessoas com deficiência -
2005 ao 2º semestre 2009**



Fonte: SISPROUNI, MEC, 2009.

No mesmo período, as pessoas com deficiência representaram 0.66% (3.954) dos beneficiários contra 99.34% (591.762) dos demais bolsistas.

Gráfico 9. Número de bolsistas ProUni - Por raça - 2005 ao 2º semestre 2009

Fonte: SISPROUNI, MEC, 2009.

Em relação à cota para afrodescentes e indígenas, apenas 12,62% (75.204) dos bolsistas se declararam pretos, 33,83% (201.511) se identificaram como pardos e 0,19% (1.144) como indígenas. A maioria das bolsas foi disponibilizada para beneficiários que se declararam brancos, 47,65% (283.298); 3,86% (23.003) não informaram e 1,94% (11.556) como amarelos. Há que considerar, porém, na leitura desses números que os negros tendem, em razão da histórica discriminação, a não se reconhecer como negros, identificando-se como brancos, pardos ou simplesmente não informando. Tal tendência pode explicar o “branqueamento” dos números apresentados.

No que diz respeito à operacionalização, o Programa compõe-se basicamente de três etapas: inscrição, pré-seleção e aprovação. As inscrições são feitas exclusivamente pela Internet, por intermédio do Sistema Operacional do ProUni (SISPROUNI). Para se inscrever, o candidato acessa o sistema e informa seu número de inscrição no ENEM, CPF e a senha cadastrada no exame. O Sistema possibilita que o candidato tenha acesso às instituições e cursos participantes e ao efetuar sua inscrição, escolha a modalidade de bolsa e até três IES, cursos e habilitações/turnos, conforme a renda *per capita* informada e sua adequação aos critérios de elegibilidade do Programa.

Pelo Sistema, o aluno também pode se informar diariamente sobre as notas de corte de cada curso e, mediante esse acompanhamento, alterar suas opções até o encerramento do período de inscrição, caso queira. Encerrada a etapa da inscrição, o

SISPROUNI classifica os candidatos, de acordo com as opções que fizeram e a nota mínima obtida no ENEM. Chega-se assim aos candidatos pré-selecionados.

Na etapa de aprovação, os candidatos pré-selecionados devem comparecer às IES de posse dos documentos que comprovem as informações declaradas no ato da inscrição. O MEC divulga uma lista de documentos que servem a esse fim, mas as IES podem solicitar outros, a fim de se certificar da veracidade das informações prestadas. E também, caso queiram, realizar processo seletivo próprio.¹¹⁴ Os candidatos aprovados/selecionados são registrados pelas IES no Sistema para emissão do Termo de Concessão de Bolsa. Podem, ainda, ocorrer novas chamadas/convocações, de acordo com as vagas restantes.

Todo o calendário do Programa é basicamente definido pelo MEC, desde o prazo para adesão das IES à inscrição e renovação das bolsas. O controle e repasse das informações ao MEC, ao final de cada semestre ou período letivo, inclusive sobre o desempenho acadêmico do aluno/bolsista, ficam sob a responsabilidade das IES.

Dentre todos os critérios de elegibilidade estabelecidos, o SISPROUNI verifica, na etapa da pré-seleção, apenas se o candidato obteve a pontuação mínima no ENEM. É a partir da verificação do atendimento desse critério que o candidato é pré-selecionado para bolsa integral ou parcial, considerando a renda familiar por ele declarada.

Vimos que as informações sobre a renda, principal delimitador do Programa, são autodeclaradas pelo candidato na inscrição. A partir da pré-seleção, todo o processo de recebimento, conferência e avaliação da documentação comprobatória das informações prestadas é realizado pela IES, sem qualquer supervisão ou fiscalização da SESu. Assim, da forma como o Programa foi desenhado, “as IES possuem grande liberdade para operacionalizar essa fase do processo seletivo” e aí reside um aspecto de sua fragilidade: a verificação da condição de elegibilidade do beneficiário. Em relação à comprovação da renda, por exemplo, não existe nenhum mecanismo de controle que permita o cruzamento de dados. Segundo a auditoria do TCU (2009), “é bastante comum haver divergências em relação à renda e ao grupo familiar”, quando chega o momento de comprová-los junto à IES:

¹¹⁴ No Anexo 2 apresentamos a relação de documentos publicada pelo MEC, compreendidas como aptas a comprovar a renda familiar declarada pelo candidato, conforme informações disponibilizadas no site do Programa: http://siteprouni.mec.gov.br/como_funciona.html. Acesso em: 02 jul.2010.

Em relação à renda, a comprovação é dificultada porque grande parcela das famílias encontra-se na informalidade, não possuindo documento que avalize o valor declarado pelo candidato. Em relação ao grupo familiar, um número maior de participantes do grupo tem influência direta no cálculo da renda *per capita*, interferindo diretamente na concessão da bolsa. Dessa forma, é frequente a aceitação por parte da IES de declaração de renda feitas de próprio punho com valores desprovidos de comprovação formal [...] (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 50-53).

Desse modo, os mecanismos de identificação e seleção de beneficiários são bastante frágeis e imprecisos, o que o torna suscetível a erros e fraudes. Certamente, como ação governamental focalizada, o ProUni está sujeito a erros intrínsecos à seleção de beneficiários difíceis de evitar. Uma parte destes erros “denota um dilema inevitável entre a utilização de critérios excessivamente rígidos na seleção” que podem levar a exclusão de candidatos que deveriam ser beneficiados (erro de cobertura ou exclusão), ou muito frouxos, o que leva a inclusão de candidatos que não deveriam ser beneficiados (erro de vazamento ou inclusão), conforme assinalam Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 12).

Os mesmos autores defendem que não há método de seleção totalmente eficaz quando se trata de políticas focalizadas. Parece haver certo consenso de que focalizar pelo nível de renda representa uma dificuldade em países, como o nosso, em que há muitos trabalhadores na informalidade ou em atividades laborais sujeitas à sazonalidade, às flutuações de outra natureza e mesmo, ainda, diante da diversidade de situações encontradas em termos de situação de trabalho e composição de grupos familiares:

Há várias razões pelas quais as rendas das famílias flutuam. Rotatividade no emprego, sazonalidade da economia, choques externos positivos e negativos, mudanças na composição e organização das famílias, dentre outros motivos, fazem com que a renda familiar *per capita*, especialmente daqueles inseridos no mercado de trabalho informal, varie ao longo do tempo [...] (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2009, p. 12).

É importante destacar que, como o ProUni delimita seus beneficiários prioritariamente pela renda, se no momento de comprovar as informações, essas estiverem diferentes, mas ainda dentro dos limites fixados, isso não é necessariamente um problema, embora se corra o risco de perder o controle sobre informações importantes para a gestão do Programa. É compreensível que durante o usufruto do benefício parte dos bolsistas apresente alguma melhora em seus níveis de renda. Aliás, essa é a promessa feita pelo próprio Programa: melhorar as condições materiais de seus beneficiários e propiciar a mobilidade social pela posse de um diploma de curso superior. O importante é assegurar

que no momento da inclusão o candidato atenda integralmente aos critérios de elegibilidade estabelecidos.

Quando isso não acontece ou quando a identificação do beneficiário não é feita da forma adequada, abre-se possibilidade de que pessoas com renda acima do limite fixado recebam bolsas. Aí a questão da falta de controle torna-se preocupante, na medida em que o Programa se desvia de seu alvo.¹¹⁵

De qualquer modo, é importante assinalar que o Programa não possui nenhum ciclo de revisão das informações prestadas e consideradas comprovadas pelas IES: uma vez concedido o benefício, se não houver denúncia ou suspeição, a bolsa tende a ser mantida até o final do curso.

Como etapa da auditoria realizada no Programa, os técnicos do TCU visitaram 12 IES, situadas nos estados de São Paulo, Bahia e no Distrito Federal, todas com boa estrutura para realizar a etapa de comprovação das informações declaradas pelo aluno, “para verificar como cada uma delas realizava a comprovação das informações dos alunos”. Foram analisados 161 processos de alunos do ProUni e identificou-se “que em 99% deles faltava algum tipo de documentação ou havia erros no que foi apresentado”, índice que impressiona e preocupa, pois, “apesar de não possuir representatividade amostral, os resultados dão indício de que existem graves falhas na comprovação das informações em relação às exigências do Programa”, conforme destacam os próprios auditores. A Tabela 4 permite dimensionar os tipos de falhas encontradas nos processos apreciados (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 83-84).

¹¹⁵ Artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº. 11.096/2005, que institui o Programa. As bolsas de estudos podem ser canceladas a qualquer tempo, em caso de constatação da inidoneidade da documentação apresentada ou constatação da falsidade de informação prestada pelo bolsista, conforme dispõe o artigo 2º, parágrafo 2º, do Decreto nº. 5.493/2005.

Tabela 4. Percentual de processos do ProUni com falhas e erros identificados nas visitas realizadas pelo TCU às IES particulares

Aspecto analisado	Percentual de processos
Faltam cópias do RG e CPF do candidato ou de membro do grupo familiar	7%
Faltam comprovantes de residência do candidato ou de membro do grupo familiar	55%
Faltam comprovantes de renda do candidato ou de membro do grupo familiar	61%
Falta comprovante de conclusão do Ensino Médio em escola pública	5.6%
Falta comprovante de separação ou óbito dos pais, no caso de um deles não esteja no grupo familiar	20%
Falta comprovante de aproveitamento de 75% de cada período letivo cursado	71%
Comprovantes de residência apresentados não se referem ao mesmo endereço	35%
Renda comprovada não está de acordo com o informado pelo aluno	62%
Renda comprovada está acima do limite permitido pelo programa	0.7%

Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 84-85.

A Tabela 4 registra percentuais consideráveis de erros/falhas no que tange à comprovação da renda e comprovação da composição do grupo familiar, a saber: falta de comprovantes de residência do candidato ou de membro do grupo familiar; falta de comprovantes de renda do candidato ou de membro do grupo familiar; comprovantes de residência apresentados que não se referem ao mesmo endereço; renda comprovada que não está de acordo com o informado pelo aluno. Dos 161 processos analisados pelo TCU, a quase totalidade “possuía algum tipo de imprecisão ou lacuna de informação” (RELATÓRIO DO TCU, p. 85).

É oportuno lembrar que já houve registro de erros graves de seleção anunciados com grande repercussão na mídia.¹¹⁶ Embora se possa argumentar que essas foram ocorrências casuísticas, desvios particulares que não se configuram como evidências

¹¹⁶ Exemplo de erro vazamento foi o caso ocorrido na Faculdade Ingá, da cidade de Maringá, Paraná, matéria do programa *Fantástico* da Rede Globo de Televisão, exibido em 02 de maio de 2010, com o título *Universitárias de classe média têm bolsa do ProUni*. A reportagem dava conta de que três estudantes, que moravam em casas confortáveis situadas em bairro nobre da cidade de Maringá, no norte do Paraná, tinham bolsa integral no curso de medicina, mesmo estando além do perfil de cobertura do ProUni. *Jornal do Brasil*, 29/06/2010. Rio de Janeiro, RJ. Por irregularidade, MEC exclui faculdade paranaense do ProUni. Exemplo de erro de cobertura foi também matéria do *Fantástico*, exibido também em 02/05/2010, com o título *Estudantes preenchem requisitos do ProUni, mas têm bolsa negada* (FANTÁSTICO, 2010).

empíricas generalizáveis e sistemáticas (beneficiários com renda acima da respectiva linha de corte e beneficiários, que mesmo atendendo aos requisitos, ficaram de fora), suficientes e adequadas para avaliar ou mesmo criticar o funcionamento do Programa, podemos admitir a existência de brechas em sua formatação, tornando-o vulnerável à fraude e também a erros de inclusão e exclusão.

