

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): A
EFICÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EXPANSÃO DO ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL**

**PROGRAM UNIVERSITY FOR ALL (PROUNI): THE EFFICIENCY
OF THE PUBLIC POLICY OF EXPANSION OF HIGHER
EDUCATION IN BRAZIL**

<i>Recebido em:</i>	09/05/2017
<i>Aprovado em:</i>	13/06/2017

Anna Luisa Walter de Santana Daniele¹

Danielle Anne Pamplona²

¹ Doutoranda em Direito na PUC-PR, Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. E-mail: annaluisasantana@hotmail.com

² Doutora em Direito; Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná; International Visiting Scholar na American University, Washington DC, EUA (2015-2016); Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do PPGD da PUCPR. E-mail: dapamplona@pamplonaebraz.com.br



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

RESUMO

O presente artigo faz uma avaliação do Programa Universidade para Todos (ProUni). A fundamentação legal para sua adoção é a necessidade de democratizar o ensino superior e esse é o primeiro critério utilizado. Para além dele, o artigo analisa os resultados do Programa em relação a outros dois critérios, quais sejam: suas formas de fiscalização e controle e os resultados no desempenho dos estudantes bolsistas na prova do ENADE. Esses critérios são contrapostos à opção estatal do modo de perseguir seus objetivos, que foi a renúncia fiscal. Foram encontrados resultados positivos no programa, especialmente no que se refere a expansão do ensino superior e o resultado dos estudantes. Lidar com o problema das bolsas ociosas parece ser o grande desafio do programa. Programas como o ProUni apresentam claros benefícios na medida em que existe uma necessidade de expansão do ensino superior e uma melhora importante na condição social daqueles que alcançam o término no terceiro grau no Brasil.

Palavras-chave: Expansão do ensino superior; ProUni; eficiência; política-pública.

ABSTRACT

This article makes an evaluation of the Program University for All (ProUni). The legal basis for its adoption is the need to democratize higher education and this is the first criterion used. In addition, the article analyzes the results of the Program in relation to two other criteria, namely: its forms of supervision and control and the results in the performance of the students in the ENADE exam. These criteria are opposed to the state's choice of how to pursue its objectives, which was the fiscal waiver. Positive results were found, especially in terms of the



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

expansion of higher education and student outcomes. Dealing with the problem of idle scholarships seems to be the great challenge of the program. Programs such as ProUni have clear benefits insofar as there is a need for expansion of higher education and a significant improvement in the social status of those who reach the third grade in Brazil.

Key-words: Higher education expansion; ProUni; efficiency; public policy.

INTRODUÇÃO

Passados mais 10 anos do início do Programa Universidade para Todos (ProUni) é possível uma análise mais ampla dos resultados até então obtidos e das críticas feitas ao programa. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, o ProUni concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas para egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais.

A análise se faz necessária na medida em que mais de 4 bilhões de isenções fiscais ocorreram até 2014 e o programa já atendeu quase 2 milhões de estudantes até o primeiro semestre de 2016. O programa tem dimensões substanciais e merece que os mecanismos para verificação do cumprimento de seu objetivo sejam postos na totalidade.

No mais, o Brasil ainda precisa aumentar o número de estudantes no ensino superior e o aprimoramento e análise dos programas de inclusão e expansão da



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

educação superior já em funcionamento são relevantes para a tomada de futuras decisões em políticas públicas de educação superior.

Para tanto, o presente artigo, em um primeiro momento, analisa a expansão do modelo de ensino superior privado no Brasil e em seguida se dedica a análise do ProUni, seus números, críticas e medidas já tomadas para saneamento dos problemas.

Importante observar que atualmente o programa conta com informações à disposição dos pesquisadores no sítio eletrônico do próprio Ministério da Educação, que apresenta uma ampla variedade de informações estatísticas, o que mostra que o monitoramento e atualização dos indicadores vêm sendo feito. Atualmente o programa é todo informatizado através do Sistema do ProUni (SISPROUNI) e conta com Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para todos – ProUni (CONAP) como principal órgão de fiscalização.

Por fim, estudos importantes do Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da República (CGR) apresentam também dados importantes para o acompanhamento do programa e seus resultados. Mas poucos estudos acompanham os egressos do programa, com exceção de alguns em âmbito local. Esses dados seriam certamente bastante valiosos para a análise completa da efetividade do programa.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Políticas públicas, na definição de Bucci³ são programas de ação governamental, que resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. A área de educação é uma das que primeiro se institucionalizaram no país como objeto de política pública no Brasil, em 1890 o país já contava com serviços estruturados de alfabetização, educação básica, superior, que se faziam acompanhar de programas de distribuição de livros didáticos, alimentos, para alunos de alguns níveis educacionais⁴.

A expansão do ensino universitário no Brasil passou por distintas fases. A primeira em 1968, ano de redação Lei n. 5540/68 que reformulou o sistema de ensino superior brasileiro. “Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período”⁵.

Suportado por um volume significativo de investimentos oficiais, o modelo de ensino superior subjacente à reforma de 1968 experimentou um grande crescimento durante a década de 1970. Com isso, a universidade consolidou-se como a principal fonte de desenvolvimento da atividade nacional de pesquisa, e ensaiou os

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

⁴ Balanço da política social no novo milênio. In: Perspectivas da política social no Brasil / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. p. 76

⁵MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009, p. 23. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso: 22 de setembro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

primeiros passos do processo de constituição da extensão como atividade própria da instituição de ensino superior⁶.

