



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS DE CHAPECÓ
LICENCIATURA EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni): ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO
E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

RICARDO GARMUS

CHAPECÓ

2018

RICARDO GARMUS

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni): ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO
E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado como requisito para obtenção de grau de
Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade
Federal da Fronteira Sul.

Orientador: Prof.º Dr. Claudécir dos Santos

CHAPECÓ

2018

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Garmus, Ricardo

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni): ENTRE A
DEMOCRATIZAÇÃO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR /
Ricardo Garmus. -- 2018.

62 f.

Orientador: DR Claudecir dos Santos.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de
Ciências Sociais-Licenciatura, Chapecó, SC , 2018.

1. ProUni. I. Santos, Claudecir dos, orient. II.
Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Não foi fácil chegar neste momento, foram anos dedicados aos bancos escolares, desde as primeiras letras até o ensino superior. Durante minha formação, várias pessoas, de diferentes culturas, com visões de mundo diferenciadas e com diferenças de oportunidade foram moldando minhas expectativas.

Inicialmente, jamais eu pensaria que um dia poderia ser estudante de ensino superior e muito menos ainda conseguir um diploma de nível superior. Hoje, olhando para trás, consigo observar quantos caminhos sinuosos, quantas intempéries tive que enfrentar. E alguém vence isso sozinho? A resposta é não! Nós humanos, somos seres dependentes, cada um de nós depende do seu semelhante, jamais alcançamos algum objetivo agindo sozinho. E justamente por este motivo que desejo agradecer algumas pessoas que nesta minha caminhada foram decisivas para que conseguisse reunir forças e condições para seguir na direção correta.

Agradeço imensamente aos meus pais, Genir e Ivone. Palavras não podem descrever a gratidão que devo a estas pessoas simples, que deles foram furtadas as oportunidades de seguir seus estudos. Naquele momento, o trabalho braçal fazia-se a regra, não competia para agricultores estudar, desta forma que as classes trabalhadoras foram acostumadas a serem protagonistas do trabalho. Porém sempre enxergaram a diferença social gerada pelo fato de “ter ou não estudo”. Foram eles que me incentivaram a seguir firme, desde a educação primária, e quem sabe, um dia, pudesse chegar à universidade. Cheguei, e com muito orgulho que finalizo essa etapa!

À Mayara, esposa e companheira, mãe do melhor presente que eu poderia receber, o nosso filho Joaquim.

Ao meu querido filho Joaquim, que neste momento está tendo os primeiros contatos com as letras, quero deixar uma mensagem especial, de amor!

Aos meus colegas de Universidade, em especial ao meu orientador, Professor Claudecir, pelos ensinamentos e pelo companheirismo.

A todas e todos, Muito Obrigado!

A Universidade é um lugar de discussão, não uma ilha onde o aluno desembarca para sair com um diploma. (José Saramago, 2005)

RESUMO

Este trabalho trata-se de uma pesquisa acadêmica, dedicado ao estudo do Programa Universidade Para Todos – ProUni. Buscamos identificar se os objetivos do programa, que surgiu como uma proposta revolucionária de inclusão social de estudantes oriundos de classes historicamente desassistidas pelo Estado nas Universidades, pode, em alguns momentos, confundir-se com um processo de mercantilização da educação superior brasileira, conforme apontados por estudiosos do assunto. Para esta tarefa, a dinâmica adotada foi de analisar a literatura acadêmica focando em ambas análises, tanto daqueles que defendem que o ProUni é uma ferramenta valorosa de inclusão, quanto pelo viés daqueles que entendem que o programa, foi, na verdade, uma forma de mascarar um processo de reduzir a educação superior ao puro e simples diploma de graduação.

Palavras-Chave: Educação Superior, Inclusão, Mercantilização, ProUni.

ABSTRACT

This dissertation is about an academic research, dedicate to an university social work program know as ProUni. The dissertation try to find out if the goals of the program, that has emerged as a revolutionary proposal of the social inclusion of students sourced in historically least favored classes by the state in the universities, can, at certain points, be confused with the mercantilization, process of Brazilian higher education, according to scholars on the subject. To this assignment, the adopted dynamic was to analyze the academic literature focused on both reviews, of those who advocate ProUni is a valorous framework of social inclusion, both by bias who believe the program, was in truth, a way to hide the process to bring down the higher education to a pure and simple graduation certificate.

Keywords: Higher Education, Social Inclusion, Mercantilization, ProUni.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Percentual de instituições de educação superior por categoria administrativa..... | 34 |
| Gráfico 2 - Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) 2004 – 2014..... | 35 |
| Gráfico 3. Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa 2004 – 2014..... | 36 |
| Gráfico 4. Número de ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa 2004 – 2014..... | 37 |
| Gráfico 5 - Número de bolsas oferecidas pelo ProUni no período de 2005 – 2014..... | 42 |
| Gráfico 6 - Divisão entre bolsas integrais e parciais oferecidas pelo ProUni no período de 2005 – 2014..... | 43 |
| Gráfico 7 - Bolsistas por categoria administrativa de IES no período de 2005 – 2014..... | 43 |
| Gráfico 8 - Bolsistas por turno em cursos presenciais no período de 2005 – 2014..... | 44 |
| Gráfico 9 - Percentual de bolsistas por turno em cursos presenciais no período de 2005 – 2014..... | 44 |
| Gráfico 10 - Percentual de bolsistas integrais/parciais no período de 2005 – 2014..... | 53 |

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Número de instituições de educação superior por organização acadêmica e categoria administrativa 2004 – 2014.....33
- Tabela 2 - Número de instituições de educação superior, por categoria administrativa e por organização acadêmica segundo dados do MEC.....35
- Tabela 3 - Número de vagas de cursos de graduação, por categoria administrativa.....37

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

BM – Banco Mundial

CF – Constituição Federal

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEB – Fundo de Financiamento da Educação Básica

GT – Grupo de Trabalho

IES – Instituições de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

KROTON – Organização Educacional Privada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

PL – Projeto de Lei

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Parceria Público Privada

PROUNI – Programa Universidade Para Todos

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

STF – Superior Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

UAB - Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 | A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL..... | 15 |
| 2.1 | O PERÍODO PÓS-LDB DE 1996..... | 18 |
| 2.2 | A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA DA SILVA..... | 19 |
| 2.3 | O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni)..... | 21 |
| 3 | A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO..... | 31 |
| 3.1 | CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2014..... | 31 |
| 3.2 | A CONCESSÃO DE BOLSAS PELO PROGRAMA ProUni – REGRAS GERAIS | 38 |
| 3.3 | QUANTITATIVO DE BOLSAS CONCEDIDAS PELO ProUni NO PERÍODO 2004 – 2014..... | 41 |
| 4 | OS ESTUDOS ACADÊMICOS SOBRE O ProUni: APONTAMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS AO PROGRAMA..... | 45 |
| 4.1 | O JOGO DE INTERESSES DA INICIATIVA PRIVADA SOBRE O ProUni..... | 45 |
| 4.2 | O ProUni COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL..... | 50 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 56 |
| 6 | REFERÊNCIAS | 59 |

1 INTRODUÇÃO

O ensino superior no Brasil sempre foi um espaço de disputa política entre Estado e iniciativa privada, isso é observado no capítulo primeiro deste trabalho quando exposto a trajetória das políticas relacionadas ao fomento da educação superior. De acordo com Carvalho (2013) e Lopes (2018) o modelo de universidade adotado pelo Governo brasileiro foi pela via da iniciativa privada. Isso ocorreu com a Reforma Universitária de 1968, onde o Governo brasileiro, seguindo orientações internacionais, baseando-se em um estudo norte-americano¹ que indicava que as instituições brasileiras deveriam ser organizadas de forma que seguisse um modelo empresarial.