Como parte da auditoria (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 91-92) e buscando “identificar se os critérios de renda estabelecidos na Lei nº. 11.096/2005 que instituiu o ProUni estão sendo seguidos” (para bolsa integral, renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio; para bolsa parcial, renda familiar *per capita* de até três salários mínimos), os auditores realizaram o cruzamento de dados com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2006, utilizando apenas a renda do bolsista com aquela por ele declarada no momento da inscrição no Programa e chegaram ao seguinte resultado:

A partir apenas dos dados tratados, verifica-se que a grande maioria dos beneficiários se encontra dentro dos critérios de elegibilidade da lei. No entanto, vários possuem renda *per capita* bastante superior ao limite previsto. [...] Os dados mostram que existem vários beneficiários do ProUni que possuem renda superior, e em vários casos, muito superior aos limites estabelecidos pelo programa, tanto para o caso de bolsistas integrais como para os bolsistas parciais. A título de exemplo, foram identificados beneficiários do programa que recebem mais de R\$ 200 mil por ano. [...] Realizando divisão entre a renda familiar declarada pelos beneficiários do ProUni e a renda dos membros bolsistas constantes na RAIS 2006, foi identificado que quase 24% dos alunos declararam renda menor, ou muito menor, que o real no ProUni [...] mais de 23 mil beneficiários dos quase 147.8 mil existentes na RAIS, declararam renda familiar abaixo, inclusive, da renda pessoal recebida constante na RAIS 2006 [...] (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 92-93).

As IES, por sua vez, incumbidas de realizar o processo de verificação das informações prestadas pelos candidatos, têm grande liberdade, ampliada pela dificuldade em realizar a comprovação documental, pois não dispõem de meios para averiguar as declarações feitas na inscrição. Por exemplo, entre os critérios de elegibilidade do Programa consta a proibição de que o beneficiário tenha curso superior concluído ou já esteja cursando uma universidade pública, mas as IES não têm mecanismos para confirmar essa informação: “não existe um cadastro nacional de estudantes, ou algo semelhante, em que as instituições possam pesquisar” (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 86-87).

Dados de alunos matriculados foram solicitados a cinco IES públicas estaduais (três do estado de São Paulo, uma do Ceará e outra do Rio de Janeiro) e depois cruzados com o banco de alunos matriculados nas IES federais pelos auditores do TCU com dados

do SISPROUNI. Nessa simples verificação, foram constatados que 2.143 alunos beneficiários ativos do ProUni estavam matriculados ou já haviam concluído cursos superiores nas instituições públicas, federais ou estaduais selecionadas (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 89).

Em relação às situações observadas no cruzamento de dados, os auditores advertem que os casos precisam ser apurados, uma vez que existem evidências bastante claras de irregularidade em alguns casos. Em outros, será preciso investigar mais profundamente para esclarecer se houve ou não alguma irregularidade: se o aluno abandonou ou se desligou do curso antes de se tornar beneficiário do ProUni (nessa hipótese não haveria irregularidade); se abandonou ou se desligou algum tempo após o início do usufruto da bolsa (haveria irregularidade); se já concluiu o curso ou se ainda está matriculado em algum curso oferecido pelas IES públicas (haveria irregularidade). De qualquer forma, apesar das limitações do levantamento feito, em razão da falta de sistematização dos dados e o número reduzido de IES públicas consultadas, é mais aspecto que aponta para a fragilidade do Programa (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 89).

No limite, fica ainda mais evidente a vulnerabilidade do ProUni, que tem seu desenho fortemente apoiado na excessiva discricionariedade das IES. Se, por um lado, não podemos duvidar de que as IES, notadamente aquelas mais bem estruturadas, se organizem e se esforcem para cumprir as exigências quanto à adequação ao perfil do beneficiário, embora nem sempre se utilizem de instrumentos apropriados; de outro, temos que considerar que o desenho do Programa lhes dá excessiva liberdade. No final, são elas que acabam escolhendo os beneficiários, os cursos e a quantidade de bolsas a serem disponibilizadas, mesmo sendo “parte diretamente interessada nas contrapartidas” oferecidas pelo Governo, o que coloca em xeque a isenção e a transparência que deve haver no trato com recursos públicos (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 86-87).

3.5. Contrapartidas das IES

De modo geral, o mecanismo da isenção ou renúncia fiscal, que é a dispensa legal de pagamento ou de não incidência de tributo pelo ente federativo competente para instituí-lo, decorre do desempenho, por instituição privada, de atividade reconhecida como de interesse público. Dessa forma, o tema que permeia a análise feita nesta seção é a relação entre público-privado ou a discussão sobre o papel do Estado frente às políticas sociais.

Isenções ou renúncias fiscais tem sido um recurso bastante utilizado em nosso País, particularmente desde a década de 1960 quando serviu de estímulo ao desenvolvimento nacional. No campo da educação superior não tem sido diferente: a expansão do setor privado dependeu sobremaneira desses recursos, conforme observam Carvalho e Lopreato (2005, p. 99), lembrando que a CF de 1967 “determinava a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza”. Essa situação perdurou até 1996, quando as IES foram classificadas em com fins lucrativos e sem fins lucrativos. A partir daí, somente aquelas configuradas juridicamente como sem fins lucrativos poderiam beneficiar-se direta e indiretamente de recursos públicos. As IES com fins lucrativos perderam esses privilégios, ao menos provisoriamente, até a criação do ProUni, que se constitui em modalidade de renúncia ou isenção fiscal, concedida às IES privadas em troca de bolsas de estudos.¹¹⁷

¹¹⁷ O artigo 4º da Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968, estabelecia que as universidades e os institutos de ensino superior, quando oficiais (públicos), deveriam se constituir sob a forma jurídica em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público. Quando particulares, deveriam se constituir juridicamente como fundações ou associações. O artigo 19 da LDB de 1996 reafirmou a disposição do artigo 209 da CF de 1988 sobre a liberdade de ensino à iniciativa privada, classificando as instituições de ensino em públicas e privadas. IES artigo 20, por sua vez, classificou as instituições privadas na seguinte tipologia: i) particulares em sentido estrito, aquelas instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; ii) comunitárias, aquelas instituídas por grupos de pessoas físicas ou uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua mantenedora representantes da comunidade; iii) confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas; iv) filantrópicas. A partir daí, não há mais exigência de que as IES sejam mantidas por fundações ou sociedades civis sem fins lucrativos. Podem ser admitidos como mantenedoras pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, que passam a receber tratamento diferenciado do Poder Público, segundo sua categoria. Porém, somente mais tarde esses dispositivos seriam regulamentados pela Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999, que inseriu na Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995, os artigos 7º-A, 7º-B, 7º-C e 7º-D, dispositivos que permitem que as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras das IES, assumam qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações serão regidas pelo disposto no artigo 24 do Código Civil. **As entidades mantenedoras de IES comunitárias, confessionais e filantrópicas ou constituídas como fundações não poderão ter finalidade lucrativa** (destaques nossos).

Ainda no campo tributário, o Programa tem como propósito servir de instrumento regulador das isenções já concedidas às IES de natureza filantrópica. Esse, aliás, tem sido um aspecto destacado pelo MEC em mais de uma oportunidade, como na exposição de motivos que encaminhou o Projeto de Lei do Programa, destacando a relevância do ProUni para sistematizar o conceito de filantropia, assegurando que as contrapartidas sociais devidas pelas IES beneficiadas fossem prestadas. Dizia o documento sobre a urgência de recuperar a dignidade do conceito de filantropia, tornando a assistência social efetiva, ao condicionar a qualificação como entidade beneficente a partir da adesão ao Programa:

Outro ponto relevante enfrentado pelo Projeto de Lei reside no disposto pelo art. 11, ao tentar recuperar a dignidade do conceito de filantropia, já que, hoje, a falta de transparência do cálculo de gratuidade a ser aplicado em assistência social por parte das instituições de ensino superior filantrópicas, confessionais e comunitárias é tamanha que uma minoria de instituições que se valem da opacidade para se desincumbir dos tributos devidos sem atender a suas obrigações sociais macula a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País. Assim, o art. 11 condiciona a qualificação da entidade beneficente de assistência social à destinação gratuita de 20% das vagas existentes na instituição de ensino superior para alunos de baixa renda (ABMES Cadernos 13, 2004, p. 30).

Esse aspecto regulador do Programa também mereceu destaque na *Revista ProUni* (2008, p. 8), editada pelo próprio Ministério, onde se lê que:

De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pela Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem nenhuma contrapartida [...].

Até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Resultado: raramente era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda. A isenção fiscal não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior.

A questão das isenções fiscais para as IES beneficentes sempre foi obscura e imprecisa, mas em razão da falta de controle e de fiscalização do próprio Estado, que, como de costume, deixava (e ainda deixa) toda operação da contrapartida nas mãos das entidades beneficiadas, que se viam à vontade para agir do modo que lhes fosse mais conveniente, concedendo, por exemplo, apenas descontos sobre o valor da mensalidade a título de bolsas de estudos parciais, esquivando-se do cumprimento de sua função social.

Contra o argumento de que o ProUni reforçaria ou ampliaria o aporte de recursos públicos no setor privado, o Executivo Federal acenava, quando do encaminhamento do Projeto de Lei do Programa ao Presidente da República, com a expectativa de que a renúncia fiscal, estendida às IES com e sem fins lucrativos, seria compensada com a ampliação da arrecadação de tributos, decorrente daquelas IES sem fins lucrativos beneficentes (assistência social ou filantrópicas) que optassem por alterar seu regime jurídico, transformando-se em sociedades de fins econômicos, passando a recolher a quota patronal para a previdência social na razão de 20% do valor devido a cada ano, de modo cumulativo, até que atingissem o valor total das contribuições devidas:

Vale frisar que as medidas propostas não aumentam o aporte de recursos públicos destinados ao financiamento do setor privado e atendem ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, projeta-se que a renúncia de tributos pagos pelas instituições não-filantrópicas seja compensada pelo aumento da arrecadação de tributos pagos pelas instituições filantrópicas que alterarem seu regime jurídico. Essa previsão se justifica pelo pequeno número de casos de instituições filantrópicas que até hoje, apesar da permissão legal, alteraram seus estatutos. [...] O pleno atendimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal será assegurado pelo controle do ingresso de instituições no programa, que dependerá da prévia demonstração das compensações através da elevação da receita no mesmo segmento econômico ou da redução de despesas de caráter continuado (ABMES Cadernos 13, 2004, p. 31).

Diante de tal cenário, o ProUni foi implantando para resolver a lacuna legal, regulamentando o conceito de filantropia, revelando-se um Programa-síntese por agregar os pressupostos básicos da educação superior, a saber: democratização do ensino com a garantia de acesso em cursos de qualidade, inclusão social, equalização das diferenças regionais, expressos no PNE.

Finalmente promulgado, o ProUni passou a oferecer às IES particulares participantes, em contrapartida ao oferecimento de bolsas de estudo em cursos de graduação e sequencial de formação específica, isenção total de quatro tributos federais - IRPJ; CSLL; PIS e COFINS (os dois primeiros incidentes sobre o lucro e os dois últimos sobre a receita auferida), durante a vigência do termo de adesão, estendendo esse benefício aos três tipos de IES particulares: com fins lucrativos; sem fins lucrativos não beneficentes, e sem fins lucrativos beneficentes.

Convém assinalar que por força de disposição legal, as IES sem fins lucrativos não beneficentes, já são isentas do recolhimento do IRPJ e da CSLL. Ao aderirem ao

Programa, deixam também de recolher o PIS e a COFINS. As IES sem fins lucrativos beneficentes, já isentas do IRPJ, CSLL e COFINS, deixam de recolher também o PIS. A Tabela 5 mostra mais claramente a distribuição dos benefícios antes e depois do Programa.

Tabela 5. Isenções fiscais e previdenciárias concedidas às IES particulares antes e depois da adesão ao ProUni

Tipos IES particulares	Isenções antes da adesão ao ProUni	Isenções depois da adesão ao ProUni
Com fins lucrativos	-----	IRPJ, CSLL, PIS, COFINS
Sem fins lucrativos não-beneficentes	IRPJ, CSLL	PIS, COFINS
Sem fins lucrativos beneficentes	IRPJ, CSLL, COFINS	PIS

Fonte: Relatório do TCU, 2009. As isenções recebidas pelas IES sem fins lucrativos antes da adesão somam-se às isenções concedidas depois da adesão.

De pronto, a Tabela 5 mostra que as IES com fins lucrativos são aquelas que mais se beneficiam com o Programa, pois “antes pagavam os quatro tributos e passaram a não recolher nenhum deles”, como reconhece também os auditores do TCU (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 69).