Na década de 1980, em função da crise econômica vivenciada pelo país, expressa num grave quadro inflacionário e no aumento das taxas de desemprego, ocorreu uma desaceleração da expansão do ensino superior⁷.

Neste contexto cadenciado e conturbado ao mesmo tempo, é que, a história da educação brasileira, a educação infantil, a colaboração entre os Estados, Municípios e União conquistaram espaços na Constituição de 1988, mas que por sua vez manteve a concepção produtivista de educação, ganhando vigor no contexto neoliberal, contexto este que marcou a LDB 9394/96.⁸

Assim, a segunda fase de forte expansão do sistema de ensino superior vai ocorrer a partir de 1995. A nova Lei de Diretrizes e Bases de 1996 promoveu uma ampla diversificação do sistema de ensino superior, revisão de novos tipos de instituição (universidades especializadas, institutos superiores de educação, centros universitários),

⁶ MACEDO, Arthur Roquete de; TREVISAN, Ligia Maria Vettorato; TREVISAN, Péricles e MACEDO, Caio Sperandeo de. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, 2005, vol.13, n.47, pp.127-148. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso 05 de outubro de 2016.

⁷ MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 30, n. 106, p. 15-35, Campinas, jan./abr. 2009, p. 24. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso: 22 de setembro de 2016.

⁸ PEREIRA, Wendell; SANTOS, Sônia. Políticas Públicas e educacionais no contexto histórico brasileiro, pp. 7.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

instituiu novas modalidades de cursos e programas, e estabeleceu os fundamentos para a construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior⁹.

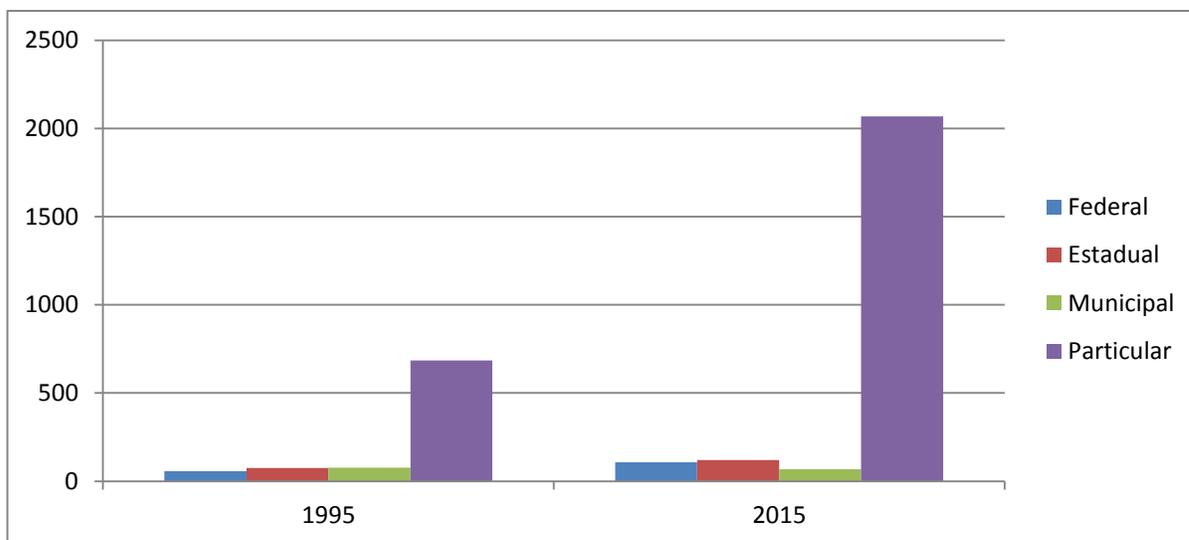
“Entre 1995 e 2002, as matrículas saltaram de 1,7 milhões para 3,5 milhões de estudantes, um crescimento da ordem de 209%”¹⁰. Esse crescimento não se apresenta uniforme nos setores público e privado. Segundo dados do INEP em 1995 o país contava com 894 Instituições de Ensino Superior (IES), deste total, 201 eram públicas e 684 privadas, esse número salta para 2.069 IES privadas em 2015 e 295 públicas.

Gráfico 1 - Número de Instituições de Ensino Superior¹¹

⁹ MACEDO, Arthur Roquete de; TREVISAN, Ligia Maria Vettorato; TREVISAN, Péricles e MACEDO, Caio Sperandeo de. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, vol.13, n.47, pp.127-148, 2005, p. 130. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso 05 de outubro de 2016.

¹⁰ MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009, p. 25. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso: 22 de setembro de 2016.

¹¹ INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas de Educação Superior – Graduação, 1995 e 2015**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Enquanto o setor público aumento 46,8 % o setor privado aumentou 202,5%. A participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes maior que a da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹².

O boom expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando então houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. Desse modo, ampliou-se significativamente a participação da esfera privada no conjunto das matrículas nos cursos de graduação, invertendo a tendência identificada ao longo do período 1990/1994, cuja participação havia sofrido retração contínua (de 62,4% para 58,4%), de forma

¹² MARCELINO, José; PINTO, Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Revista Educação e . Sociedade**, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Campinas, out. 2004, p. 729



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

que, em 2004, o setor privado já respondia por 72% do total de matrículas¹³.

Várias são as explicações para um crescimento tão desproporcional entre ensino superior público e privado no Brasil. Para Corbucci¹⁴ o ajuste fiscal dos anos de 1990 impediu o poder público em ampliar os gastos em educação e esse processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado. Além do mais o setor privado foi favorecido por certa desregulamentação no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições. Houve ainda uma ampliação da participação dos estados, sobretudo aqueles de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível do ensino.