Impulsionadas pelo grande desenvolvimento da indústria brasileira, ainda nos governos militares, as IES privadas tiveram um papel de protagonismo na formação de mão de obra qualificada que atendia as demandas mais imediatas do setor produtivo brasileiro. Para Lopes (2018) estas instituições estavam juridicamente divididas em IES confessionais e comunitárias, desta forma não existindo a figura das IES privadas com fins lucrativos. Estas instituições estavam amparadas legalmente da renúncia fiscal do impostos sobre a renda, patrimônio e serviços.

Com a redemocratização do Brasil no período pós ditadura militar, a Constituição Federal de 1988, no Artigo 150 confere essa isenção fiscal às IES, onde veda à União, Estados e Municípios aumentar impostos das instituições de ensino. Carvalho (2013) acredita que esse ordenamento jurídico foi decisivo para que as IES privadas adquirissem uma vantagem financeira e conseqüentemente predominassem na formação do ensino superior.

Com a aprovação da Lei 9.394 de 1996 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), previam uma divisão na forma clara entre as IES, assim com a LDB de 1996 os estabelecimentos com fins lucrativos foi figurado efetivamente. Tavares (2012) aponta que a LDB de 1996 seguiu orientações de organismos internacionais, quando garantiu a obrigatoriedade e gratuidade apenas para os níveis fundamentais de ensino, já para o ensino superior, o Estado foi definitivamente desobrigado, desta forma Tavares (2012) argumenta que tais medidas favoreceram a iniciativa privada.

1 Lopes (2018), disponível em <https://periodicos.set.edu.br/index.php/educacao/article/view/4249> acessado em Agosto de 2018.

O ProUni surgiu na chamada reforma universitária iniciada em 2003 no Governo Lula da Silva. Tal programa surge de uma demanda social para acesso ao ensino superior e conseqüentemente sendo fruto das ações de Governo para expansão da rede brasileira de ensino superior, que incluía a oferta de vagas nas IES públicas e privadas. Inicialmente, as ações do Governo Lula da Silva foram tomadas com base no relatório elaborado por um grupo de trabalho interministerial, que apontava, segundo Trópia (2012) para uma situação catastrófica para a educação superior brasileira. As instituições públicas estavam sucateadas, devida a crise fiscal que o Estado enfrentava, já as IES privadas possuíam vagas sobrando em suas instituições, além disso, corriam um risco de inadimplência generalizada.

Somado a essa situação caótica que as instituições enfrentavam, também o Governo brasileiro possuía como meta o PNE de 2001, determinado que até 2010, a população universitária, com idade de 18 a 24 anos, deveria alcançar os índices de 30% nas universidades, em 2001 eram apenas 9%.

Para que o Governo alcançasse tal meta, seria necessário agir logo, e é nesse contexto que o ProUni se apresenta como uma ação do Governo brasileiro voltada à inserção de estudantes nas instituições privadas. O programa é apresentado como uma parceria público-privado, onde as IES privadas ofereciam suas vagas ociosas nos cursos de graduação e, em troca, estavam isentas de uma série de tributos. Na prática, o programa é uma espécie de “estatização” de vagas nas Universidades privadas.

É importante destacar que, para cumprir a meta do PNE de 2001, o governo brasileiro instituiu uma série de medidas somadas ao ProUni, que vão desde a criação de novas Universidades Federais, criação de novos *campi* universitários, aumento de vagas na IFES e políticas de financiamento estudantil.

Nesse sentido, o ProUni foi bem recebido pela sociedade brasileira, tanto por parte dos estudantes, que buscavam uma oportunidade de entrar na Universidade, quanto pelas IES privadas que enfrentavam uma espécie de esvaziamento das salas de aula. Do mesmo modo que aliviava o Estado da responsabilidade imediata de criar oportunidades de inclusão nas Universidades públicas.

Entretanto, desde a sua criação, o programa tem sido alvo de críticas, alguns estudiosos da área educacional afirmam que uma das características do ProUni, conceder isenção fiscal às IES privadas, é uma forma mascarada de privatização da educação

superior. Essa ação, no entendimento dos críticos, é uma transferência de responsabilidade, sendo que o Estado delega à iniciativa privada a responsabilidade pela formação superior.

Porém, o programa não pode ser entendido somente por este aspecto, cabe destacar que, historicamente, desde a criação das primeiras Universidades, estas instituições estavam afastadas dos interiores dos Estados brasileiros, principalmente situadas nas capitais e centros urbanos. Somado a isso, essas IFES ofereciam poucas vagas, e as classes trabalhadoras, mesmo que situadas nos locais sede das Universidades, dificilmente poderiam acessar o ensino superior.

Foi em função desse cenário que nos propusemos a compreender melhor esse programa. Afinal, o ProUni se apresenta como uma oportunidade para aqueles e aquelas que buscam uma formação superior, se consolidando como um programa de democratização do ensino superior, ou se revela como um dispositivo dependente e contribuinte de um processo de mercantilização da educação?

Com o intuito de ampliar e aprofundar as reflexões sobre essa problemática, o estudo destaca pesquisas, ideias e compreensões que sinalizam, tanto para a defesa do ProUni como uma forma eficaz e barata ao Estado de inserir estudantes nas universidades, como para o jogo de interesses particulares da iniciativa privada para com o programa. Assim sendo, estudar o ProUni pelas duas vias, democratização e mercantilização, tentando compreender os apontamentos contrários e favoráveis ao programa, é o nosso objetivo principal.

A pesquisa está organizada da seguinte forma: na primeira parte é apresentada uma contextualização da educação superior brasileira antes do ProUni bem como os bastidores da disputa política entorno da criação do programa. O ponto de partida é a reforma universitária de 1968, quando alguns estudiosos apontam que tal reforma foi determinante para a abertura do caminho para a iniciativa privada ter predominância no segmento educacional, em detrimento da Universidade pública. Após esse período, já com a LDB de 1996, construída com base nas orientações do Banco Mundial, a preferência pela via privada de educação superior foi priorizada. Então, em 2004, já no Governo Lula da Silva é que teve início a discussão para elaboração das regras do ProUni. Tal medida foi uma verdadeira batalha política, as mantenedoras trataram de agir de forma incisiva na intenção de moldar o programa de acordo com seus interesses.