Dentre os três tipos de IES particulares, conforme já assinalamos, apenas aquelas sem fins lucrativos, beneficentes, são obrigadas a vincularem-se ao ProUni, caso queiram manter a condição de entidade de assistência social ou filantrópica, além de cumprirem as demais exigências estabelecidas pela legislação pertinente.¹¹⁸

Qualquer que seja a natureza jurídica da mantenedora, a adesão é feita pela própria IES, exclusiva e diretamente no SISPROUNI. No momento da adesão, as IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes devem optar pela modalidade de oferecimento de bolsa (integral ou parcial) e as IES sem fins lucrativos beneficentes prestam as informações necessárias, a fim de manter sua condição de entidades de assistência social e para que o termo de adesão seja expedido.¹¹⁹

¹¹⁸ Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, regulamentada pelo Decreto nº. 7.237, de 20 de julho de 2010, dispondo sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.

¹¹⁹ A cada processo seletivo do Programa, as IES que já tenham efetuado sua adesão, devem emitir o termo aditivo a fim de atualizar os dados, parâmetros e condições inicialmente estabelecidos naquele documento inicial.

Do termo de adesão ou do termo aditivo, a ser assinado digitalmente pelas IES, constam o número de bolsas obrigatórias a serem ofertadas a cada processo seletivo, calculado e definido automaticamente pelo Sistema, mediante diferentes fórmulas, aplicáveis a situações específicas, “dependendo da regra de proporcionalidade de oferta de bolsas escolhida pela instituição (1 bolsa para cada 9, 10, 7 ou 22 estudantes efetivamente pagantes)”, como assinala o Relatório do TCU (2009, p. 69). Ocorre, porém, que a fórmula é composta de informações prestadas pelas próprias IES:

Apesar da informatização e da confiabilidade das fórmulas de cálculo de bolsas existentes, foi identificado que há brechas no sistema de cálculo que podem dar margem a comportamentos oportunistas de instituições de ensino superior que queiram obter vantagens no programa. O cálculo das fórmulas de contagem das bolsas a serem ofertadas depende de informações prestadas pelas próprias IES, mais precisamente, **dependem da informação de número de alunos ingressantes efetivamente pagantes de cada processo seletivo e do valor da mensalidade de cada curso** (RELATÓRIO DO TCU, p. 69, destaques nossos).

Formal e juridicamente, é o ato da adesão que garante às IES o recebimento das contrapartidas (a isenção total dos tributos mencionados na Tabela 5) durante sua vigência, “independentemente do número de bolsas ofertadas e/ou efetivamente ocupadas”, como lembram os auditores do TCU, ao detectar outra fragilidade no desenho do Programa. Assim, “[...] se uma entidade oferta 10 bolsas para um curso específico, mas apenas duas bolsas são efetivamente ocupadas, a isenção fiscal recebida é a mesma se todas tivessem sido ocupadas”. Ou seja, as informações são incluídas pelas próprias IES, diretamente no SISPROUNI: o número de bolsas a ser ofertado a cada processo seletivo depende da quantidade de alunos informada, bem como o número de bolsas parciais depende do valor da mensalidade declarada (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 69).

Diante da liberdade colocada nas mãos das IES, interessadas na obtenção das contrapartidas, e da inexistência de qualquer mecanismo de recuperação e cruzamento que garanta a transparência e lisura das informações prestadas, a inferência do TCU é óbvia:

[...] é possível que instituições de ensino informem número menor de estudantes ingressantes efetivamente pagantes do que o real, a fim de que tenham que ofertar menos bolsas, tendo em vista que a renúncia fiscal recebida independe do número de bolsistas que ela possua em seu quadro de alunos. Além disso, também é possível que a IES informe valor de mensalidade menor do que o realmente cobrado dos alunos, para que tenha que ofertar número menor de bolsas parciais.

No momento de fornecer as informações em cada processo seletivo, a IES pode “jogar” com os números de modo a, no momento, verificar quantas bolsas deve ofertar. Tendo em vista que a instituição é obrigada a disponibilizar vagas em todos os cursos que ela possua, é possível que, especialmente nos cursos mais concorridos e mais caros, ela informe número de alunos ingressantes pagantes, inferior ao que efetivamente ocorre, de modo a não ofertarem, ou ofertarem poucas bolsas nesses cursos. Assim, podem ofertar mais bolsas em cursos mais baratos, menos concorridos, em que haja sobra de vagas (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 70, destaque do Relatório).

É interessante observar que, apesar de não contar com nenhum mecanismo para controlar sua operação, o Regulamento do Programa estabelece que “falsear as informações prestadas no termo de adesão, de modo a reduzir indevidamente o número de bolsas integrais e parciais a serem oferecidas” e “falsear as informações prestadas no termo de adesão, de modo a ampliar indevidamente o escopo dos benefícios fiscais”¹²⁰ são consideradas faltas graves, que sujeitam a IES à pena de desvinculação, **mas apenas e tão somente na hipótese de reincidência** (destaques nossos). A falta de mecanismo de controle sobre o Programa permite-nos inferir que o processo administrativo para apuração desse tipo de ocorrência somente será instaurado a partir de eventual denúncia, o que é muito pouco em termos de garantia (e transparência) para o bom uso de recursos públicos. E mais: a pena de desvinculação somente será aplicada no caso da IES cometer essa falta grave pela segunda vez. A vulnerabilidade do Programa fica mais uma vez exposta, conforme reconhece o TCU, quando afirma que:

Por não haver visitas regulares do MEC às instituições de ensino, os coordenadores do ProUni acabam adquirindo alto grau de discricionariedade para tomada de decisões, o que abre espaço para a ocorrência de impropriedades e/ou fraudes, visto não haver por parte da IES uma expectativa de controle (RELATÓRIO do TCU, 2009, p. 97-98).

Além das limitações existentes no SISPROUNI, que não realiza nenhum tipo de cruzamento de informações com outros bancos de dados, nem mesmo com o do FIES com o qual mantém uma relação de complementaridade, parece-nos que o MEC não tem condições estruturais de acompanhar o Programa, considerando que nem mesmo tem conseguido realizar as visitas *in loco* para avaliação dos cursos.

Por outro lado, passados cinco anos de sua implantação efetiva, não há muita clareza a respeito do impacto do Programa sobre as finanças públicas, em razão da

¹²⁰ Artigo 9º, inciso II, da Lei nº. 11.096/2005 c/c artigo 12, parágrafo 2º, incisos II e III, do Decreto nº. 5.493/2005.

Secretaria da Receita Federal do Brasil ainda não possui histórico dos valores renunciados, segundo informa o Relatório do TCU (2009, p. 37). A análise do TCU não entra em detalhes a respeito das razões que impedem ou impossibilitam a Receita Federal de dispor de informações mais precisas a esse respeito, além dos valores apresentados na Tabela 6.

Tabela 6. Número de bolsas de estudo ofertadas no ProUni e renúncia fiscal associada - 2005 a 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	673.2

Fonte: Relatório TCU, 2009, p. 37 *Estimativas. **Não estão computadas as bolsas complementares de 25% oferecidas pelas IES sem impacto na renúncia fiscal em 2º/2008.

De qualquer modo, caso as isenções oferecidas às IES estivessem proporcionalmente vinculadas às bolsas efetivamente ocupadas, certamente o montante de renúncia fiscal verificado nos anos de 2005 e 2006 teria sido menor, bem como a estimativa para os próximos anos. De acordo com cálculos realizados pelo TCU,

[...] se fosse aplicado, grosseiramente, esse método de cálculo [proporcional ao número de cursos bem avaliados pelo ENADE e às bolsas efetivamente ocupadas], a renúncia fiscal nos anos de 2005 e 2006 seria de R\$ 76.4 milhões e R\$ 191.6 milhões, ao invés de R\$ 106.7 milhões e R\$ 265.7 milhões, como efetivamente ocorreram, ou seja, deveriam ser recolhidos aos cofres públicos, pelo menos, R\$ 104.4 milhões nesses dois anos de programa pela não ocupação de todas as vagas (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 71).

A ociosidade de vagas no Programa constitui-se em outro interessante indicativo quanto à questão da renúncia fiscal. A esse respeito diz o Relatório do TCU (2009, p. 47), que “o número de vagas que sobram após os processos seletivos limitam o alcance do programa, além de gerar para as instituições de ensino superior um desnivelamento entre a renúncia de receita e o quantitativo de bolsas a serem ofertadas por cada (sic) uma delas, e de ter um impacto na majoração do custo médio bolsista [...]”.

A expectativa era de que o setor privado/mercantil aderisse em peso ao Programa, uma vez que os atrativos fiscais oferecidos têm mais expressão para esse tipo de IES, que

pela simples adesão deixaria de recolher quatro tipos de tributos federais, conforme já assinalamos. Além disso, o setor privado já dominava quantitativamente o cenário (em número de IES, de vagas e de alunos) da educação superior brasileira, embora estivesse enfrentando alguns problemas, que o ProUni se propôs a resolver.

Segundo o Censo da Educação Superior, em 2008 existiam 2.252 instituições de ensino superior no País. A distribuição dessas IES por categoria administrativa apresentava quadro semelhante aos anos anteriores no que se refere à supremacia do setor privado: das 2.252 instituições existentes em 2008, 89.5% eram privadas (2.016). Ainda segundo o Censo, até o ano de 2007 “houve uma desaceleração no aumento no número de IES” e em 2008, “pela primeira vez desde 1997, o número de IES diminuiu”, devido aos processos de integração, fusão ou compra de IES. Entretanto, tal redução não refletiu na oferta de vagas e no número de ingressos que manteve crescimento semelhante aos anos anteriores (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 10-11).

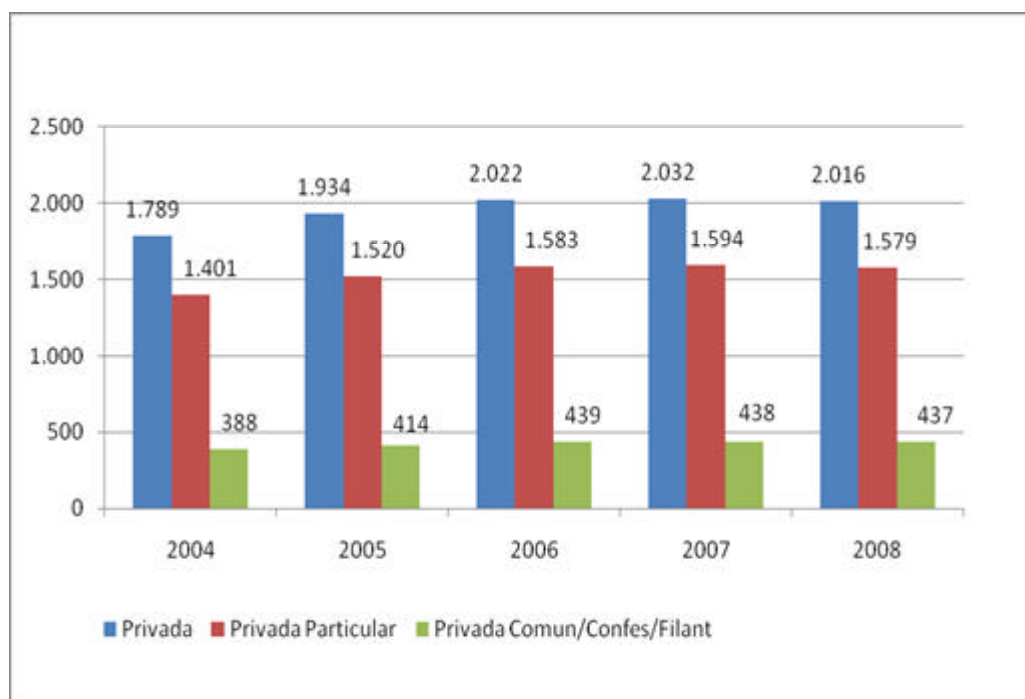
Em 2008, o setor privado registrou uma desaceleração na expansão do número de IES da ordem de -0,8% em relação ao ano anterior: de 2 032 em 2007 para 2.016 em 2008. Porém, se tal redução não repercutiu na oferta de vagas e número de ingressos, parece-nos correto concluir que os principais desafios do setor persistem: ociosidade, inadimplência e evasão. Em relação à organização acadêmica, o sistema da educação superior continua predominantemente composto por faculdades (faculdades, escolas, institutos, faculdades integradas, centros federais de educação tecnológica e faculdades de tecnologia), que respondem por aproximadamente 2.000 estabelecimentos, o que corresponde a 86.4% de todas as IES existentes no Brasil em 2008. A maioria das faculdades, 93.1%, e dos centros universitários, 96%, estão concentradas no setor privado (RESUMO TÉCNICO, 2009, p. 10-11).