Ainda Corbucci¹⁵ destaca a instituição do Conselho Nacional de Educação, que conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação, com o objetivo principal de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da União. Para tanto, foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado.

¹³ CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: Da Reforma Universitária de 1968. **Revista Radar**, n. 46, agosto 2016. P. 9

¹⁴ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.p. 682

¹⁵ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.p. 682



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Contudo a política social vigente no Brasil, até os anos 1980, erigiu-se fundamentalmente sob o princípio meritocrático/corporativo¹⁶, o que também aparecia claro na educação superior. O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), destinado a alunos com certo nível de insuficiência econômica, no intuito de assegurar o preenchimento de parte das vagas ofertadas pelo setor privado, foi instituído em 1999. O FIES foi desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o antecessor, o antigo Crédito Educativo¹⁷

Desde 2003 várias medidas da chamada democratização do ensino superior no Brasil foram levadas a cabo. Perceba-se, no entanto, que há um enorme aumento na oferta de vagas no ensino superior que não é, necessariamente, acompanhada do ingresso de estudantes de classes sociais economicamente menos privilegiadas. De qualquer forma, a preocupação inicial em aumentar a oferta se concretiza com várias ações, como a criação, em 2004, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); em 2004, e implantação, em 2005, do Prouni para estudantes carentes em instituições de ensino superior privadas; a criação, em 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que apoia universidades públicas a ofertar cursos na modalidade de educação à distância; a implantação, em 2008, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência; a criação, em 2008, do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), para estudantes das universidades federais; redesenho em 2010 do Fies, que facilita o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, em especial para estudantes das licenciaturas e de medicina; Criação, em 2013, do Programa de Bolsa

¹⁶ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Balanço da política social no novo milênio. In: **Perspectivas da política social no Brasil** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. p. 60 .

¹⁷ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.p. 684.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Permanência para estudantes das universidades federais; criação do Programa de Bolsa Permanência, para estudantes bolsistas do Prouni; aprovação, em 2012, e implantação, a partir de 2013, da Lei das Cotas nas universidades federais, com previsão de reserva de no mínimo 50% das vagas, para estudantes oriundos das escolas públicas de ensino médio, que passou a funcionar em todas as instituições federais no início desse ano¹⁸.

O processo de reforma da educação superior desencadeado pelo MEC, a partir de 2003, sob a denominação Universidade do Século XXI, estaria orientado pela necessidade de democratizar o acesso a esse nível de formação e de inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional. Neste sentido, algumas ações emergenciais já têm sido desenvolvidas, no intuito de reverter o estado de deterioração ao qual foram submetidas as IFES nos últimos anos, tais como a autorização para a realização de concursos para professores, o reajuste dos valores correspondentes às bolsas de mestrado e doutorado e a negociação salarial com os docentes e servidores técnico-administrativos¹⁹.

Uma das primeiras iniciativas governamentais que integram a democratização do ensino superior é a que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). O Prouni faz parte da rede de ações conhecida como cotas sociais, em que se leva em

¹⁸ BRASIL, Ministério da Educação- Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014** Brasília, 2014. p. 27 e 28

¹⁹ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.p. 693



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

consideração o nível de renda dos indivíduos. Diferente das cotas raciais, as cotas sociais têm melhor aceitação social²⁰ e referendam o posicionamento de que no Brasil a desigualdade de níveis educacionais afeta não só os negros, mas aqueles que possuem menor renda.

Não se pretende aqui adentrar nas discussões a respeito dos ideais morais que permeiam todas as discussões sobre acesso igualitário de políticas públicas educacionais²¹, mas de compreender se a política do PROUNI vem respondendo de maneira adequada aos incentivos estatais recebidos. Pretende-se uma avaliação da eficiência do Programa Universidade para Todos. A opção pela análise da eficiência é fundamental quando se pensa em políticas públicas de natureza social, isto porque a escassez de recursos públicos exige maior racionalização dos gastos, porque os universos populacionais a ser cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções e por fim, porque eficiência é um objetivo democrático²².

Ainda que se perceba uma diminuição dos investimentos em programas sociais nos últimos tempos, o Plano Nacional de Educação prevê na meta 12 uma elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40%

²⁰ Segundo pesquisa realizada em 2015, 48% dos pesquisados apoiam a política de cotas sociais no ensino superior enquanto 38% aprovam o uso das cotas raciais. In: Cotas Sociais têm aprovação do que cotas raciais, aponta pesquisa. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/07/cotas-sociais-tem-aprovacao-maior-do-que-raciais-aponta-pesquisa.html>. Acesso em: 31 de agosto de 2016.

²¹ Nesse sentido ver: MOSES, Michele S. Ideais contestados: entendendo as divergências morais sobre política educacional. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 30, n.1, p. 7-22, jan./jun. 2005.

²² ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998. p. 6.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdsp.v5i1.226>

(quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Portanto, o seguimento público deve ter um novo olhar, mas o setor privado deve continuar em expansão.

Hoje os gastos com a educação no Brasil, segundo dados do INEP de 2014, representam 6% do PIB, destes 1,2% são investidos em educação superior. Em 2000 os gastos totais com educação representavam 4,6% do PIB, sendo 0,9 em educação superior²³. Desde 2000 os anos com menores investimentos (0,8% do PIB) em educação superior foram 2004/2006/2008. Nos gastos diretos, em que não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional, o investimento em educação está na ordem de 5,0% do PIB em 2014, sendo deste total 0,8% em educação superior²⁴.

Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) de 2016 ²⁵ aponta o Brasil como terceiro país que mais investe em educação, ficando atrás do México e Nova Zelândia. O mesmo relatório aponta um gasto anual de US\$ 4.381 por estudante, ficando na frente apenas da Turquia e México. Com educação

²³ INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino (2000-2014)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 10 de setembro de 2016. Nesses dados estão as bolsas e financiamentos, transferências ao setor privado e referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governos, dos Estados, DF e Municípios.

²⁴ INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Percentual do Investimento Direto em relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

²⁵ OECD, Organization for Economic Cooperation and Development. **Education at a Glance 2016**. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en#.WC3XZeMrLIU#page7. Acesso em 05 de outubro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

superior o Brasil gasta uma média anual de US\$ 14.768 por aluno na educação pública, contudo o índice de brasileiros que chegam ao ensino superior é baixo, apenas 14% dos adultos com idade entre 25 e 64 anos, os demais países tem uma média de 35%. O pouco acesso garante altos salários, aqueles que completam o ensino superior ganham mais do que o dobro daqueles que completam o ensino médio.

Portanto, existe uma necessidade de expansão do ensino superior não somente em relação ao número de vagas, mas sim em relação ao alcance de indivíduos oriundos de famílias com diferentes rendas. Isso proporcionará uma melhora importante na condição social daqueles que alcançam o término no terceiro grau no Brasil. Passa-se a analisar uma forma de expansão do acesso ao ensino superior que é o Programa Universidade para Todos, especialmente com a intenção de verificar se e como o programa cumpre com a meta de expansão do ensino superior, se os resultados já disponíveis são positivos e se o sistema de fiscalização e acompanhamento é eficiente.

2. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

O programa criado pelo Governo Federal em 2004, pela Medida Provisória 213 que restou convertida em lei em 2005, pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro. O Programa concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas para egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais. Concedem-se bolsas também para o estudante portador de deficiência e a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

2.1. Características e requisitos para aderir ao Programa

A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). As bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos.

A exposição de motivos da Medida Provisória que cria o programa expressamente prevê que a criação do mesmo se dá por conta da necessidade de democratização do ensino superior ao estudante de baixa renda. O processo de criação do programa é bastante controverso, com uma pressão significativa das entidades representativas do setor privado.

A escolha do governo brasileiro por um programa que beneficia instituições privadas e com fins lucrativos, além de mostrar a disputa e o poder dos grupos de interesse nas decisões políticas, evidencia a manutenção de uma linha ideológica de ação que pouco lembra a postura político-ideológica do PT antes da posse do presidente Lula²⁶.

São várias críticas nesse mesmo sentido, caracterizando o programa assistencialista não com os estudantes mas com as instituições privadas. “A tentativa de regular o segmento privado e obter retorno da renúncia fiscal concedida às filantrópicas

²⁶ GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso nacional. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 2, 2009, p. 302.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

foi restringida, à medida que a evolução do texto legal foi na direção do afrouxamento do aparato estatal”²⁷.

O processo seletivo do Prouni é composto por duas fases: processo regular e processo de ocupação das bolsas remanescentes. No processo regular pode se inscrever o candidato que tenha participado da edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do ano imediatamente anterior e que tenha obtido, no mínimo, 450 pontos na média das notas das provas do Exame e nota acima de zero na redação. No processo para ocupação das bolsas remanescentes pode se inscrever o candidato que seja professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública, para os cursos com grau de licenciatura destinados à formação do magistério da educação básica ou tenha participado do Enem, a partir da edição de 2010, e que tenha obtido, em uma mesma edição do referido exame, média das notas nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero na redação.

A comprovação das informações prestadas pelo candidato será feita pela própria instituição de ensino, que deve concluir pela aprovação ou reprovação do candidato.

A IES/Mantenedora interessada em ofertar bolsas de estudo do ProUni efetua a adesão por meio do Sistema do Programa Universidade para Todos - SISPROUNI, preenchendo os formulários eletrônicos com as informações que irão subsidiar o cálculo da quantidade de bolsas a serem ofertadas. Posteriormente, o MEC divulga o resultado

²⁷ CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, Out. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso. Acesso em 18 Nov. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

com a quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas e distribuídas por curso e por IES/Campus²⁸.

Conforme determinação da Instrução Normativa 1394 de 2013 da Secretaria da Receita Federal as instituições privadas de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderirem ao Prouni nos termos do art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005, ficarão isenta da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). O cálculo dessa isenção será feito na proporção da ocupação efetiva das bolsas. A restrição foi feita para se evitar concessão de isenção a bolsas que não estavam sendo efetivamente ocupadas.

Segundo dados mais recentes do MEC o ProUni não representa gastos diretos orçamentários para o Ministério da Educação. Todavia, para viabilizá-lo, o governo federal investiu cerca de R\$ 750 milhões em 2013 e afirmou que montante que crescerá para quase R\$ 900 milhões em 2014²⁹. “O total da estimativa da renúncia de receita das entidades privadas que aderiram ao ProUni, no período correspondente aos anos de 2005 a 2013, é de R\$ 3,94 bilhões.³⁰”

Relatório de 2011 do TCU afirma que mesmo havendo candidatos inscritos e não pré-selecionados para as vagas iniciais o percentual de ociosidade média das bolsas é de

²⁸ BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília, março 2015. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAV%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.

²⁹BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014** Brasília, 2014. p.53.