A segunda parte trata-se de analisar a educação superior, pela ótica da oferta de vagas pelas IES privadas e públicas e o quantitativo de bolsas que o ProUni distribuiu. A análise dos dados inicia-se em 2004, com limite o ano de 2014. Os dados são oficiais e foram coletados do Ministério da Educação.

A terceira e última parte trata-se de um diálogo entre as duas vertentes: democratização x mercantilização. Os argumentos das duas vertentenses são apresentados e contextualizados nas considerações finais desta pesquisa.

Como recurso metodológico e base teórica para realização da pesquisa, foram utilizados, trabalhos acadêmicos focados à pesquisa bibliográfica sendo os autores referenciados neste trabalho. Também baseado na consulta de fontes documentais diversas, em especial, web sites de empresas educacionais, em documentos emitidos pelos órgãos governamentais, como Ministério da Educação e o Instituto Anísio Teixeira (Inep) e nos meios de comunicação social das mantenedoras de ensino superior e em publicações de órgãos da imprensa tradicional e das mídias eletrônicas nacionais.

2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL

O surgimento e conseqüentemente o predomínio das Instituições de Ensino Superior Privadas (IES) no Brasil teve seu início com a Reforma Universitária de 1968, conforme aponta Cristina Helena Carvalho (2013), tal reforma foi implementada durante a ditadura civil-militar, que incentivou o desenvolvimento e a manutenção de estabelecimentos privados de ensino. “O modelo implantado, procurou atender a crescente demanda por acesso ao ensino superior e passou a ser feito pelo ensino privado, que se organizou por meio de empresas educacionais.” (CARVALHO, 2013, p. 762)

De acordo com Maria Gracileide Alberto Lopes (2018) o novo padrão de ensino foi aprovado pelo Ministério da Educação (MEC) tendo sido baseado em um estudo americano que indicava a mudança da estrutura universitária para um modelo empresarial. “Assim, em 1968 pela Lei 5.540/68 a Reforma Universitária organizou o ensino, privilegiando cursos da área tecnológica e expandindo a rede privada de ensino superior.” (LOPES, 2018, p. 32)

Durante o período da ditadura civil-militar, o ensino superior brasileiro passou, por grandes mudanças, tanto pelo lado do corpo docente, com afastamentos, aposentadorias forçadas, expulsões e exílios, e também pelo lado dos estudantes, que sofreram represálias, conforme aponta Lopes (2018). Esse período foi marcado pelo intenso processo de desenvolvimento da indústria brasileira, e conseqüentemente para modernizar o país, houve a expansão do ensino superior, com o repasse de recursos para que as universidades públicas e privadas construíssem prédios e aquisição de novos equipamentos.

A expansão da educação superior no Brasil passou a ser uma exigência do próprio capital, seja pela capacitação da força de trabalho para a produção, seja para difusão de uma imagem de “política inclusiva”. Dessa forma, o Estado expandiu a rede privada e teve papel decisivo para levar adiante esse crescimento, seja por meio da injeção de verbas públicas em formas de subsídios ou pela redução de exigências legais para a criação de novos cursos. (LOPES, 2018, p. 33).

Impulsionado pelo incentivo concedido pelo Estado, conforme destaca Lopes (2018), o ensino superior privado desenvolveu-se em grande escala até o início da década de 1980, e era formado por um conjunto de instituições de ensino superior (IES) confessionais e comunitárias, e não previa, juridicamente, a existência de empresas

educacionais, mais precisamente instituições privadas, todas foram denominadas como instituições sem fins lucrativos, desta forma, tais instituições se beneficiavam da renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, patrimônio e serviços, bem como possuíam acesso a captação de recursos públicos.

Essa configuração jurídica também foi assegurada pela Constituição Federal de 1988, que em seu Art.150 destaca:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (BRASIL, 1988):

Desta forma, como as Universidades estavam se transformando em instituições sem fins lucrativos, Carvalho (2013) aponta que esse ordenamento legal foi determinante para o avanço e crescimento de grandes estabelecimentos mercantis que foram ganhando projeção e poder econômico.

Com a aprovação da Lei 9.394 de 1996, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que instituiu as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), desta forma, efetivamente, o modelo institucional de estabelecimentos educacionais com fins lucrativos foi figurado, promovendo uma clara divisão entre os modelos, conforme consta no texto da LDB:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representante da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

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 e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996):

Com a LDB de 1996, as IES passaram a contar com a diferenciação entre as instituições não lucrativas (Comunitárias e Confessionais) e instituições particulares (Privadas). Para Carvalho (2013) e Lopes (2018), tal mudança na Lei deve ser vista sob a

hipótese de que favoreceu o segmento privado de ensino, e conseqüentemente a construção de oligopólios educacionais.

2.1 O PERÍODO PÓS-LDB DE 1996

Já na década de 90, como destaca Pedro Henrique de Sousa Tavares (2012), o Banco Mundial, fazendo o uso do seu poder econômico, recomendou reformas educacionais, na perspectiva da gestão da pobreza, que priorizassem a educação primária. Para o Brasil, o foco estaria no Ensino Fundamental, a otimização na gestão dos recursos escolares, maior eficácia e eficiência, descentralização, entre outros.

Tavares (2012) afirma que o Banco Mundial, ao publicar em 1995, o documento *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, apresentou as orientações de reformas educacionais para o ensino superior.

Entre as principais recomendações desse documento podemos destacar o incentivo à expansão do setor privado, à busca de fontes alternativas de financiamento, o discurso da eficiência em mecanismos de gestão, a criação de um sistema avaliativo da qualidade do ensino e a diversificação das instituições de ensino. Estas orientações referendaram a tese do anacronismo do modelo de universidade de ensino-pesquisa-extensão, considerado custoso e em antagonismo à nova racionalidade de economia de recursos do pensamento neoliberal, cuja saída deveria ser a maior diversificação institucional, com a criação de um ensino superior não-universitário e o aumento do número de instituições privadas. (TAVARES, 2012, p. 34)

Desta forma, a LDB, em tramitação no Legislativo, deveria ser compatível com o projeto de educação proposto pelo Banco Mundial, para isso o Governo FHC, como meta “deveria reforçar as estruturas fragmentadas e descentralizadas, mantendo a obrigatoriedade e gratuidade restrita ao ensino fundamental, como orientado pelo Banco Mundial, uma vez que tal medida traria reflexos em todos os outros níveis de ensino.” (TAVARES, 2012, p. 35)

O período posterior à implementação da LDB, de acordo com Tavares (2012) é marcado por um conjunto de reformas, instituídas paulatinamente e de forma fragmentada, que confirmam uma tendência de opção pela expansão da educação superior brasileira pela iniciativa privada, regulada por vários instrumentos normativos oficiais, sendo por decretos, leis, medidas provisórias, entre outras formas que foram favorecendo o segmento privado.

O Decreto 2.306/1994 para Tavares (2012) foi um dos grandes elementos deste processo de reforma na educação e refere-se ao que consagrou a diversificação institucional no ensino superior, estabelecendo a oferta de ensino superior em universidades, centros universitários, faculdades, institutos e escolas superiores, regulando a expansão da educação superior pela demanda da iniciativa privada.