Das 2.016 IES privadas existentes em 2008, 89.8% (ou 1.811) eram faculdades, 5.9% (ou 119) centros universitários e 4.3% (ou 86) universidades. Esses dados demonstram a preferência do segmento privado, particularmente do privado/mercantil, por formas de organização acadêmica mais simples, como as faculdades, que se dedicam exclusivamente ao ensino, atividade considerada menos dispendiosa e que oferece melhor margem de lucro, e por cursos superiores em áreas que não demandam grande investimento em infraestrutura. Esse é, pois, o cenário de atuação do ProUni.

O Gráfico 10 mostra a composição da rede privada, segundo tipo de organização administrativa. De 2004, ano da promulgação do Programa, a 2007, a rede privada tinha

1.789 instituições, das quais 78%, 1.401, eram do segmento privado/mercantil (privadas com fins lucrativos) e apenas 22%, ou 388 IES eram privadas sem fins lucrativos (beneficentes e não beneficentes). Depois de um período (de 2004 a 2007) de expansão do setor, tanto em número de IES com fins lucrativos como as sem fins lucrativos, embora significativamente menos expressivo nessa categoria, em 2008 registrou-se uma pequena diminuição no número de IES privadas, da ordem de 0.8%, em relação ao ano anterior, devido a fusões e aquisições, insuficiente para provocar qualquer redução na oferta de vagas.

Gráfico 10. Evolução do número de IES particulares por tipo de organização administrativa - 2004 a 2008

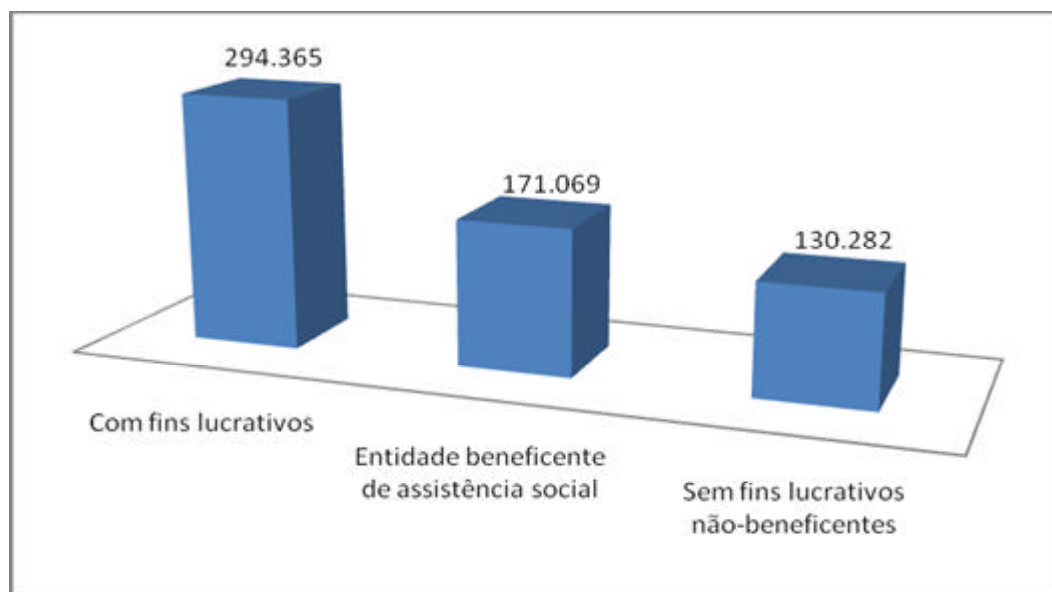


Fonte: Sinopse do Censo da Educação Superior, MEC, 2008.

O SISPROUNI, entretanto, não disponibiliza nenhuma informação a respeito de quantas são efetivamente as IES participantes do Programa. Por seu turno, as únicas menções do Relatório do TCU (2009, p. 72) nesse sentido dizem respeito aos anos de 2006, quando existiam 901 participantes, e 2007, com 989, mas sem identificá-las segundo ao tipo de organização administrativa. Cruzando essas informações do Relatório com os dados apresentados no Gráfico 10, podemos considerar que em 2006, 45% do setor privado havia aderido ao Programa. Em 2007, a participação do setor privado já era de 49%. Embora não possamos precisar qual a efetiva participação do setor privado/mercantil, o

Gráfico 11 parece confirmar que o ProUni, como política pública focalizada, que distribui indiretamente recursos públicos, interessa mais às IES com fins lucrativos.

Gráfico 11. Número de bolsistas do ProUni por tipo IES particular - 2005 ao 2º semestre 2009



Fonte: SISPROUNI, MEC, 2009.

Afinal, de 2005 ao segundo semestre de 2009, 49% (ou 294.365) dos bolsistas estavam concentrados em IES com fins lucrativos; 29% (171.069) em IES sem fins lucrativos beneficentes e 22% (130.282) nas instituições sem fins lucrativos não beneficentes. De outro lado, o Relatório não faz qualquer menção se e quantas IES filantrópicas optaram por deixar esse status, o que impossibilita inferir se houve aumento na arrecadação, conforme esperava o MEC. Tal informação também não se encontra disponibilizada no site do Programa.

Sguissardi (2006, p. 1043), lembrando o contexto da aprovação do Programa, afirma que a pretexto de publicizar o privado, “na forma como foi aprovado e está sendo implementado”, o ProUni “fortalece as instituições privadas comerciais de ensino” e ainda toca em um outro aspecto importante: o custo das bolsas a ser assumido pelo Estado. Nas palavras do autor,

A atuação dos *lobbies* do ensino superior privado/comercial, quando da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional, acabou por modificar a seu favor a proposta oficial que, ao início, era mais exigente – maior percentual de vagas e de receita por idêntico montante de impostos –, o que tornava essas vagas menos onerosas que as das universidades federais, por exemplo, embora dessa operação saísse fortalecido

exatamente o setor privado que mais se expandiu nos últimos anos, isto é, o com fins lucrativos. **Cálculos financeiros indicam que, com as modificações atuais, o custo dessas vagas em IES privadas – que priorizam as atividades de ensino e apresentam em geral baixa qualidade – tornou-se maior do que o seria para o Tesouro Nacional nas universidades públicas, que priorizam atividades de ensino e pesquisa e são, via de regra, de melhor qualidade.** A utilização dos espaços ociosos dos *campi* das IFES teria sido muito menos onerosa e cumpriria parte de um dos compromissos do plano de governo para a educação superior (SGUISSARDI, 2006, p. 1043-1044, destaques nossos).

Devemos considerar aqui que o custo-aluno das IES públicas tem sido um dos principais argumentos utilizados para defender a aquisição de vagas no setor privado, que poderia oferecê-las a preços muito menores. Para sustentar esse argumento, comparam de um modo bastante simplista e casuístico gastos de universidades públicas que se dedicam ao ensino, a pesquisa e a extensão com gastos de IES do setor privado composto basicamente de tipos de organização acadêmica simplificados, que apenas se dedicam ao ensino e em cursos que demandam pouca infraestrutura.¹²¹

Oportuno lembrar também a advertência feita por Amaral (2003, p. 153-154, destaque do autor) que o argumento de que o custo do aluno nas IES públicas quase nunca vem acompanhado da metodologia utilizada para auferi-lo. Diz o autor que “em geral, os custos que aparecem nas discussões e tomam conta da opinião pública” refere-se ao “*custo por estudante*”, obtido pela ‘simples divisão do volume total de recursos aplicados na instituição pelo número total de alunos’, sem levar em conta que o custo por aluno varia de instituição para instituição, dependendo do nível de complexidade das funções que desempenha.

¹²¹ Além da maior parte das IES privadas dedicar-se apenas ao ensino, a redução de custos de produção do serviço educacional muitas vezes é conseguida pela precarização das relações de trabalho, inclusive com a terceirização de atividades-fim, como a contratação de pessoas jurídicas para ministrar aulas, contratação de docentes por meio de cooperativas de trabalho, reduzido número de professores em tempo integral, etc. Além disso, ainda superlotam as salas de aula e laboratórios. A esse respeito, em 07/09/2010, o jornal O Estado de São Paulo publicou reportagem dando conta de que “em busca dos estudantes da classe C, instituições particulares adotam modelo de curso de graduação mais barato. Com um número maior de pessoas por sala de aula, é possível diminuir gastos com infraestrutura e professores. Formato divide alunos.” A reportagem prossegue informando que: “O ingresso de estudantes da classe C no ensino superior brasileiro está levando muitas universidades e faculdades particulares a investir num modelo econômico de curso, que associa mensalidades reduzidas com classes muito grandes, formadas em geral por mais de 100 alunos. A estratégia permite que as instituições fechem as contas no azul, mesmo cobrando mensalidades entre R\$ 300 e R\$ 500. Com salas maiores, caem os gastos com infraestrutura e, principalmente, o investimento em corpo docente – quanto maiores são as turmas, menos professores são necessários. O modelo, porém, é polêmico. Alguns alunos aprovam, pela vantagem da mensalidade mais barata. Outros reclamam da bagunça nas aulas, da dificuldade de ouvir os professores, da pouca atenção para cada aluno e da falta de condições apropriadas em laboratório [...]” (ALVAREZ, 2010).

De certa forma, a auditoria realizada pelo TCU também procurou enfrentar essa oposição existente entre o custo do aluno em IES pública e o custo aluno a ser assumido pelo Estado mediante ao financiamento indireto em IES privada. Na tentativa de chegar ao custo médio por aluno nas instituições privadas de forma mais próxima da realidade e considerando o contexto de operação do ProUni, o TCU solicitou à Receita Federal que elaborasse cálculos, a partir da relação das mantenedoras das IES “participantes do ProUni nos anos de 2006 (901 instituições)”, separadas por tipo de instituição (com fins lucrativos; sem fins lucrativos não beneficente e sem fins lucrativos beneficentes) “bem como o Índice de Equivalência¹²² do número de estudantes participantes de cada uma delas”, especialmente criado pelos auditores para apurar o custo médio das bolsas de modo mais coerente com as diversas situações a que estão sujeitas.

A partir desses dados e de outros extraídos das declarações de IRPJ das mantenedoras, a Receita Federal apresentou ao TCU os números que reproduzimos na Tabela 7 (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 72).

¹²² O Índice de Equivalência foi o parâmetro estabelecido pelo TCU para apurar os custos de cada bolsa do Programa, uma vez que “a simples divisão do número de bolsistas pelo montante da renúncia fiscal recebida, não reflete a realidade, uma vez que existem bolsistas com percentual de bolsas diferentes e que permaneceram no programa por períodos diferentes ao longo do ano. Portanto, dada a existência de quatro tipos de situações possíveis (bolsas parciais, bolsas integrais, vigentes no primeiro semestre e vigentes no segundo semestre), foi necessário criar esse Índice de Equivalência (IE), que harmonizasse todas as bolsas em um horizonte de tempo anual, o qual permite o cálculo do custo atualizado por bolsa de estudo (a renúncia fiscal é calculada por ano)”. Eis a fórmula criada para chegar a esse Índice: $IE = \frac{1}{2} * BIPS + \frac{1}{4} * BPPS + \frac{1}{2} * BISS + \frac{1}{4} * BPSS$, onde BIPS é o número de bolsistas integrais no primeiro semestre, BPS é o número de bolsistas parciais no primeiro semestre, BISS é o número de bolsistas integrais no segundo semestre e BPSS é o número de bolsistas parciais no segundo semestre (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 72).

Tabela 7. Custo de cada bolsista do ProUni para o Estado em 2006, segundo o tipo de IES particular

Tipo de Instituição	Nº. de Instituições	Índice de Equivalência [A]	Renúncia (milhões R\$) [B]	Custo 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	131.088	R\$ 1.236,40	R\$ 9.432,00 ¹²³	R\$ 786,00 ¹²⁴

Fonte: Relatório do TCU, p. 73.