³⁰ BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília, março 2015. p. 6. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAV%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

19% para os processos seletivos de primeiro semestre e de 25% para os processos de segundo semestre³¹. Na tentativa de evitar ociosidade das vagas programas como bolsa permanência e vinculação ao FIES também foram incorporados. O bolsista parcial de 50% pode usar o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para custear os outros 50% da mensalidade, sem a necessidade de apresentação de fiador na contratação do financiamento. Para isso, é necessário que a instituição e o curso para o qual o candidato foi contemplado com bolsa parcial do ProUni tenham oferta de vagas para financiamento e que o estudante seja aprovado no processo seletivo do Fies. A bolsa permanência é exclusiva para os bolsistas integrais matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 semestres de duração e carga horaria igual ou superior a 6 horas diárias de aula, o valor fica em torno de R\$ 300,00.

Mesmo Relatório apontou, porém, que dos 299.694 bolsistas parciais do ProUni, apenas 20.614 tiveram acesso ao FIES até o segundo semestre de 2011, o que representa um alcance relativamente pequeno. Registrou que apenas nos dois últimos anos, 11.234 novos contratos foram firmados, dentro desse total de 20.614 bolsistas, o que parece indicar um fortalecimento recente da integração entre os programas. E reforçou a necessidade de complementaridade entre Prouni e FIES tem como um de seus indicativos mais evidentes o percentual de bolsas parciais ociosas.

Em 2015 a Portaria n. 1 do Ministério da Educação estabeleceu em seu art. 28 que a emissão do termo de concessão da bolsa está condicionada à apresentação de declaração de cancelamento de matrícula e desistência de vaga que comprove o encerramento de vínculo acadêmico, no caso de estudante matriculado em IES pública e

³¹ TCU, Tribunal de Contas da União. Relatório de Monitoramento TC 028.140/2011-7. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928464122E93>. Acesso em: 01 de setembro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

gratuita; e ao encerramento de contrato firmado no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies em instituição, curso e turno diferentes daquele no qual a bolsa será concedida, conforme disposto no art. 15 da Portaria Normativa MEC nº 19, de 2008.

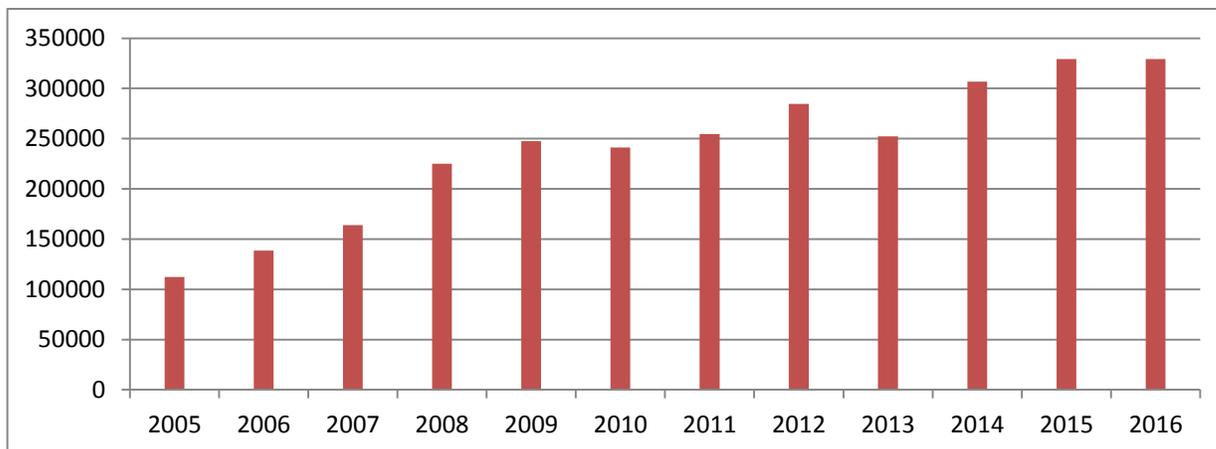
A concessão de bolsa está condicionada ao desempenho do estudante que deve ter aprovação em, no mínimo, 75% do total das disciplinas cursadas em cada período letivo. Semestralmente é realizada a atualização do usufruto da bolsa pelo Coordenador do ProUni, objetivando a manutenção da bolsa, ocasião em que são avaliados os critérios de rendimento acadêmico e frequência do bolsista³².

Segundo MEC o programa atendeu até o primeiro semestre de 2016 mais 1,9 milhão de estudantes, sendo 70% com bolsas integrais. Foram 112.275 bolsas ofertadas em 2005, em 2010, 241.273, e em 2016, 328.181, número quase igual ao de 2015 com 329.117. Não houve redução da oferta de bolsas do programa no ano de 2016. O número de bolsas sempre se manteve crescente com exceção dos anos de 2010 e 2013.

Gráfico 2 – Número de bolsas ofertadas³³

³² BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília, março 2015. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.

³³ Dados disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Em 2005 foram 422.531 inscritos, no segundo semestre de 2011 foram 1.529.299 e em 2016/1 o número chegou a 1.599.808³⁴. Até 2014 53% dos bolsistas eram mulheres e 47% homens³⁵, deste total 45,8% pessoas brancas, 38,2% de pardos, 12,6% pretas, 1,8% amarela, 0,1% indígena e 1,6 % não informaram³⁶. 50% dos bolsistas, até 2014, estão na região sudeste³⁷.

2.2. Da fiscalização do Programa

³⁴ BRASIL, Ministério da Educação. **Inscritos por processo seletivo**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/insc_por_processo_seletivo.pdf. Acesso em 18 de nov. 2016.

³⁵ BRASIL, Ministério da Educação. **Bolsistas por sexo**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_sexo.pdf. Acesso em 18 de nov. 2016.