Esse modelo de expansão, com a diferenciação institucional, possibilitou um amplo crescimento do setor privado. Tanto foi o crescimento do setor:

“que no período de 1994 a 2000, o setor cresceu 86%, em contraste com o crescimento de 28% do setor público, e nas Instituições de Ensino Superior (IES) não universitárias o crescimento no número de matrículas foi de 53%.” (TAVARES, 2012, p. 35)

2.2 A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA DA SILVA

Após vencer a eleição presidencial de 2002, chega à presidência da República, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido popularmente como Lula da Silva. À sua frente, o governo Lula da Silva tinha grandes obstáculos, nas mais diversas áreas, e a educação superior, objeto de estudo desta pesquisa, estava entre as áreas que necessitavam atenção especial.

A primeira ação do governo Lula da Silva, de acordo com Patrícia Vieira Trópia (2009), foi a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Para Otranto (2005), o GTI foi composto por 12 membros, sendo dois representantes de cada um dos órgãos que se seguem: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda. E tinha por objetivo, analisar a situação do ensino superior no Brasil e apresentar um plano de ação.

Uma das primeiras ações do GTI foi realizar um diagnóstico da situação do ensino superior brasileiro, e a partir disso apresentar um plano de ação. “O diagnóstico realizado pelo grupo acerca da educação superior, em especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), era catastrófico, dada a crise fiscal do Estado e a suposta incapacidade do Estado brasileiro de realizar novos investimentos.”(TRÓPIA, 2009, p. 2)

Também no mesmo relatório, conforme aponta Trópia (2009), a crise não se restringia apenas às IFES, mas vinculava-se também às instituições privadas que se viam

“ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada e pela crescente desconfiança em relação à qualidade da formação e aos diplomas.” (TRÓPIA, 2009, p. 2)

Portanto, seria necessário agir imediatamente frente ao imenso problema que o Estado tinha para ser resolvido. Otranto (2005) afirma que o GTI apontava para as seguintes soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda (BRASIL, 2003, *apud* OTRANTO 2005) sendo que “A reforma 'mais profunda' passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento que, segundo o GTI, resolveriam o problema das instituições federais de educação superior.” (Ibidem, 2005, p. 1)

Conforme aponta Otranto (2005), o objetivo era universalizar o acesso à educação superior com qualidade, o que significa, até 2010, seria necessário saltar de 9% para 30% da população em idade universitária para atingir as metas do PNE, lei nº. 10.172, de 6 de janeiro de 2001. Se observado os números da educação superior brasileira o “percentual é muito inferior comparado aos 27% no Chile; 39% na Argentina; 62% no Canadá e 80% nos Estados Unidos da América[...]” (SANTOS, 2005, p. 5), tornando assim urgente as medidas a serem tomadas para ampliar o acesso ao ensino superior.

Mas como seria feita essa universalização? Segundo Rodrigues (2007) os cursos superiores de curta duração seriam uma forma rápida de alcançar a meta proposta. Outra opção seria fazer uso massivo das tecnologias da informação para ampliar a oferta de ensino, a chamada educação à distância, que receberia o nome de “Universidade Aberta do Brasil” e abrangeria desde a alfabetização até a pós-graduação.

Neste anseio de criar mecanismos para revolucionar a educação superior em um curto espaço de tempo, parafraseando Juscelino Kubitschek que, com entusiasmo lançou a seguinte frase “50 anos de progresso em 5 anos de realizações” para apresentar seu famoso plano de metas, o governo petista também apostara suas fichas nesta meta de curto prazo.

Assim, uma junção de esforços e interesses culminaram em uma série de programas e ações políticas que foram lançadas para o ensino superior no primeiro governo Lula da Silva, sendo elas: “a instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a Lei de

Inovação Tecnológica, a educação à distância e as Parcerias Público-Privadas.” (TRÓPIA, 2009, p.3)

Em 2006, através do decreto nº 5.800 instituiu-se o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que em sua essência consistia em levar a educação às regiões mais afastadas dos grandes centros, ou seja, a chamada interiorização da educação superior, porém “os objetivos da UAB ocultam que a transformação da educação superior em um crescente e lucrativo negócio exige a redução de custos, o que implica inserir o ensino a distância nos cursos de graduação.” (TRÓPIA, 2009 p. 5)

Dentre as discussões e propostas que envolvem a Reforma Universitária do Governo Lula da Silva, Gilioli (2005) destaca o Programa Universidade Para Todos (ProUni). Desde o anúncio oficial de que o projeto de Lei seria encaminhado ao Parlamento em 2004, até a versão definitiva da Lei 11.096 em 2005, o Programa foi alterado diversas vezes, geralmente atendendo às reivindicações das Instituições de Ensino Superior (IES) particulares e beneficentes, enfocando assim as relações entre governo e entidades representantes das mantenedoras de ensino superior.

Deise Mancebo destaca que “[...]um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União” (MANCEBO, 2004, p.80).

Foi justamente neste contexto que o ProUni aparece como solução para o governo Lula da Silva com vistas a solucionar o deficit educacional superior, por dois motivos: a) promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, b) acelera os índices de alunos matrículas no ensino superior, assim cumprindo o PNE – Lei 10.172/2001.

2.3 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni)

O ProUni foi criado em 2004 no primeiro mandato do governo Lula, instituído pela Lei nº 11.096/2005, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de parciais de 50% e 25% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de

formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005).

Para ingressar no programa, o candidato deve ter renda *per capita* de até um salário-mínimo e ter cursado o ensino médio em escola pública. O programa também atende professores da rede pública de ensino fundamental, que não possuam diploma de nível superior. Como ação afirmativa:

“[...]o programa adotará uma política de cotas, pela qual serão concedidas bolsas de estudo para alunos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acordo com a proporção dessas populações nos respectivos Estados, para o que se utilizarão os dados do censo do IBGE.” (MANCEBO, 2004, p. 81)

A forma de ingresso, será pela nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos processos seletivos específicos das instituições privadas de ensino superior.

Em sua proposta inicial, o ProUni sugeria que: “O aproveitamento, para o programa, na forma de bolsas de estudo integrais, de parte dessas vagas ociosas das instituições de ensino superiores privadas possibilitará a elevação da taxa de matrícula, viabilizando o ingresso de 300 mil novos alunos em um prazo de cinco anos.” (MANCEBO, 2004, p. 81)

Já para as regras para instituições privadas que aderirem ao programa:

(1) As instituições filantrópicas de ensino superior que já têm isenção de impostos federais e que abarcam 85% dos alunos matriculados na rede privada terão que transformar 20% de suas matrículas em curso de graduação ou seqüencial de formação específica em vagas para o ProUni. [...] conforme o Projeto de Lei que regulamenta o ProUni, as instituições filantrópicas deverão oferecer os 20% de gratuidade já exigidos pela lei, exclusivamente em bolsas de estudo, e não mais em outros tipos de atendimento, sob pena de perderem a própria condição de instituição filantrópica.