Segundo os cálculos elaborados pela Receita Federal, o custo médio mensal de cada bolsa do Programa em 2006 foi de R\$ 786,00. O menor custo unitário, por mês, de cada bolsa foi registrado nas instituições com fins lucrativos, com um custo anual de R\$ 5.935,00 e o maior R\$ 1.043,00/mês e R\$ 12.515,00/ano nas sem fins lucrativos beneficentes. O menor custo verificado nas IES com fins lucrativos se explica em razão de serem em maior número e possuírem maior quantidade de bolsistas. Apesar da possibilidade de haver alguma discrepância, considerando a origem dos dados analisados pela Receita Federal, esses valores podem ser tomados como um indício importante para a análise da eficiência do Programa (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 73).¹²⁵

Se tomarmos, apenas a título de comparação, os valores do custo aluno nas IES públicas federais a que chegou Amaral (2003, p. 155-156), vemos que os valores não são tão discrepantes quanto nos querem fazer crer. Aliás, muitas vezes os custos assumidos pelo Estado nas IES privadas são superiores àqueles investidos nas IES públicas,

¹²³ Custo médio da bolsa anual foi obtido a partir da aplicação da fórmula $[C] = [B] / [A]$, em que A representa o Índice de Equivalência e B o valor da renúncia fiscal.

¹²⁴ Custo médio da bolsa por mês foi obtido a partir da aplicação da fórmula $[D] = [C] / 12$, em que o valor anual, obtido na coluna anterior, é dividido por 12.

¹²⁵ Os auditores ressaltam que os cálculos elaborados pela Receita Federal foram baseados “em informações prestadas pelos contribuintes [dados extraídos das declarações de IRPJ feitas pelas mantenedoras das IES], portanto deve-se levar em consideração a possibilidade de existirem erros de preenchimento nas declarações e a necessidade do devido tratamento estatístico dos dados. Além disso, em 282 das 901 instituições constantes no arquivo do ano de 2006, não foram encontrados dados para o cálculo da renúncia fiscal, impossibilitando o cálculo do custo da bolsa ProUni nesses casos”. Em relação a 2007, não foi possível apurar o custo da bolsa, pois as informações sobre as declarações de imposto de renda (IRPJ) ainda não estavam disponíveis (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 73).

universidades de reconhecida qualidade de ensino, o que corrobora a afirmação de Sguissardi (2006) que destacamos acima.¹²⁶

Outro aspecto considerado pelos auditores diz respeito à comparação entre o valor da mensalidade média dos cursos do ProUni e o custo médio de cada bolsa. Tomando o valor da mensalidade média dos cursos com bolsistas ativos no primeiro semestre de 2008, informados pelas IES participantes no SISPROUNI, chegou-se ao valor médio/mensal de R\$ 499,82. Depois, compararam-se os valores médios obtidos por tipo de IES privada com os valores auferidos pela Receita Federal, a partir de dados de 2006, mostrados acima na Tabela 7. Os dados a que chegaram os auditores estão reproduzidos na Tabela 8.

Tabela 8. Comparativo entre o valor da mensalidade média dos cursos do ProUni em 2008 e o custo médio de cada bolsa em 2006, por tipo de IES particular

Tipo de Instituição	Mensalidade média (R\$)	Custo médio da bolsa (R\$)
Com fins lucrativos	435,99	495,00
Sem fins lucrativos não beneficentes	504,39	916,00
Sem fins lucrativos beneficentes	596,66	1.043,00
Total [média]	499,82	786,00

Fonte: Relatório do TCU, 2009, p. 74.

Embora a comparação tenha por base anos diferentes, vemos que “em todos os casos o custo médio da bolsa é superior ao valor médio da mensalidade. Nas entidades sem fins lucrativos a distância entre os dois valores é muito maior que nas instituições com fins lucrativos”, conforme assinala o Relatório do TCU (2009, p, 74), concluindo que:

[...] a princípio, pode-se concluir que, em média, o custo de uma bolsa do ProUni para o Estado é maior que o valor da mensalidade dos cursos em que há bolsistas do programa. Significa dizer que, em média, se tem “pago” – indiretamente – um preço maior pelas vagas nas instituições privadas de ensino superior do que o montante que elas efetivamente valem, especialmente nas instituições sem fins lucrativos. [...] (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 74, destaque do documento).

O valor pago a mais pelo Estado muito provavelmente deve-se ao número de vagas ociosas, que têm seus custos “incorporados nas bolsas efetivamente ocupadas”, conforme consideram os auditores, o que poderia ser, em parte, resolvido se o benefício

¹²⁶ Para aprofundamento ver obra de Amaral (2003), *Financiamento da educação superior: estado x mercado*, especialmente o capítulo 5, *O financiamento das IFES e o quase-mercado educacional*, p. 150 a 190.

concedido às IES fosse proporcional ao número de bolsas efetivamente ocupadas (RELATÓRIO DO TCU, 2009, p. 74).

ALGUMAS CONCLUSÕES

Dubet (2001, p. 5-6) diz que o tema das desigualdades nos coloca diante de duas posições: tentar capturá-las a partir de seu dimensionamento (uma espécie de recenseamento de seu crescimento e/ou redução) em determinado segmento, como a educação, por exemplo, ou, considerá-las como processos sociais, de mecanismos e experiências individuais e coletivas, admitindo-se que sua trajetória está sujeita às vicissitudes, às marchas e contramarchas, avanços e recuos, diante das injunções da vida em sociedade.

Em certo sentido, esta investigação orientou-se por essa segunda perspectiva ao tratar as desigualdades como um objeto sociológico, perscrutando sua dimensão política ao longo da história moderna. Talvez a afirmação de Dubet (2001) possa explicar a razão de algumas desigualdades terem sido vencidas e outras tantas terem sido criadas nas sociedades capitalistas. As assimetrias sociais estão em constante tensão, o que nos leva a concordar com Bendix (1996) quando afirma que não há desenvolvimento social total, advertindo-nos sobre os vários amálgamas entre tradição e modernidade, sobre as várias combinações que se processam no âmbito de cada contexto histórico que torna todos os desenvolvimentos parciais. São essas combinações que definem o quão inclusiva ou exclusiva é determinada sociedade. Isto porque a abrangência ou a restrição de direitos, a clareza na definição, a garantia de fruição, os modos de distribuição e de composição dos diferentes estatutos que compõem a cidadania estão sujeitos às injunções e aos conflitos entre as classes sociais e mesmo às limitações impostas pela burocracia estatal.

No plano teórico, podemos admitir que “a profecia” de Tocqueville de que as sociedades caminhariam inexoravelmente rumo à igualdade se realizou. A disseminação do princípio da igualdade (ou, seu sucedâneo, a forma sujeito de direito) teve e continua tendo papel fundamental nesse sentido. Embora o princípio da igualdade (ou a forma sujeito de direito que o viabilizou) tenha servido precipuamente para sustentar a liberdade de contratar (e os direitos individuais, de forma geral) – essencial para o capitalismo –, instaurou também a possibilidade ou a tendência de os cidadãos, em se considerando iguais, reivindicarem a igualdade substancial e assim caminharem para a redução das desigualdades reais, incorporando novas categorias de direitos (quando aos direitos

individuais se juntaram os direitos políticos e os direitos sociais). Foi essa revolução jurídica que viabilizou a luta pela conquista da igualdade real. No limite, criou as condições necessárias para alimentar a busca por um igualitarismo crescente.

As desigualdades sociais não nasceram com o capitalismo, mas ele certamente tornou-as mais agudas, no sentido de recolocar a diferença, antes derivada do nascimento e/ou da tradição, instituindo a ideia de desigualdades justas, aquelas que resultam da ação dos indivíduos e de seus atributos naturais para aquisição de estatutos no mercado. O liberalismo, aplicado no plano político e econômico, imprimiu à igualdade uma natureza individualista ou individualizada.

Sob os auspícios liberais construiu-se a grande promessa de uma sociedade de iguais em que o direito à educação deveria ser estendido a todos de modo a garantir a emancipação e a formação do cidadão apto a construir a (e desfrutar da) nova sociedade. No percurso da construção da cidadania moderna, a educação passou a desempenhar papel fundamental, caracterizando-se como uma pré-condição para a cidadania plena. Porém, se no âmbito político a educação tem como papel a formação do cidadão, no âmbito econômico acabou tornando-se uma necessidade para sua inserção no mundo do trabalho, além de condição para o avanço da produção científica e tecnológica, da qual o capital depende. Daí a dupla atribuição dos sistemas educacionais e o mote a partir do qual, de forma recorrente, se coloca a necessidade de estender o direito à educação cada vez mais à maioria social.

Se a igualdade formal cresceu, se a educação não é mais um bem raro, isto está acontecendo em uma estrutura social que apresenta outras dimensões/configurações da desigualdade. Uma das principais características de nosso tempo, das sociedades pós-industriais, é a fragmentação: de classes sociais, de mercado de trabalho, da igualdade, dos direitos. Contemporaneamente, fronteiras, mais ou menos visíveis, parecem separar aqueles que estão integrados daqueles que estão excluídos, ainda que se possa circular entre elas. Com isto queremos assinalar que não basta apenas refletir sobre desigualdades, mas sim sobre desigualdades multiplicadas, que se desdobram em muitas, muitas outras. De outro modo, se há alguma igualdade ou emancipação, ela tem se dado de modo segregativo ou sob tutela (DUBET, 2001, p. 11-12).

A fragmentação ou o fracionamento de classes, situações e das relações sociais faz com que as pessoas sejam definidas pelo grau de vulnerabilidade em que se encontram. Para elas, políticas públicas são especialmente desenhadas, fracionando o mundo numa

hierarquia sutil. A lógica parece simples: se nem todos são ricos, tampouco todos são tão pobres (DUBET, 2001, p. 14) a ponto de justificar a ação plena do Estado, mediante políticas públicas universalistas. Com isso, a questão social se desqualifica como questão política à medida que ação do Estado passa a ser meramente mitigadora e setorializada, ao abandonar ou reduzir práticas redistributivas pelo tratamento compensatório, individualizado, fragmentando o acesso à cidadania.

Se a atuação do Estado no campo das políticas sociais foi seriamente afetada pelo discurso neoliberal em defesa do Estado-mínimo, a educação superior também a isso não passou incólume. E assim os sistemas educacionais foram (ou estão sendo) submetidos ao processo de privatização e de mercantilização. Em tal contexto a aquisição de vagas ociosas no setor privado parece fazer sentido, ainda que travestida de política pública com fins auspiciosos, como o de democratizar o acesso e promover a justiça social ao dirigir-se a segmentos sociais antes esquecidos. Assim, a educação superior brasileira, que não chegou a conhecer esforços políticos universalistas, vê-se às voltas com políticas públicas focalizadas.

O apelo à escolarização superior ocorre simultaneamente à ofensiva real contra os direitos sociais, como o direito do trabalho e o próprio direito à educação. Sobre os direitos do trabalho pesam as tentativas de flexibilização, sob o argumento de que a rigidez das normas é incompatível com o atual momento econômico (revolução tecnológica, economia globalizada, acirramento da concorrência e novas técnicas de organização do trabalho), uma vez que gera excessivos encargos para o capital. A flexibilização/desregulamentação das normas de proteção à relação de trabalho coloca-se, assim, como condição para “resolver” a questão do desemprego, transferindo para o trabalhador os riscos que são inerentes à atividade empresarial.

Sobre o direito à educação, particularmente sobre o direito à educação superior, pesa a ameaça de mercantilização total e completa, transformando-a de bem público em bem privado (mercadoria) e o cidadão em consumidor, sob os argumentos de que os benefícios proporcionados pela educação são mais de ordem individual que coletiva, e da impossibilidade do Estado fornecê-la igualmente a todos. A expansão do setor privado/mercantil em nosso País é uma clara evidência desse processo. No limite, a ofensiva contra os direitos sociais representa a tentativa de colocar a ênfase no direito individual, que está na base do pensamento liberal: o indivíduo é livre e, em condições de

igualdade, pode discutir as regras de contrato de trabalho e de contratar serviços educacionais, sem a tutela estatal.