³⁶ BRASIL, Ministério da Educação. **Bolsistas por raça**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf. Acesso em 18 de nov. 2016.

³⁷ BRASIL, Ministério da Educação. **Bolsistas por região**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_regiao.pdf. Acesso em 18 de nov. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

O programa é controlado pelo CONAP (Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para todos- ProUni) e por Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos que são órgãos colegiados, de natureza consultiva em cada IES participante, com função de acompanhamento, averiguação e fiscalização do programa, devendo promover também a articulação entre o CONAP e a comunidade acadêmica.

O CONAP, por meio de sua Assembleia se reúne 6 vezes por ano e conta com a seguinte composição: Dois representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles bolsista do ProUni; um representante dos estudantes do ensino médio público; dois representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior; dois representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior; dois representantes da sociedade civil; dois representantes do Ministério da Educação; e um representante das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, conforme redação da Portaria Normativa nº 11, de 2012³⁸ que alterou a Portaria MEC nº 429, de 2 de abril de 2008, que dispõe sobre o CONAP. O Presidente será por um de seus membros, eleito pelo colegiado, para mandato de um ano, facultada a recondução por uma única vez.

A Portaria nº 1.132, de dez 2009³⁹ dispõe sobre a instituição das Comissões Locais, que terão a seguinte composição: um representante do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, que deve ser bolsista PROUNI; um representante do corpo docente das instituições privadas de ensino superior, que deve ser professor em regime de dedicação mínima de 20 (vinte) horas semanais; um representante da direção das instituições privadas de ensino superior, que deve ser o

³⁸ BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 11, de 23 de maio de 2012.

³⁹ BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 1.132, de 2 de dezembro de 2009.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

coordenador ou um dos representantes do PROUNI na IES; e um representante da sociedade civil. As Comissões deverão, além de outras atribuições, emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do PROUNI e fornecer informações sobre o PROUNI à CONAP.

Existem portanto, mecanismos já implementados para a fiscalização e supervisão das bolsas. Esses mecanismos supervisionam tanto as instituições quanto os alunos, e vão desde o cancelamento das bolsas, desligamento das instituições e termos de ajuste para as instituições que exibem baixa ocupação das bolsas. No mais, a troca de informações entre a Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB) e a Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação fiscaliza bolsistas do ProUni e as instituições de ensino superior que recebem renúncia fiscal para participarem do programa.

A fiscalização não está isenta de críticas. Em 2015 a Controladoria Geral do União (CGU) publicou auditoria que analisou o período de 2005 a 2012 e constatou existência de beneficiários falecidos na situação de matriculados; Concessões a bolsistas com renda familiar que não atende aos critérios do programa; Seleção de candidatos para campi que não funcionavam; alto índice de ociosidade das vagas das bolsas ofertadas, na média de 22%, esse sem dúvida um dos maiores desafios do programa⁴⁰.

Nesse sentido, isenção fiscal apenas para bolsas ocupadas, facilitação na aderência ao Fies para as bolsas de 50% e incremento das bolsas permanência são medidas importantes para reverter o quadro de bolsas ociosas. A auditoria insiste ainda

⁴⁰ BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília, março 2015. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAV%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

na necessidade de melhoria nos controle de crítica de modo a assegurar a confiabilidade das informações a serem registradas no sistema (SISPROUNI).

Como resultado geral da avaliação sobre a comprovação das informações dos bolsistas da amostra, verificou-se que 12,2% dos 1.879 candidatos da amostra aprovados nos processos seletivos deixaram de comprovar pelo menos um dos critérios de elegibilidade referentes à escolaridade, residência e renda do grupo familiar. Ressalta-se que o critério de elegibilidade relativo à renda foi o que apresentou o maior índice de descumprimento de comprovação documental, correspondendo a 11,3% dos aprovados⁴¹.

A procedência dos alunos no ensino superior é maciçamente de alunos do ensino médio público. Em 2013, 69,7% dos alunos ingressantes no ensino superior privado eram egressos do ensino médio público e apenas 30,3% do ensino médio privado⁴².

2.3. O desempenho no ENADE e o investimento público

⁴¹ BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Brasília, março 2015. p. 60. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.

⁴² SEMESP, Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. Mapa do Ensino Superior no Brasil 2015.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um procedimento de avaliação do SINAES criado em 2004 com o objetivo de acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos no curso de avaliação. Trata-se assim de importante ferramenta à disposição das análises de políticas públicas do ensino superior na medida em que abrange um número significativo de estudantes, em razão da sua obrigatoriedade, e consegue avaliar o desempenho final do estudante.

A Associação Brasileira para Desenvolvimento da Educação Superior em 2014 publicou estudo levando em consideração as notas do ENADE de 2010/2011/2012 de alunos de escolas de ensino superior públicas e privadas⁴³. Verificou que no total dos alunos respondentes, a escola superior pública contou com 172.587 respondentes, ou 21,9% do total de alunos e sua nota bruta da prova do Enade (% acertos) é de 47,87. Na rede privada 614.883 respondentes com nota bruta de 41,88. Portanto, alunos que estudam em escolas de ensino superior públicas apresentam, na média, um resultado substancialmente superior à média nacional.