(2) No caso de universidades privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, o Projeto de Lei prevê a isenção de quatro tributos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social. Como contrapartida, a instituição privada de ensino superior aderirá ao ProUni, mediante assinatura de termo de adesão, com vigência de dez anos, cumprindo-lhe oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição. (MANCEBO, 2004, p. 82)

Resumindo, todas as instituições filantrópicas estarão compulsoriamente no programa, salvo se recorrerem à Justiça, ao contrário das universidades com fins

lucrativos, que deverão assinar um termo de adesão com o Ministério da Educação, assim sendo opcional aderir ao programa. (MANCEBO, 2004)

Do ponto de vista dos estudantes, Gilioli (2005) destaca:

[...]o ProUni promove uma política pública de acesso – mas não de permanência – ao ensino superior, além de orientar-se pela concepção de assistência social, oferecendo benefícios e não propriamente direitos aos egressos do ensino médio público. Ademais, os cursos superiores ofertados nas IES privadas e filantrópicas são, muitas vezes, de qualidade questionável e voltados apenas às demandas imediatas do mercado. (GILIOLI, 2005, p.56)

O mesmo afirma Trópia (2009), considera que embora o programa seja defendido como uma das ações mais democráticas do governo Lula da Silva, oculta quem são seus principais beneficiados, como observamos a seguir:

[...]alude à democratização do ensino superior e oculta que os maiores interessados e beneficiados são as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que a ele aderirem, na medida em que elas ficam isentas dos seguintes impostos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. (TRÓPIA, 2009, p.3)

Nas palavras dos autores críticos ao programa, fica claro a transferência de recursos públicos para a parceria público-privado, mesmo que exista um discurso de democratização do ensino superior, e visando consolidar até mesmo a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro.

Embora seja unanimidade entre pesquisadores e gestores das Instituições Federais de Ensino Superior, da necessidade na ampliação do financiamento das IFES, a opinião pública entendia que as IFES eram, na verdade, instituições elitistas, uma espécie de refúgio de servidores privilegiados e voltadas à formação de ricos. E foi justamente com esse pensamento pejorativo referente às IFES, que o ProUni surgiu e pretendia resolver o grave problema do acesso à formação superior, ampliando a renúncia fiscal, pouco transparente para a sociedade, que quase nada sabe sobre o emprego de verba pública em instituições privadas, porém, se fosse investido nas instituições públicas, poderia impulsionar programas de expansão e modernização.

Números oficiais [...] mostram que os incentivos fiscais já concedidos pelo governo federal às instituições privadas filantrópicas de ensino superior, foco principal do programa Universidade para Todos, seriam suficientes para dobrar o número de alunos nas federais. Beneficiadas com isenção fiscal, as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias são INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal.

Estudo feito pelo Ministério da Educação, na gestão Cristovam Buarque, indica que seriam necessários de R\$ 800 milhões a R\$ 1 bilhão para criar cerca de 520 mil novas matrículas nas universidades federais. (CONSTANTINO, 2004 *apud* MANCEBO, 2004, p. 84).

Dessa forma, na opinião dos críticos ao ProUni, o programa passa a ser um meio de privatizar a educação superior brasileira por outras vias, pois vincula a diminuição do investimento público em instituições públicas, beneficiando, sob uma espécie de compra de vagas em instituições privadas de ensino através do expediente da renúncia fiscal, concedida às instituições que aderirem ao programa. Deve-se insistir neste argumento, pois, “delega a responsabilidade estatal para entidades privadas, sob uma alegação da vaga gratuita ao estudante, porém, aumenta de forma considerável a oferta privada e o distanciamento do poder público.” (MANCEBO, 2004, p.85)

A grande crítica ao ProUni se sustenta ainda mais quando observado o contexto em que o programa foi criado. Passados dois governos tucanos, a chamada era FHC, onde políticas neoliberais foram levadas a cabo, a desarticulação do serviço público e em especial as Universidades Federais não foram poupadas desse processo.

Na medida em que o ProUni foi tomando um lugar central na Reforma Universitária, tão logo o Projeto de Lei (PL) chegou ao congresso, para Gilioli (2005), os empresários representantes das Instituições Ensino Superior (IES) apresentaram suas contrapropostas ao PL, tendo a maioria das suas reivindicações atendidas através de emendas apresentadas por deputados. Esse grupo empresarial é representado, em sua grande maioria, pela Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior (ABMES). Esta associação foi fundada em 1982. Em 2000, liderou o fórum das entidades representativas do ensino superior particular. Este fórum, conforme destaca Rodrigues (2007), deu origem ao fórum nacional da livre-iniciativa na educação, sendo que esta entidade ganhou muito mais projeção com a criação do ProUni.

Grupo este que atua fortemente no ensino superior, sendo responsável por 70% das vagas, porém se observados os números mais atuais, 87,7% das instituições de educação superior são privadas. As IES privadas têm uma participação de 75,3% (6.058.623) no total de matrículas de graduação, em contrapartida a rede pública, portanto, participa com 24,7% (1.990.078). (BRASIL, 2016)

Segundo o Ministério da Educação e Cultura (MEC), o ProUni corresponde a cerca de 40% das vagas ofertadas pelas instituições privadas. Em 2014, segundo o Censo da

Educação Superior, eram cerca de 2 mil as instituições privadas participantes. No mesmo ano, de acordo com o MEC, mais da metade, 1.182 instituições, faziam parte do programa. (BRASIL, 2014)²

O programa foi recebido com muito entusiasmo pelos representantes das mantenedoras do ensino. Segundo Gilioli (2005, logo que o PL foi lançado, uma verdadeira batalha foi lançada em busca de moldá-lo mais favorável possível de acordo com os interesses das mantenedoras. Ao todo, o projeto recebeu 292 propostas de emenda que mostram, em sua maioria, grande influência das instituições privadas e filantrópicas de ensino superior.

Em sua proposta inicial, o ProUni previa que as IES não poderiam aderir ao Fies caso não aderissem ao ProUni, porém as mantenedoras trataram logo de agir, assim a proposta foi alterada para: “terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fies as instituições que aderirem ao ProUni” (BRASIL, 2004, art. 13, *apud* GILIOLI, 2005, p. 57).

As mantenedoras sabiam do potencial financeiro que o ProUni representava, tanto que participaram ativamente da sua elaboração:

Além da alteração sugerida de desobrigar as filantrópicas de destinar 20% da gratuidade em bolsas integrais, as mantenedoras queriam incluir bolsas parciais, ampliar a faixa de renda familiar per capita de um para três salários mínimos e exigir processos seletivos internos das instituições – e não só pelo Enem. Já as IES com fins lucrativos queriam reservar apenas 5% de suas vagas aos alunos carentes, não oferecer bolsas integrais e conceder bolsas parciais de 20% a 80% (OESP, 2004). A reivindicação de bolsas parciais de 50% foi apresentada pelo vice-presidente do Semesp e logo aceita pelo relator da comissão que analisou o PL, deputado Irineu Colombo (PT-PR). (GILIOLI, 2005, p. 58)

Inicialmente o ProUni foi Instituído por meio da Medida Provisória (MP) nº 213, publicada em 13 de Setembro de 2004, e atendendo a maioria das reivindicações das IES. Em especial, conforme aponta Gilioli (2005), foi o artigo 12 da MP, que concedia privilégios as instituições sem fins lucrativos para se tornar com fins lucrativos, que recebeu a seguinte redação: “passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de vinte por cento do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas” (BRASIL, 2004, *apud* GILIOILLI, 2005, p. 60).