O discurso sobre a necessidade de democratizar o acesso de camadas sociais em situação de vulnerabilidade social se faz simultaneamente aos apelos por mudanças da educação superior para formar profissionais com o perfil desejado pelo novo mercado de trabalho. Percebe-se um aspecto essencial do argumento econômico centrado na tese de que, quanto maior a escolaridade, maior o acesso a melhores posições e remunerações ou da escolaridade como filtro para empregabilidade, mesmo para ocupações em que a escolarização não seja imprescindível, reavivando a teoria do capital humano. Apregoa-se que a obtenção de uma (ou qualquer) colocação no mercado somente estará garantida se houver aproximação das instituições de ensino do mundo corporativo. Para os especialistas em recursos humanos, a formação deve estar em sintonia com o mercado. Cobram-se dos egressos de cursos superiores que sejam inovadores, criativos, empreendedores, que saibam trabalhar em equipe e outras competências comportamentais, além do conhecimento técnico e dos saberes profissionais, mesmo quando as funções a serem desempenhadas são as mais simples. De outro lado, vemos o aligeiramento das formações, pois o mercado tem pressa. Ensino raso em instituições de ensino simplificadas e pouco comprometidas com a qualidade (a universidade, aquela que faz ensino, pesquisa e extensão, tornou-se quase um anacronismo).

Ampliam-se as competências e os saberes requeridos para cada função no mundo corporativo. Superestimam-se competências e perfis profissionais, ao mesmo tempo em que se esvaziam os direitos sociais e, principalmente, a capacidade de mobilização coletiva. Nada parece satisfazer o “deus mercado”. A não-qualificação ou a qualificação insuficiente convertem-se em argumento recorrente quando a mão-de-obra é abundante.

Essa tal nova empregabilidade, entretanto, remete para a perda da centralidade do trabalho. E a educação superior converteu-se em campo privilegiado de formação desse novo profissional, de perfil imprecisamente definido pelo mercado, com características tão amplas quanto intangíveis; a ser integrado em um mercado de trabalho pouco estável. A imprecisão tem aí um papel fundamental, pois a ideia é reforçar a autodependência: estando em uma sociedade aberta em que lhe foi assegurada a igualdade de oportunidade, então o cidadão deve agir e sentir-se como o único responsável por seu sucesso ou fracasso.

Por força das novas demandas do mercado, o sucesso individual também aparece associado à ideia de desenvolvimento e bem comum. E esse discurso tem conseguido angariar aparente consenso, mesmo quando se constata uma defasagem entre a prerrogativa real e a declaração ilusória do direito de igualdade como uma característica da estrutura social capitalista, mesmo que as classes fundamentais – capitalistas e classes trabalhadoras, ainda que tal distinção esteja encoberta pelas injunções atuais – tenham divergências em relação à extensão/ampliação de direitos sociais (por exemplo, o direito à educação).

No plano teórico, esse aparente consenso pode ser explicado pela incrível capacidade adaptativa do capitalismo, o que o leva a construir mecanismos ou estratégias para sua autojustificação em termos de bem comum, dos quais não pode prescindir. E o faz, contemporaneamente, sem reforçar ou ampliar os dispositivos de justiça social, mas sim apostando no fracasso do Estado de Bem-Estar e apelando para as maravilhas possibilitadas pela liberdade individual em uma sociedade ilusoriamente igualitária. Maravilhas que somente podem ser proporcionadas por uma economia de mercado em que as oportunidades estão à disposição de todos os que querem obter sucesso, a depender unicamente de seus próprios talentos e esforços.

Evidentemente, a ampliação do acesso é um problema social a ser enfrentado. A necessidade de expandir o acesso coloca-se como parte do processo de extensão de direitos que caracteriza a cidadania moderna. Contudo, há razões de sobra para refletir sobre a pertinência do modelo de expansão adotado, caracterizado pela desreponsabilização do Estado, que tem atribuído ao setor privado ou privado-mercantil tal tarefa, seja pela aquisição de vagas via financiamento direto/indireto, seja pela facilitação da abertura de novas IES com sacrifício da qualidade da formação que se quer proporcionar a esses jovens, seja pelo contingenciamento imposto à expansão da educação superior pública.

Sob a perspectiva do Estado brasileiro, a elevação da escolaridade tem sido vista predominantemente pela perspectiva quantitativa: repete-se à exaustão a necessidade de expandir o acesso como forma de elevar os padrões e indicadores sociais. A elevação da escolaridade com qualidade na formação aparece em segundo plano. E isso não é universalização, mas sim massificação. O modo como a expansão vem ocorrendo parece comprovar esse fato: hoje o Brasil tem quase seis milhões de alunos matriculados em

cursos de graduação, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2009¹²⁷, mas ainda está longe da meta estabelecida no último PNE: 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

A expansão da oferta cresceu como nunca, mas essa oferta encontra-se distribuída de forma desproporcional ou desigual. Desproporcionalidade ou desigualdade que diz respeito não apenas às regiões do País, mas também à proliferação de títulos de cursos de graduação. São mais de vinte e seis mil cursos, muitos dos quais são variações de denominações, que não conduzem a uma formação específica ou diferente de outros. Muitos não habilitam a nenhum exercício profissional específico. Segundo o MEC, dentre esses mais de vinte e seis mil cursos, aproximadamente cinco mil são oferecidos com nomes diferentes, mesmo tendo Diretrizes Curriculares Nacionais já consolidadas.¹²⁸ Basta consultar qualquer seção de classificados ou sites especializados em colocação e recolocação profissional para observar que o mercado de trabalho não é tão criativo, tampouco acolhedor, na demanda por profissionais. A expansão do ensino superior tem se dado de modo assimétrico também nesse sentido: há um excesso de oferta de títulos que não correspondem à demanda social ou profissional. Existem alguns cursos muito procurados para mercados profissionais saturados e outros que sofrem pelo desprestígio da carreira profissional, como é o caso das licenciaturas.

O contexto do aparecimento do ProUni, a forma como foi desenhado, enquanto política pública focalizada, as benesses tributárias oferecidas em contrapartida à concessão de bolsas e o indiscutível apelo popular de que desfruta corrobora nossa hipótese de que as políticas focalizadas tendem a reforçar a aparência universalista (ou democratizadora) e a natureza formal e ilusória do princípio da igualdade (SAES, 2005), negam a universalização como forma de expansão de direitos, fragmentando a cidadania e, de igual modo, convertem-se em mecanismo que propicia a disseminação ideológica do capitalismo atual, atendendo a sua necessidade de autojustificação em termos de bem comum, de justiça social. Nesse sentido, o ProUni está comprometido com o movimento de privatização/mercantilização do ensino superior e com uma ideia de justiça social mercadocêntrica ao promover a hierarquização, a seletividade e a particularização; não nega a sua vinculação às origens do sistema protetivo nacional, sendo questionável sua eficiência em mudar o quadro geral da desigualdade social, rompendo com o padrão

¹²⁷ *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2009*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico2009.pdf. Acesso em: 20 ago. 2010.

¹²⁸ Referenciais Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura. Brasília, MEC, abril de 2010.

excludente. Pelo contrário, reflete a multiplicação ou fragmentação das desigualdades. A segmentação do “mercado educacional”, que tem como correlato a hierarquização de diplomas e de carreiras, mostra que as mais prestigiosas e rentáveis tendem a continuar sendo destinadas a poucos, portanto, monopolisticamente elitistas.

O desafio que mobilizou esta investigação foi compreender como a educação superior brasileira, que desde sua origem se caracterizou por seu traço distintivo, elitista e excludente, vê-se às voltas com todo um aparato ideológico e político que reclama e defende, mediante a combinação de argumentos de ordem econômica, social e político, a ampliação do acesso para acolher especificamente segmentos sociais antes totalmente esquecidos, excluídos pela lógica inerente ao capitalismo. Queríamos entender o que faz com que pessoas ou grupos que, em princípio, deveriam opor-se ao sistema capitalista, vejam-se como partícipes do processo de acumulação. Algo que pudesse explicar a razão do engajamento no consenso atual sobre a demanda por educação superior, principalmente por parte daqueles cidadãos que não são, nem de longe, os beneficiários diretos do modo de acumulação capitalista, como é o caso dos beneficiários de políticas públicas focalizadas como o ProUni.

Optamos por investigar o princípio da igualdade e da universalização da educação, a partir de uma perspectiva jurídica, ao considerar a cidadania moderna como um fenômeno que teve como base a formação do Estado-nação e o novo modelo de relação de autoridade que engendrou. Relação de autoridade que não é mais de natureza servil, escravocrata ou baseada em privilégios decorrentes ou não da condição da pessoa ao nascer, mas relações jurídicas caracterizadas pela reciprocidade entre direitos e deveres, decorrentes da atribuição/reconhecimento, por parte do Estado, a todos indistintamente, da capacidade de praticar atos de vontade. No percurso, com os aportes de Bendix (1996), reconhecemos que cada sociedade responde de modo peculiar à mudança social decorrente da modernização. E ao fazê-lo, assumimos que as particularidades da modernização brasileira têm que ser levadas em conta para compreender o processo de construção da cidadania (e os limites que lhe têm sido colocados) no Brasil. Não procuramos considerar/investigar propriamente a ação/oposição de determinada classe ou segmento social, embora em alguns momentos tenhamos tocado na superfície dessa perspectiva em particular, como quando, por exemplo, nos referimos à postura estagnacionista e regressiva das classes dominantes e de setores da burocracia estatal em relação ao processo de expansão/ampliação da cidadania, em relação aos “perigos da cidadania”. A perspectiva

que adotamos foi outra, a de situar a grande mudança na ordem jurídica, uma verdadeira revolução jurídica possibilitada pelo surgimento do conceito sujeito de direito (quando às referências teóricas de Bendix acrescentamos as contribuições Miaille). Entretanto, a complexidade de nosso objeto demanda outros olhares que possam ajudar a entender criticamente as assimetrias sociais e as razões que as engendram.

Assim, esta investigação faz parte de um contexto mais amplo de compreensão da realidade. Tomar a ideia de cidadania liberal burguesa, aquela que encontra seu ambiente no modo de produção capitalista como tema de pesquisa suscita outras tantas possibilidades e desdobramentos. E deste modo o tema desta tese permanece em aberto para novas questões e novas hipóteses para explicar o atual estágio da cidadania e do direito à educação, mesmo porque quaisquer resultados, análises ou apontamentos de pesquisa que tenham como objeto um fenômeno social são sempre inescapavelmente provisórios e inacabados.

Dentre outras, acrescentar à análise as classes sociais é uma das formas de dar continuidade à pesquisa que se coloca de imediato. Isto porque, se a cidadania moderna se caracteriza pelo progresso em direção à instauração de direitos cada vez mais universais, de um crescente igualitarismo, não se pode dizer que tal percurso seja tranquilo. As classes fundamentais de uma sociedade capitalista têm expectativas diferentes em relação à expansão de direitos. Ainda que a ideia de classe na sociedade pós-industrial esteja difusa e fragmentada, decomposta em vários grupos, parece-nos que essa divergência é real.

Poder-se-ia argumentar que Bendix (1996), um de nossos principais referenciais teóricos, minimiza o papel das classes sociais na construção da cidadania ao não lhe dar o devido destaque em sua abordagem. Desse argumento diríamos que ele não tem procedência. Bendix (1996) efetivamente reconhece o papel das forças sociais no processo político de extensão/ampliação da reciprocidade de direitos e deveres, mas fez uma opção de pesquisa, pois estava mais preocupado com outros aspectos que também afetam a distribuição e redistribuição de direitos e deveres como, por exemplo, a posição de determinado país no cenário internacional, e com as trocas comuns à luta política. Para ele, as forças sociais afetam a construção da cidadania, mas esta não é mero subproduto delas.

Bendix (1996) toma as categorias de modernização (ou desenvolvimento social e político) e industrialização como parâmetros teóricos de seus estudos sobre a cidadania moderna e reconhece que a experiência histórica e a diversidade das estruturas sociais levam a diferentes caminhos de desenvolvimento. Eis uma evidência de que não há

incompatibilidade teórica que impeça o prosseguimento nessa linha investigativa da cidadania, como processo de ampliação e extensão de direito, das mudanças na relação de autoridade no Brasil, agregando-se as classes sociais à análise. De igual modo, reconhece os vários amálgamas entre tradição e modernidade sobre as várias combinações que se processam no âmbito de cada contexto histórico que torna todos os desenvolvimentos parciais. Esses amálgamas entre tradição e modernidade também podem explicar a nossa cidadania restrita. Conservadorismo e modernidade são traços característicos de nossa formação social e estão presentes na reforma do Estado que ainda está em curso. É justamente a presença deles que permite, por exemplo, a conjugação de políticas universalistas e focalizadas.