Esse dado se inverte quando analisadas as notas dos bolsistas ProUni. Alunos com ProUni integral tiveram um desempenho com nota 49,35 % de acertos, alunos do ProUni parcial obtiveram 43,91%, alunos com ProUni parcial e FIES tiveram nota bruta de 44.25% de acertos. Assim, como nota geral tem-se o seguinte:

⁴³ ABRAES, Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior. **Programas de Inclusão e o Ensino Superior no Brasil: O Impacto do Programa Universidade Para Todos - Prouni no Desempenho dos Alunos no ENADE**, 2014. Disponível em: www.anup.com.br/portal/pagina/download-arquivo/arquivo/9. Acesso em 10 de setembro de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Alunos Bolsistas ProUni 100%
Nota Geral do ENADE	47,87	41,88	49,35
Horas de estudo fora da sala de aula	5,85	4,88	6,00

Fonte: Abraes

Alunos com bolsa ProUni integral possuem notas e tempo de estudo superiores as notas e tempo de estudo de alunos de instituições públicas e os demais alunos das instituições privadas, que possuem a menor média de horas estudadas fora de sala de aula. A crítica ao programa por investir dinheiro público em instituições de qualidade duvidosa e de entregar um aluno despreparado ao futuro mercado de trabalho não parece encontrar guarida.

No que diz respeito ao estudante a necessidade de um desempenho de 75% de aprovação nas disciplinas exige uma dedicação maior do estudante, que certamente impacta em seu resultado final no curso. No que diz respeito à instituição o art. 7º, § 4º da Lei n. 11.096/ prevê a possibilidade do Ministério da Educação desvincular do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição. As duas medidas estimulam o melhor desempenho das instituições e alunos sob pena de encerramento das bolsas.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

O mesmo estudo ao levar em consideração a renúncia fiscal (em 2013 de R\$750.9 milhões) chegou um custo aproximado de R\$ 1.926,00 por aluno, ou cerca de R\$ 161,00 por aluno equivalente/mês. Esse número refere-se aos alunos bolsistas integrais. Para as instituições federais o estudo aponta números do TCU com um custo corrente por aluno equivalente é de R\$ 13.996,00 por ano⁴⁴ (ou R\$16.054,00, quando incluídas as despesas com hospitais universitários). O número sem hospital universitário é de um custo mensal por aluno de R\$1.166,00. A tabela fica ficaria a seguinte:

	Instituições Públicas	Alunos Bolsistas ProUni 50%	Alunos Bolsistas ProUni 100%
Nota Geral do ENADE	47,87	43,91	49,35
Custo por aluno	R\$13.996,00	R\$ 963,00	R\$ 1.926,00

Fonte: Abraes

Notas maiores foram obtidas com 7 (sete) vezes menos gastos públicos. Por vezes o gasto com alunos no ensino superior público apresenta-se controverso. Para Corbucci o valor muitas vezes apresentado desconsidera-se a complexidade de serviços e produtos oferecidos pelas IFES à sociedade, além do mais as obrigações previdenciárias também têm sido incluídas nesses gastos. Assim quando se eliminam essas despesas, assim como as sentenças judiciais que se referem a passivos trabalhistas, e se faz uma ponderação do alunado atendido pelas IFES, segundo o nível de ensino cursado, verifica-

⁴⁴ Dados do Inep apontam um investimento direto de R\$ 19.110 por aluno no ensino superior em 2012 e de R\$ 21.383 em 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_publico_direto_educacao_estudante_nivel_ensino_valores_reais_2000-2013.xlsx. Acesso em 01 de setembro de 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

se que o gasto per capita nessas instituições é bastante heterogêneo. O autor fala em estudo apontado um valor de pouco mais de R\$ 4.000,00⁴⁵.

Ainda que se possa discutir os valores gastos com um aluno de instituições públicas dificilmente os números chegariam próximo do valor deixado de arrecadar com as isenções fiscais e por fim, se fossem absolutamente equivalentes as notas superiores continuariam a justificar a eficiência do gasto público.

CONCLUSÕES

A expansão do ensino universitário no Brasil passou por distintas fases. A primeira em 1968, ano de redação Lei n. 5540/68 que reformulou o sistema de ensino superior brasileiro e uma segunda fase ocorreu a partir de 1995. Esse crescimento não se apresenta uniforme nos setores público e privado. Em 2015 os números são de 2.069 IES privadas e 295 públicas.

Embora o Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) de 2016 aponte o Brasil como terceiro país que mais investe em educação, existe um consenso a respeito da necessidade do aumento de número de pessoas na educação superior no Brasil. A meta também está presente no atual Plano Nacional de Educação. Assim, as políticas públicas na área educacional devem continuar se voltando a expansão do ensino superior.

Uma das primeiras iniciativas governamentais que integram a democratização e expansão do ensino superior é a que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Assim que foi criado o programa recebeu uma série de críticas, especialmente

⁴⁵ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.p. 686.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

por beneficiar a educação privada em detrimento da pública e pela falta de fiscalização e acompanhamento do programa.

O processo de criação do programa é bastante controverso, com uma pressão significativa das entidades representativas do setor privado. A IES/Mantenedora interessada em ofertar bolsas de estudo do ProUni efetua a adesão por meio do Sistema do Programa Universidade para Todos – SISPROUNI e posteriormente, o MEC divulga o resultado com a quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas e distribuídas por curso e por IES/Campus.

As instituições privadas de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderirem ao Prouni ficarão isenta da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). O cálculo dessa isenção será feito na proporção da ocupação efetiva das bolsas. A restrição foi feita para se evitar concessão de isenção a bolsas que não estavam sendo efetivamente ocupadas. Tal medida resolve uma das grandes críticas feitas ao programa em seu início, que era a isenção sem ocupação real das bolsas.