2 Censo da Educação superior 2014, disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/censo_da_educacao_superior_2014_principais_resultados.xls acessado em Agosto de 2018

Essa transformação de natureza jurídica das instituições, gerou um ganho financeiro vantajoso às IES:

A adesão da Universidade Estácio de Sá ao ProUni é um exemplo disso: maior IES privada do País (mais de 100 mil alunos), mudou seu estatuto de filantrópica para entidade com fins lucrativos. Com isso, passou a pagar a cota patronal do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e o ISS (Imposto sobre Serviços), mas passou a se beneficiar das isenções do Programa[...]. Com a mudança, ela não precisa mais oferecer os 20% de gratuidade (10% em bolsas integrais mais 10% em bolsas parciais e assistência social), mas apenas 10% (5% em bolsas integrais e 5% em parciais). Tal mudança foi lucrativa – não teve de pagar retroativamente nenhum tributo e usufruirá o benefício de pagar 100% da cota patronal apenas dentro de 5 anos. (GILIOLI, 2005, p. 60)

Buscando moldar o programa de acordo com seus interesses, as mantenedoras continuaram na ofensiva, segundo (Gilioli, 2005) até a votação da MP em Dezembro de 2004, o texto ainda sofreu modificações. A mais impactante, favorável às mantenedoras, foi apresentada pelo deputado Paulo Magalhães (PFL) e concedia as IES não beneficentes (com ou sem fins lucrativos) destinariam apenas 7,14% de suas vagas para os beneficiários, reduzindo, portanto o que previa a MP, 10%. Para as IES com fins lucrativos, a exigência de ofertar bolsas integrais teria a proporção de uma bolsa para cada 28 pagantes (3,44%).

A MP do ProUni foi aprovada no dia 16 de Dezembro de 2004 pelo Senado Federal, porém o resultado da negociação não foi nem os 7% que as mantenedoras defendiam, nem os 10% que o governo apresentava na MP. Foi fixado em 8,54% a partir de 2006. (Gilioli, 2005)

Esse resgate histórico da situação da educação superior no Brasil, especialmente nos anos 2000, diante do contexto de políticas neoliberais, e a forma como o e como o ProUni foi pensado e moldado, permitem-me questionar como ocorreu a expansão do ensino superior privado no Brasil e como se tornou uma fonte altamente lucrativa para as mantenedoras.

Também pode-se pesquisar se o ProUni foi o responsável por tornar a educação em mercadoria, ou se de fato pode ser pensado como uma política pública de acesso ao ensino superior. Nesse sentido cabe investigar: como se deu esse processo de mercantilização da educação superior? E como esse conceito de mercado, movido especialmente pela comercialização da educação, foi responsável pelo surgimento de grupos educacionais privados? E por fim, seria o ProUni, o fator determinante para o surgimento dos grandes grupos educacionais? Com as respostas a estes

questionamentos, é possível analisar em um contexto mais amplo, como a educação superior representa uma fatia de mercado extremamente lucrativa.

Como o Programa Universidade para Todos (ProUni) foi ganhando centralidade na chamada reforma universitária do governo Lula, e a essência do programa é a chamada parceria Público-Privadas, onde o Estado fica encarregado de financiar as IES privadas através das renúncias fiscais nos seguintes impostos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

Já as IES que aderirem ao programa, oferecem, em contrapartida, as vagas ociosas em seus cursos de graduação, sendo assim, surge a seguinte hipótese: O ProUni foi determinante para que a burguesia de serviços ganhasse projeção financeira, tendo seus interesses assegurados pela chamada parceria público-privado.

O ProUni, fruto da chamada reforma da educação superior iniciada no primeiro mandato do ex-presidente Lula, teve em sua fase inicial, por objetivo, democratizar o acesso ao ensino superior. Porém, conforme destaca Gilioli (2005), tão logo o programa chegou ao congresso nacional para análise, as mantenedoras do ensino superior trataram de agir e moldar o programa o mais favorável possível aos seus interesses. E tiveram suas reivindicações atendidas, portanto ficara evidente que o programa foi perdendo seu caráter inicial.

Com o potencial que o ProUni representava aos interesses de mercado das mantenedoras do ensino superior, justamente pelo fato de que o Brasil precisava atingir as metas do PNE Lei nº. 10.172, de 6 de janeiro de 2001, onde apontava que seria preciso alcançar os índices de 30% da população em idade de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior até 2010. Sendo que em 2004, o Brasil possuía apenas 9% da população meta do PNE matriculados em universidades. Esses fatores foram determinantes para que os empresários do ensino superior apoiassem tal iniciativa do governo.

Outro fator importante é observado nas palavras de Trópia (2009) em que o ProUni surge como uma forma de recuperação fiscal às instituições privadas de ensino superior, pois estas antes da elaboração do ProUni estavam correndo o risco de uma inadimplência generalizada.

Sendo assim, o ProUni aparece como uma parceria público-privado, mas nesta parceria, quem mais saiu ganhando? Em matéria recente publicada na revista *Valor Econômico* apontam que a gigante brasileira Kroton Educacional, obteve, de julho a setembro de 2017, a receita líquida de R\$ 1,323 bilhão³, um avanço anual de 87,3%. Deste total, R\$ 1,301 bilhão vieram do ensino superior, uma alta de 90,5%, onde são 979.193 alunos matriculados nos cursos de nível superior presenciais e à distância. É um número expressivo, quando comparado com os números da educação superior privada de 2016 informados pelo MEC, onde foram 6.058.623 alunos matriculados em todas as IES privadas do país, somente a Kroton participa com praticamente um milhão de alunos.

As IES privadas no Brasil possuíam em 2016, segundo dados do MEC, 75,3% do total de matrículas de graduação. É um número expressivo de matrículas, e demonstra o poder econômico que a educação superior representa. Esse crescimento da educação superior privada, possivelmente, pode ter relação direta com as seguintes situações: a) pela concepção neoliberal de abertura econômica, redução dos gastos sociais, privatização de empresas e serviços públicos iniciada nos anos de Governo FHC; b) com as parcerias público-privadas, especialmente com o Prouni; e c) devido ao atraso histórico de investimento público na educação superior, de modo que, populações residentes fora das capitais e centros urbanos, estavam desassistidas de políticas públicas para acesso à educação superior.

O setor privado de educação superior possuía em 2003, segundo dados do MEC, 1652 instituições privadas (Particular, Confessional, Comunitária e Filantrópica), e estas IES privadas eram responsáveis por 2.750.652 matrículas. Em 2014, esse número é muito superior, vejamos: o Brasil passou a contar com 2.070 instituições de ensino superior, sendo esse segmento responsável por 7.287.421 de matrículas na rede de ensino superior.