Investigar a posição das classes dominantes, particularmente da burguesia nacional, a organização do Estado brasileiro, a legitimação da autoridade pública que culminou com o modelo de cidadania restrita aqui vigente pode representar uma investida teórica interessante. Certamente daria cores mais reais às especificidades da cidadania brasileira, em parte decorrentes das características da burguesia que conduziu (e continua a conduzir) localmente a organização do capitalismo.

Abordar a questão da construção da cidadania brasileira a partir da formação da burguesia local, do capitalismo dependente para compreender a relação que se mantém viva entre conservadorismo e modernidade é, hoje, de grande interesse e atualidade. Isto porque, no que tange à cidadania, nosso País parece almejar a modernidade, mas a cada tentativa esta se vê contingenciada, obstaculizada ou objeto de resistência pelo arcaísmo de alguns segmentos sociais. Em nossa investigação essa característica da sociedade brasileira veio à tona e pode explicar a razão da nossa cidadania restrita, que nunca foi construída como um projeto social, autônomo e nacional. E os limites a que ela está sujeita não decorrem de nosso atraso, mas da forma como aqui se deu a modernização (SCHWARZ, 2003).

Então, de modo a ampliar as possibilidades teóricas desta linha de investigação, permanece a necessidade de avançar na análise da construção da cidadania brasileira a partir das suas especificidades, de sua inserção no modelo capitalista, das circunstâncias em que se deu a modernização e a industrialização no País, estrutural e dinamicamente. Para tanto, seria interessante ter a mediação de autores como Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira, especialmente sob as perspectivas analíticas que apresentam em *A revolução burguesa no Brasil* (2006) e *Críticas à razão dualista e O ornotorinco* (2003)

para compreender as razões de nossa cidadania restrita e variável como uma característica, ao mesmo tempo econômica, social, política e cultural, do capitalismo dependente, mesmo em tempos da acumulação flexível. Um esforço de triangulação teórica entre Bendix, Fernandes e Oliveira: eis uma possibilidade real de prosseguimento desta investigação.

Sinalizar para continuidade, ampliação e aprofundamento do conhecimento científico sob diferentes perspectivas, despertar inquietudes, levantar provocações devem ser algumas consequências do trabalho do pesquisador. Se de algum modo esse propósito, no julgamento dos leitores, tiver sido alcançado, teremos dado a esta investigação a qualidade social que lhe deveria caber e a toda a investigação desta natureza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ALVAREZ, Luciana. Para reduzir mensalidades, faculdades superlotam classes e laboratório. *O Estado de São Paulo*, 07/09/2010. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100907/not_imp606225,0.php. Acesso em: 07 set. 2010.

ALVES-MAZZOTTI, Alda. J. Relevância e aplicabilidade da pesquisa em Educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, p. 39-50, jul. 2001.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: UNIMEP, 2003

APPLE, Michel W. *Educando à direita: mercado, padrões, deus e desigualdade*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003. (Biblioteca Freiriana).

BARBALET, J. M. *A Cidadania*. Tradução M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Estampa, 1989.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista Diálogo Jurídico*, n. 15, jan/fev/mar 2007. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/artigo_controle_pol_ticas_p_blicas_.pdf. Acesso em: 03 nov. 2009.

BARROS, José D'Assunção. Origens da história comparada. As experiências com o comparativo histórico entre o século XVIII e a primeira metade do século XX. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 14, n. 25, p. 141-173, jul. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 9, março/abril/maio, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 18 ago. 2009.

BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996. (Clássicos 5).

BOTO, Carlota. *A escola do homem novo: entre o iluminismo e a revolução francesa*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996.

BOLTANSKI; Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BONVENTTI, Rodolfo; ZAGONEL, Luiz. Fruto do esforço conjunto. *Revista Ensino Superior*, ano 10, n. 124, p. 24-29, jan. 2009.

BRAGA, Gustavo Henrique. Crescimento do número de vagas de emprego não significa boa qualidade. *Correio Braziliense*, de 06 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br/euestudante/noticias.php?id=13781>>. Acesso em: 07 de setembro de 2010.

BRASIL. *Constituição de República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº. 11.552, de 19 de novembro de 2007*. Altera a Lei nº. 10.260, de 1 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Lei nº. 11.509, de 20 de julho de 2007*. Altera o § 4º do art. 7º da Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI, para dispor sobre a desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/2007/lei11509.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

_____. *Lei nº. 11.180, de 23 de setembro de 2005*. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos (ProUni), institui o Programa de Educação Tutorial (PET), altera a Lei nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.diariooficial.hpg.com.br/plano_nac_educacao.htm>. Acesso em: 05 mai. 2010.

BRASIL. *Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9870.htm>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 17 ago. 2010.

_____. *Lei nº. 8.313, de 23 de novembro de 1991*. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Disponível em: http://www.proex.ufpa.br/arquivos/legislacao/lei_8313.pdf. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm>. Acesso em: 17 ago. 2010.

_____. *Decreto nº. 7.237, de 20 de julho de 2010*. Regulamenta a Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/decretos>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

_____. *Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005*. Regulamenta o disposto na Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 Regulamento do ProUni. Disponível em: <<http://www.revistajuridica.com.br/content/legislacao.asp?id=12791>>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Decreto nº. 5.773, de 09 de maio de 2005*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. *Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 10 mai. 2010.

_____. *Portaria Normativa nº. 16, de 8 de junho de 2010*. Regulamenta o processo seletivo do ProUni referente ao segundo semestre de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=122>. Acesso em: 11 ago. 2010.

BRASIL. *Portaria Normativa nº. 11, de 04 de maio de 2010*. Dispõe sobre procedimentos para adesão ao processo seletivo referente ao segundo semestre de 2010 de instituições de educação superior ao ProUni. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=122>. Acesso em: 11 ago. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>> Acesso em: 05 mai. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos*. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos*. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147>. Acesso em: 15 mai. 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Referenciais Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura*. Brasília, abril 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Revista ProUni*, n.1. 01, 2008.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2009*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico2009.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2008*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/centso/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf> Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse do Censo da Educação Superior 2008*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2003*. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos*. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni>>. Acesso em: 22 Ago. 2007.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Diretoria de Estudos Sociais. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, 1995-2005, n.13. Edição Especial, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf> Acesso em: 15 mai. 2010.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Diretoria de Estudos Sociais. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n.17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil: o estado de uma nação, 2006. *Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios*, p. 121-228. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/index.php?s=11&a=2006&c=c3>>. Acesso em: 25 out. 2009.

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)*. Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.

_____. Programa Universidade para Todos. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. *ABMES Cadernos 13*. Brasília: ABMES, 2004.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 7-40.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. A produção flexível e a formação do trabalhador: o modelo da competência e o discurso da empregabilidade. In: SOUSA, Antônia de Abreu *et al* (Orgs.). *Trabalho, capital mundial e formação dos trabalhadores*. Fortaleza: Editora SENAC-Ceará; Edições UFC, 2008.

CARVALHO, Cristina Helena de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *29ª Reunião Anual da ANPED*. GT11: Política de Ensino Superior. Caxambu, MG, 2006.

_____. *Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984)*. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, 2002. (Dissertação de Mestrado em Economia).

CARVALHO, Cristina Helena de; LOPREATO, Francisco Luiz C. Finanças Públicas, Renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005. (Dossiê Educação & Política).

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Tradução Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTRO, Jorge A. de; RIBEIRO, José Ap. Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. Vinte Anos da Constituição Federal. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Edição Especial. Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), n.17, 2009, p. 18 a 104. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2010.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. *PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?* *Revista Educar*, Curitiba, n. 28, p. 125-140, Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 mai. 2010.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educ. Soc.*, ano XXII, n. 75, p. 67-83, ago. 2001.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélió (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 211-222.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COHN, Gabriel. Introdução. In: COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber. Sociologia*. São Paulo: Ática, 1982. (Grandes Cientistas Sociais). p. 6-31.

COMENIUS, John. *Didactica magna*. Tradução Joaquim Ferreira Gomes. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1966.

COMTE, Augusto. *Curso de filosofia positiva*. Tradução José Arthur Giannotti. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

CORBUCCI, Paulo R.; BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge A. de; CHAVES, José V.; CODES, Ana Luiza. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Edição Especial Vinte Anos da Constituição Federal, Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), n. 17, 2009, p. 18 a 81. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2010.

CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: a deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educ. Soc.*, v. 25, n. 88, p. 677-701, Especial, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. São Paulo: UNESP, 2007a.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. São Paulo: UNESP, 2007b.

_____. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. São Paulo: UNESP, 2007c.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira. Entre o Estado e o mercado. *Edu. Soc.*, v. 28, n. 100, Especial, p. 809-829, out. 2007d.

_____. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: estado e mercado. *Edu. Soc.*, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial, out. 2004.

CURY, Carlos Jamil. Apresentação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº. 9.394/[19]96*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DELUIZ, Neise. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, set./dez. 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para educação superior no Brasil nos Anos 90. *Educ. Soc.*, v. 23, n. 80, p. 234-252, out. 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), *Cadernos de Pesquisa*, n. 8, 1993. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=82>>. Acesso em: 26 mai. 2010.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Kátalysis*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan;/jun. 2007.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 17, maio/jun./jul./ago. 2001, p. 5-19. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE17/RBDE17_03_FRANCOIS_DUBET.pdf>. Acesso em: 01 out. 2009.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ECHEVERRIA, Leonardo. Na fila de espera. Ano começa com centenas de projetos de lei referentes ao ensino superior em tramitação no Congresso Nacional. Entre os assuntos mais recorrentes, renúncia fiscal em troca de bolsas e os mais diversos tipos de cotas. *Revista Ensino Superior*, São Paulo, ano 10, p. 20-22, jan. 2009.

FALETTI, Felipe. O difícil caminho da inclusão. *Revista Ensino Superior*, ano 12, n. 138, p. 20-25, São Paulo, mar. 2010.

FANTÁSTICO, 02/05/2010. *Universitárias de classe média alta têm bolsa do ProUni*. Rede Globo, RJ. Disponível em: <<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL1585378-15605,00-UNIVERSITARIAS+DE+CLASSE+MEDIA+ALTA+GANHAM+BOLSA+DO+PROUNI.html>>. Acesso em: 26 jul. 2010.

FANTÁSTICO, 02/05/2010. *Estudantes preenchem requisitos do ProUni, mas têm bolsa negada*. Rede Globo, RJ. Disponível: <<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL1548332-15605,00.html>>. Acesso em: 26 jul. 2010.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.

FIGUEIREDO, Hermes. ProUni deveria ser ampliado. Opinião. *Revista Ensino Superior*, ano 10, n. 131, p. 10, São Paulo, ago. 2009.

FOLHA DE S. PAULO, 11/04/2010. *Em 11 anos, há mais profissionais com nível superior e sem vaga no mercado*. São Paulo, SP. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/classificados/empregos/ult1671u719098.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

FOLHA DE S. PAULO, 11/04/2010. *Empresas ampliam exigências para recrutar profissional. Maior oferta de mão de obra qualificada demanda diferenciais como idade, intercâmbio e experiência*. São Paulo SP. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/classificados/empregos/ult1671u719098.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução Luciana Carli. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Educação e crise do trabalho: perspectiva de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GAIER, Rodrigo Viga. Quase metade dos jovens do país está na pobreza. Dados da síntese dos indicadores sociais, divulgados pelo IBGE no segundo semestre de 2009. *Yahoo! Notícias*. Agência Reuters, 09 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.yahoo.com.br>>. Acesso em: 09 out. 2010.

GALLO, Ricardo. Cai valor de mensalidades em faculdade particular. *Folha de São Paulo*, 21/06/2010. São Paulo SP. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saber/754301-faculdades-estao-mais-baratas.shtml>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

GARCÍA MORENTE, Manuel *Fundamentos de filosofia I: lições preliminares*. Tradução Guillermo de La Cruz Coronado. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

GATTI, Bernadete Angelina. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: LiberLivros, 2007. (Série Pesquisa, v. 1).

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. GT 11 Política de Educação Superior. *32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)*, 2009. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT11-5848--Int.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2010.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2003.

HOBBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções: 1789-1848*. Tradução Maria Teixeira e Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do 'social': Estado, governo e políticas sociais. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

JORNAL DO BRASIL, 29/06/2010. *Por irregularidade, MEC exclui faculdade paranaense do ProUni*. Rio de Janeiro, RJ.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, p. 564-574, outubro-dezembro, 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de. Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 93, p. 1341-1362, 2005.

LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. *Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.1, n. 10, p. 217-272, abr. 1980.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

LEPENIES, Philipp H. Possibilismo: vida e obra de Albert O. Hirschman. *Novos estudos - CEBRAP* [online], n. 83, p. 65-88, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/05.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2011.

LOBATO, André. Cresce 15% desemprego de quem tem 3º grau em SP. Aumento é o maior das seis regiões metropolitanas pesquisadas, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 11/04/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/classificados/empregos/ult1671u719098.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para Discussão*, n. 123, Brasília, jun. 2007.

MIAILLE, Michel. *Introdução crítica ao direito*. Tradução Ana Prata. Lisboa: Estampa, 1994.

MOTA, Carlos Guilherme. Prefácio. In: BOTO, Carlota. *A escola do homem novo: entre o iluminismo e a revolução francesa*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996. p.11-14.

MORAIS, Regis de. *Cultura brasileira e educação: estudo histórico-filosófico*. Campinas, SP: Papyrus, 1989.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na primeira república*. São Paulo: EPU, 1976.

NOGUEIRA, Claudio Marques Martins. Contribuições sobre a sociologia de Max Weber. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*, Unicentro Newton Paiva, Ano VIII, n.13, Belo Horizonte, outubro de 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, João Ferreira *et al.* Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira; MOROSINI, Marília (Orgs.). *Educação superior no Brasil. 10 anos pós - LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. (Coleção INEP, v.2).

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo I. *Educação superior: democratizando o acesso*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/catalogo_dinamico/textos_discussao/2004/ed_sup_de_mocratizando_o_acesso.pdf. Acesso em: 15 mai. 2010.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823 – 1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.p. 255-292.

PINO, Mauro del. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2008. p. 65-88.

PIRES, Álvaro P. Sobre Algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, Jean *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Sociologia). p. 43-94.

PIRES, Valdemir. *Economia da educação – Para além do capital humano*. São Paulo: Cortez, 2005.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 3-16, abril/junho de 2004.

PORTAL G1, 30/06/2008. *39% das bolsas do ProUni ficam ociosas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL618581-5604,00-DAS+BOLSAS+DO+PROUNI+FICAM+OCIOSAS.html>>. Acesso em: 04 ago. 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Universidades vs terceirização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 17, p. 102-103, jan./jun. 2007.

QUIRINO, Célia Nunes Galvão. *Liberdade e igualdade no pensamento político de Alexis de Tocqueville*. São Paulo, USP, 1982 (Tese de doutorado em Ciência Política).

_____. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. Textos de Tocqueville. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*, v.2. São Paulo: Ática, 2006. p.149-188.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REIS, Elisa. Prefácio. In: BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996. (Clássicos 5). p. 13-29.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis, RJ.

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão: veredas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

ROSSI, Clovis. Desigualdade entre capital e trabalho cresceu. De 2006 para 2007, proporção de pobres no Estado diminuiu de 22,8% para 20,4%. *Folha de S. Paulo*, 23 de setembro de 2008, C5.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Classe média e escola capitalista. *Crítica Marxista*, n.21, p. 97-112. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Preliminares teóricos à análise do modo de presença do direito à educação nos textos constitucionais. Comunicação apresentada ao GT Educação e História. *14º COLE*, Faculdade de Educação / UNICAMP. São Paulo: 2003a.

_____. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Crítica Marxista*, n.16, p. 9-38. São Paulo: Boitempo 2003b.

_____. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410, 2001.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHMITT, Cláudia Job. O uso comparativo do método nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHWARZ, Roberto. Prefácio. In: OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 11-23.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

_____. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

_____. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SINGER, Paul. *O capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica*. São Paulo: Moderna, 1987.

SOUSA, Antônia de Abreu *et al.* (Orgs.). *Trabalho, capital mundial e formação de trabalhadores*. Fortaleza: Editora SENAC – Ceará; Edições UFC, 2008.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. (Coleção memória da educação). p. 55-68.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, IPEA, Rio de Janeiro, p. 122-126, ago. 2003.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

_____. Conceitos sociológicos fundamentais. In: WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Fundamentos da Sociologia Compreensiva, v. 1. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1991. p. 3-35.

_____. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. Tradução Gabriel Cohn. In: COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber. Sociologia*. São Paulo: Ática, 1982. (Grandes Cientistas Sociais). p. 79-127.

WORLD BANK/D. Bruce Johnstone (coll. Alka Arora and William Experton). (1998). *The financing and management of higher education: A Status Report on Worldwide Reforms*.

VALOR *Análise Setorial*. Ensino superior privado: estrutura, perspectivas, perfis de instituições. São Paulo, SP: Valor Econômico S.A., 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Liber Livros, 2007.

ZAGONEL, Luiz. Novo presidente da frente parlamentar de apoio ao ensino superior defende que o setor seja mais ousado. *Política. Revista Ensino Superior*, ano 10, n. 116, p. 19. São Paulo, mai. 2008.

Anexo 1. Quadro comparativo do ProUni : Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei

	Critérios de Elegibilidade Tipo de Bolsa/Renda do Grupo Familiar				Outros Critérios de Elegibilidade Definidores do Público-Alvo
	Bolsa Integral	Renda	Bolsa Parcial	Renda	
Projeto de Lei N° 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 N° 3.582/2004 (Substitutivo)¹²⁹	100%	Até 1 ½ salário mínimo	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, independentemente da renda.

¹²⁹ Substitutivo apresentado pelo Deputado Irineu Colombo (PT/PR), no dia 11 de agosto de 2004, na Comissão Especial do Programa Universidade para Todos, da Câmara dos Deputados.

	Critérios de Elegibilidade Tipo de Bolsa/Renda do Grupo Familiar				Outros Critérios de Elegibilidade Definidores do Público-Alvo
	Bolsa Integral	Renda	Bolsa Parcial	Renda	
Medida Provisória N° 213, de 10/09/004	100%	Até 1 ½ salário mínimo	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, independentemente da renda.
Lei N°11.096, de 13/01/2005	100%	Até 1 ½ salário mínimo	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, independentemente da renda.

Anexo 2. Relação dos documentos comprobatórios das informações declaradas na inscrição no ProUni

Documentação que deve ser apresentada pelo candidato e membros do grupo familiar, quando for o caso, na Fase de Comprovação de Informações documento de identificação próprio e dos demais membros do grupo familiar.

O coordenador do ProUni deverá solicitar, salvo em caso de dúvida, somente um dos seguintes comprovantes de identificação:

- Carteira de Identidade fornecida pelos órgãos de segurança pública das Unidades da Federação, exceto as Carteiras de Identidade expedidas pelo Instituto de Identificação da Polícia Civil do Estado do Pará, que receberam nº. de Registro Geral - RG - igual ou inferior a 1.299.999, por terem sido invalidadas em cumprimento ao Decreto nº 1.105 de 1º de março de 1996;
- Carteira Nacional de Habilitação, novo modelo, desde que esteja dentro do prazo de validade;
- Carteira Funcional emitida por repartições públicas ou por órgãos de classe dos profissionais liberais, desde que tenha fé pública reconhecida por Decreto;
- Identidade Militar, expedida pelas Forças Armadas ou forças auxiliares para seus membros ou dependentes;
- Registro Nacional de Estrangeiros – RNE, quando for o caso;
- Passaporte emitido no Brasil, e;
- CTPS - Carteira do Trabalho e Previdência Social.

Comprovante de residência dos membros do grupo familiar

O coordenador do ProUni deverá solicitar, salvo em caso de dúvida, somente um dos seguintes comprovantes de residência:

- Contas de água, gás, energia elétrica ou telefone (fixo ou móvel);
- Contrato de aluguel em vigor, com firma do proprietário do imóvel reconhecida em cartório, acompanhado de um dos comprovantes de conta de água, gás, energia elétrica ou telefone em nome do proprietário do imóvel;
- Declaração do proprietário do imóvel confirmando a residência, com firma reconhecida em cartório, acompanhada de um dos comprovantes de conta de água, gás, energia elétrica ou telefone em nome do proprietário do imóvel;
- Declaração anual do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF;
- Demonstrativo ou comunicado do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou da Receita Federal do Brasil – RFB;
- Contracheque emitido por órgão público;
- Boleto bancário de mensalidade escolar, de mensalidade de plano de saúde, de condomínio ou de financiamento habitacional;
- Fatura de cartão de crédito;
- Extrato ou demonstrativo bancário de outras contas, corrente ou poupança;
- Extrato ou demonstrativo bancário de empréstimo ou aplicação financeira;
- Extrato do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e;

- Guia ou carnê do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU ou do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA.

Comprovante de rendimentos do candidato e dos integrantes de seu grupo familiar

No caso de Assalariados:

- Três últimos contracheques, no caso de renda fixa;
- Seis últimos contracheques, quando houver pagamento de comissão;
- Seis últimos contracheques, no caso de pagamento de hora extra;
- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- CTPS registrada e atualizada;
- CTPS registrada e atualizada ou carnê do INSS com recolhimento em dia, no caso de empregada doméstica;
- Extrato da conta vinculada do trabalhador no FGTS referente aos seis últimos meses, e;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos.

No caso de Atividade Rural:

- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- Declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ;
- Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de seu grupo familiar, quando for o caso;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos, da pessoa física e das pessoas jurídicas vinculadas, e;
- Notas fiscais de vendas dos últimos seis meses.

No caso de Aposentados e Pensionistas:

- Três últimos comprovantes de recebimento de aposentadoria ou pensão, pelo menos. Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos;
- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, e;
- Extrato de pagamento dos últimos três meses emitido pela Internet no endereço eletrônico <http://www.mpas.gov.br>.

No caso de Autônomos:

- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de seu grupo familiar, quando for o caso;
- Guias de recolhimento ao INSS dos três últimos meses, compatíveis com a renda declarada, e;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos.

No caso de Profissionais Liberais:

- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de seu grupo familiar, quando for o caso;
- Guias de recolhimento ao INSS dos três últimos meses, compatíveis com a renda declarada, e;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos.

No caso de Sócios e Dirigentes de Empresas:

- Três últimos contracheques de remuneração mensal;
- Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- Declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ;
- Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de seu grupo familiar, quando for o caso, e;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos, da pessoa física e das pessoas jurídicas vinculadas.

No caso de Rendimentos de Aluguel ou Arrendamento de Bens Móveis e Imóveis:

- Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição;
- Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos, e;
- Contrato de locação ou arrendamento devidamente registrado em cartório acompanhado dos três últimos comprovantes de recebimentos.
- Comprovante de separação ou divórcio dos pais, ou certidão de óbito, no caso de um deles não constar do grupo familiar do candidato. Caso a ausência dos pais do candidato ocorra em função de motivos diferentes dos já citados, o candidato deverá apresentar elemento comprobatório da situação fática específica, a critério do Coordenador do ProUni na instituição de ensino superior;
- cópia de decisão judicial determinando o pagamento de pensão alimentícia, caso esta tenha sido abatida da renda bruta informada de membro de grupo familiar;
- comprovante dos períodos letivos cursados em escola pública, quando for o caso;
- comprovante de percepção de bolsa de estudos integral durante os períodos letivos cursados em instituição privada, quando for o caso, emitido pela respectiva instituição;
- comprovante de efetivo exercício do magistério da educação básica, integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública, emitido por esta, quando for o caso;
- laudo médico atestando a espécie e o grau da deficiência, nos termos do art. 4º do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, com a redação alterada pelo Decreto nº 5.296, 2 de dezembro de 2004, com expressa referência ao código correspondente da Classificação Internacional de Doença - CID, quando for o caso, e;

- quaisquer outros documentos que o coordenador ou representante(s) do ProUni eventualmente julgar(em) necessários à comprovação das informações prestadas pelo candidato, referentes a este ou aos membros de seu grupo familiar, inclusive contas de gás, condomínio, comprovantes de pagamento de aluguel ou prestação de imóvel próprio, carnês do IPTU, faturas de cartão de crédito e quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas a qualquer membro do grupo familiar.

Fonte: <http://siteprouni.mec.gov.br/documentacao.html>. Acesso em: 04 ago. 2010.