Outra crítica importante alertava para o número de bolsas ociosas e nesse sentido duas medidas foram colocadas em prática, a bolsa permanência e vinculação ao FIES. O bolsista parcial de 50% pode usar o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para custear os outros 50% da mensalidade, sem a necessidade de apresentação de fiador na contratação do financiamento. Para isso, é necessário que a instituição e o curso para o qual o candidato foi contemplado com bolsa parcial do Prouni tenham oferta de vagas para financiamento e que o estudante seja aprovado no processo seletivo do Fies.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

Já a bolsa permanência é exclusiva para os bolsistas integrais matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 semestres de duração e carga horária igual ou superior a 6 horas diárias de aula, o valor fica em torno de R\$ 300,00. A bolsa permanência precisa, a nosso ver, de uma ampliação. Atualmente, poucos cursos e estudantes preenchem os requisitos da bolsa e em inúmeros casos o estudante usuário de bolsa de estudos enfrenta grandes problemas para o custeio das demais despesas com educação⁴⁶.

Contudo, é de se observar que em mais de dez anos de programa a maior parte (70%) das bolsas disponibilizadas nas IES são integrais.

A meta para ampliação do número de estudantes no ensino superior certamente foi cumprida. Do total de estudantes na faixa entre 18 e 24 anos, parcela de 32,9% frequentava o Ensino Superior em 2004. Em 2014, dos estudantes dessa mesma faixa etária, 58,5% estavam na faculdade⁴⁷. No mais, sabe-se que a procedência dos alunos no ensino superior é maciçamente de alunos do ensino médio público. Em 2013, 69,7% dos alunos ingressantes no ensino superior privado eram egressos do ensino médio público e apenas 30,3% do ensino médio privado, fato que demonstra a democratização do ensino superior antes ocupado em sua maior parte por alunos da rede privada.

No que diz respeito à necessidade de fiscalização e acompanhamento várias medidas foram tomadas ao longo dos anos. Existem mecanismos já implementados para a fiscalização e supervisão das bolsas. Esses mecanismos supervisionam tanto as instituições quanto os alunos, e vão desde o cancelamento das bolsas, desligamento das instituições e termos de ajuste para as instituições que exibem baixa ocupação das

⁴⁶ Em 2015 PL 243 do Dep. Wadson Ribeiro propunha a ampliação da bolsa permanência e uma flexibilização em seus critérios, mas a proposta foi arquivada em outubro de 2016..

⁴⁷ BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/12/numero-de-estudantes-universitarios-cresce-25-em-10-anos>. Acesso em: 05 de out. De 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

bolsas. Mesmo as taxas de problemas encontrados são pequenas perto da dimensão do programa.

Isso não significa, por óbvio, que a fiscalização não mereça ainda mais investimentos para que o programa se aperfeiçoe e os índices de problemas encontrados fique mais adequado.

No que diz respeito a qualidade dos alunos e formandos os resultados encontrados foram muito positivos. Alunos que recebem bolsa integral tem mais tempo de estudos fora de sala de aula. Esse fato, aliado a necessidade de comprovação de desempenho, pode explicar os bons resultados no ENADE dos alunos bolsistas.

Assim, o dinheiro investido, via renúncia fiscal, consegue encontrar retorno quando se pensa na expansão dos alunos no ensino superior, que ainda se faz necessária no Brasil, e nos resultados já obtidos pelo programa.

REFERÊNCIAS

ABRAES, Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior. **Programas de Inclusão e o Ensino Superior no Brasil: O Impacto do Programa Universidade Para Todos - Prouni no Desempenho dos Alunos no ENADE**, 2014. Disponível em: www.anup.com.br/portal/pagina/download-arquivo/arquivo/9. Acesso em 10 de setembro de 2016.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

BRASIL, Ministério da Educação- Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014** Brasília, 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 11, de 23 de maio de 2012.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 1.132, de 2 de dezembro de 2009.

BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 35: Programa Universidade para Todos – PROUNI.** Brasília, março 2015. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf. Acesso: 02 de novembro de 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, Out. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Nov. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. A Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: Da Reforma Universitária de 1968 à Década de 2010. **Revista Radar**, n. 46, agosto 2016.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso nacional. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009, p. 302.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Balanço da política social no novo milênio. In: *Perspectivas da política social no Brasil / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – Brasília : Ipea, 2010.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas de Educação Superior – Graduação, 1995 e 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em 05 de novembro de 2016.

MACEDO, Arthur Roquete de; TREVISAN, Lúcia Maria Vettorato; TREVISAN, Péricles e MACEDO, Caio Sperandio de. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, 2005, vol.13, n.47, pp.127-148. Disponível em:



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso 05 de outubro de 2016.

MARCELINO, José; PINTO, Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Campinas, out. 2004, p. 729

MARTINS, Carlos Benedito. A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 E A ABERTURA PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009, p. 23. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso: 22 de setembro de 2016.

MOSES, Michele S. Ideais contestados: entendendo as divergências morais sobre política educacional. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 30, n.1, p. 7-22, jan./jun. 2005.

OECD, Organization for Economic Cooperation and Development. **Education at a Glance 2016**. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en#WC3XZeMrLIU#page7. Acesso em 05 de outubro de 2016.

PEREIRA, Wendell; SANTOS, Sônia. Políticas Públicas e educacionais no contexto histórico brasileiro, Anais do Simpósio Estado e Políticas Públicas, Universidade Federal de Uberlândia, Disponível em <http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/AC15.pdf>, Acesso em 28.04.17.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.226>

SEMESP, Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. **Mapa do Ensino Superior no Brasil 2015.**

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Monitoramento TC 028.140/2011-7.**

Disponível

em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928464122E93>. Acesso em: 01 de setembro de 2016.