Os dados acima mencionados demonstram o caráter que a política educacional brasileira assumiu a priorização pelas universidades privadas. Para Boito Jr. (2012) o capitalismo brasileiro sempre dependeu muito das classes populares para se desenvolver. Conforme pode ser observado nas palavras do autor, foi um partido criado pelo movimento sindical e popular, o PT, que retomou a proposta da intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

3 Disponível em <https://www.valor.com.br/empresas/5189127/kroton-sai-de-prejuizo-para-lucro-de-r-451-milhoes-no-3-trimestre> acessado em Abril de 2018.

Para entender o sentido do termo “neodesenvolvimentista” Boito Jr. (2012) classifica como um programa de política econômica e social que visa o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com transferência de renda, mas sem romper com o modelo vigente do neoliberalismo. Esse conceito descreve muito bem o que significa o ProUni, pois é justamente a chamada parceria público-privada, que basicamente consiste em: o Estado participar com o financiamento e desburocratização do ensino superior e a iniciativa privada ter a liberdade de agir.

Para os defensores desta parceria ela é perfeita, pois o Estado deixa de gastar recursos públicos, não aparelha o Estado e, os investimentos, desburocratizados, tem uma maior eficácia quando administrados pela iniciativa privada. Boito Jr. (1999) resume muito bem essa exaltação do mercado pela iniciativa privada, pois a ideologia neoliberal do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume uma forma crítica a intervenção do Estado na economia, procurando sempre demonstrar a superioridade do mercado frente a ação estatal. Primeiramente a superioridade econômica, uma vez que o livre jogo da oferta e da procura e o sistema de preços permitem uma alocação melhor dos recursos disponíveis. Em segundo lugar, o mercado, para os neoliberais, possui uma superioridade política e moral, uma vez que os consumidores possuem uma certa soberania em um ambiente de concorrência.

Porém esse conceito de mercado aplicado à educação superior, criou o que (TRÓPIA, 2008, BOITO JR., 1999) definem como burguesia de serviços, e tendem a configurar a educação superior como mercadoria de venda.

Como a origem da nova burguesia de serviços está, em grande medida, no capital comercial, este segmento tende a conceber o ensino superior como mera mercadoria, como mero valor de troca. O que isso significa? Que cursos não rentáveis não são criados; áreas do conhecimento são desconsideradas; o sentido crítico iluminista da universidade se esvazia; a universidade se torna operacional. A nova burguesia de serviços no campo da educação cresceu com a política neoliberal de redução de gastos sociais e de privatização, assumindo, portanto, funções sociais relegadas pelo Estado. (TRÓPIA, 2008, p. 10)

Para esse conceito de educação mercadoria, Minto (2011) acredita que a educação superior, é um nicho de mercado, potencialmente lucrativo, e foi submetida a uma lógica de ampliação em diversas formas de instituições de ensino, preferencialmente em instituições privadas e operantes conforme a lógica de mercado. A privatização, ou seja, a adequação da educação à lógica de mercado, se torna possível quando existe a possibilidade de se organizar o ensino superior de forma lucrativa, e da condição social da

educação, que precisa ser configurada como consumidores em potencial dessa mercadoria.

Em relatório apresentado em 2012 no Conselho Nacional de Educação, órgão ligado ao MEC, a consultora Luiza Yoko Taneguti, destaca: “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade” sendo que sua percepção das políticas adotadas até então apontam justamente para o mesmo caminho que os autores mencionados acima discorrem. Segundo Taneguti (2012) a despeito do reconhecido avanço na questão do acesso e da vinculação de recursos, as políticas universalistas de democratização do ensino, orientadas pela lógica da oferta, não lograram cumprir a promessa de tratar a todos igualmente. Têm elas alimentado uma forte tendência para a adoção de políticas orientadas pela lógica da demanda, voltadas para o direito à diferença como base do direito à igualdade.

No mesmo relatório, Taneguti (2012) aponta que esse mecanismo de financiamento público indireto para os estabelecimentos de ensino superiores privadas têm sofrido resistências daqueles que lutam por uma retomada dos investimentos na educação superior pública, após décadas de seu reconhecido processo de descapitalização. Os defensores da educação pública consideram que, os recursos não arrecadados pelo Estado com as isenções concedidas as IES privadas que aderirem ao ProUni, poderiam ser aplicados na oferta de vagas em instituições públicas, em lugar de comprar vagas ociosas do setor privado, sendo que acreditam que tais IES privadas oferecem um serviço de qualidade duvidosa. Para esses, o ProUni representa uma medida de recuperação financeira de IES que enfrentam queda na demanda pelos serviços do ensino, quer pelo excesso de vagas criadas, quer pela queda de rendimentos reais da população e o nível elevado de desemprego, responsáveis pela inadimplência e desistência.

3 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO

Conforme demonstrado no início dessa pesquisa, o ProUni foi, inicialmente, planejado pelo governo Lula para alcançar as metas do PNE, lei nº. 10.172, de 6 de janeiro de 2001, que determinava o aumento da população universitária, para alcançar os índices de 30% da população em idade de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior até 2010. Sendo que em 2004, o Brasil possuía apenas 9% da população meta do PNE matriculados em universidades.

Diante da necessidade de criar mecanismos para resolver o problema da educação superior brasileira, um fator importante é observado na concepção de Trópia (2009) em que o ProUni surge como uma forma de recuperação fiscal às instituições privadas de ensino superior, pois estas antes da elaboração do ProUni estavam correndo o risco de uma inadimplência generalizada.

Nesta seção, serão abordados os dados oficiais elaborados pelo MEC e apresentados, os quais foram oficialmente apresentados à sociedade brasileira. O objetivo neste o momento é demonstrar como houve uma expansão expressiva no número de criação de instituições de ensino superior, especialmente observando a evolução das instituições públicas e privadas. As IES privadas, conseqüentemente, em maior quantidade, são responsáveis pela maioria expressiva das matrículas ativas no ensino superior.

O período de análise dos dados inicia-se em 2004, pois foi justamente neste ano em que a MP do ProUni, nº 213 foi publicada. O limite da análise dos dados é o ano de 2014. Esta data é expressiva para o governo brasileiro, onde são comemorados os 10 anos da MP do ProUni.

3.1 CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2014

A rede de educação superior brasileira, possui sua organização acadêmica dividida em Universidade, Centro Universitário, Faculdade, Institutos Federais (IF) e Centro Federal de Educação Tecnológica (*CEFET*), sendo regulamentadas pelo Decreto nº 5.773/06 que estabelece os critérios para o credenciamento das instituições de educação superior.

- I - faculdades;
- II - centros universitários; e
- III - universidades.

As instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

- I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional;
- II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e
- III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

§ 1º A criação de universidades federais se dará por iniciativa do Poder Executivo, mediante projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional.

§ 2º A criação de universidades privadas se dará por transformação de instituições de ensino superior já existentes e que atendam ao disposto na legislação pertinente.

São centros universitários as instituições de ensino superior pluri curriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. Os centros universitários credenciados têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior. (BRASIL, 2014)

O Censo da Educação Superior é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao MEC. A avaliação constitui-se em importante instrumento de obtenção de dados para a geração de informações que subsidiam a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, além de ser elemento importante para elaboração de estudos e pesquisas sobre o setor. Os dados estatísticos levantados no Censo são publicados pelo MEC, para o ano de 2014, foi elaborado o documento “Censo da Educação Superior 2014 – Notas Estatísticas”.

O Censo coleta informações sobre as Instituições de Educação Superior, os cursos de graduação e sequenciais de formação específica e sobre cada aluno e docente, vinculados a esses cursos. (BRASIL, 2014)

Segundo o Inep, a coleta é realizada por meio do Sistema online *Censup*, que deve ser acessado e preenchido por todas as instituições da educação superior, conforme Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, desta forma traçando um panorama oficial e real sobre os dados apresentados.

Tabela 1. Número de instituições de educação superior por organização acadêmica e categoria administrativa 2004 – 2014.

| Ano | Instituições | | | | | | | | |
|------|--------------|--------------|---------|----------------------|---------|-----------|---------|------------|---------|
| | Total | Universidade | | Centro Universitário | | Faculdade | | IF e Cefet | |
| | | Pública | Privada | Pública | Privada | Pública | Privada | Pública | Privada |
| 2004 | 2.013 | 83 | 86 | 3 | 104 | 104 | 1.599 | 34 | a |
| 2005 | 2.165 | 90 | 86 | 3 | 111 | 105 | 1.737 | 33 | a |
| 2006 | 2.270 | 92 | 86 | 4 | 115 | 119 | 1.821 | 33 | a |
| 2007 | 2.281 | 96 | 87 | 4 | 116 | 116 | 1.829 | 33 | a |
| 2008 | 2.252 | 97 | 86 | 5 | 119 | 100 | 1.811 | 34 | a |
| 2009 | 2.314 | 100 | 86 | 7 | 120 | 103 | 1.863 | 35 | a |
| 2010 | 2.378 | 101 | 89 | 7 | 119 | 133 | 1.892 | 37 | a |
| 2011 | 2.365 | 102 | 88 | 7 | 124 | 135 | 1.869 | 40 | a |
| 2012 | 2.416 | 108 | 85 | 10 | 129 | 146 | 1.898 | 40 | a |
| 2013 | 2.391 | 111 | 84 | 10 | 130 | 140 | 1.876 | 40 | a |
| 2014 | 2.368 | 111 | 84 | 11 | 136 | 136 | 1.850 | 40 | a |

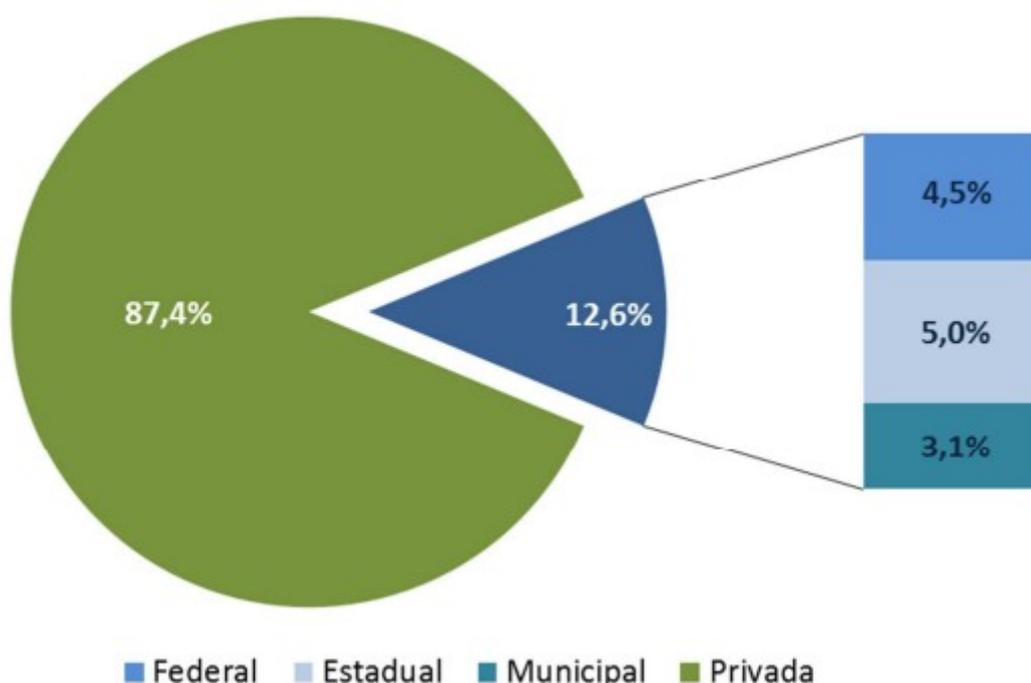
Fonte: BRASIL (2014)

Se observado os dados da tabela acima, em 2004, a rede de educação superior brasileira contava com 2.013 IES, 224 delas eram instituições públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e 1789 instituições privadas. Podemos, portanto, ter a clareza de como o setor privado de educação superior possuía uma grande vantagem em número de instituições.

No entanto, essa pequena retração percentual, que pode ser atribuída a diversos fatores, dentre os quais destaca-se uma pequena redução na quantidade de universidades privadas (de 86 para 84 instituições), ao mesmo tempo em que houve aumento de 83 para 111 universidades públicas, não altera o quadro geral, que ainda segue liderado pelo setor privado, no que se refere à quantidade de instituições de ensino superior.

Porém a liderança em número de instituições do segmento privado de educação se consolidou até 2014, quando verificamos, no gráfico abaixo, os dados da educação superior daquele ano. O Censo da educação, aponta que a rede de educação superior brasileira, em 2014, ofereceu 32.878 cursos de graduação em 2.368 instituições de educação superior no Brasil, 87,4% das instituições de educação superior são privadas e 12,6% das IES são públicas (BRASIL, 2014).

Gráfico 1 - Percentual de instituições de educação superior por categoria administrativa.



Fonte: BRASIL (2014)

Os dados acima demonstram que o segmento privado de educação superior é bastante ativo, seguindo na liderança em números de instituições de ensino superior no período comparado.

Na tabela 2, abaixo, que demonstra o quantitativo de IES públicas e privadas, informadas pelos dados oficiais do MEC em 2014, há evidências de que a organização acadêmica permanece a mesma que aquela de 2004, sendo que a rede pública de ensino superior aparece com 298 instituições, enquanto a rede privada estava representada por 2.070. No período analisado, (2004 – 2014) é observado que o número de instituições privadas e públicas cresceu, foram criadas 281 IES privadas, enquanto as IES públicas

tiveram 74 novas instituições. Em termos de comparação, para cada nova IES pública, foram em média 3,8 novas instituições privadas. Esses dados nos auxiliam a pensar como o setor educacional brasileiro estava aquecido no período analisado.

Tabela 2. Número de instituições de educação superior, por categoria administrativa e por organização acadêmica segundo dados do MEC.

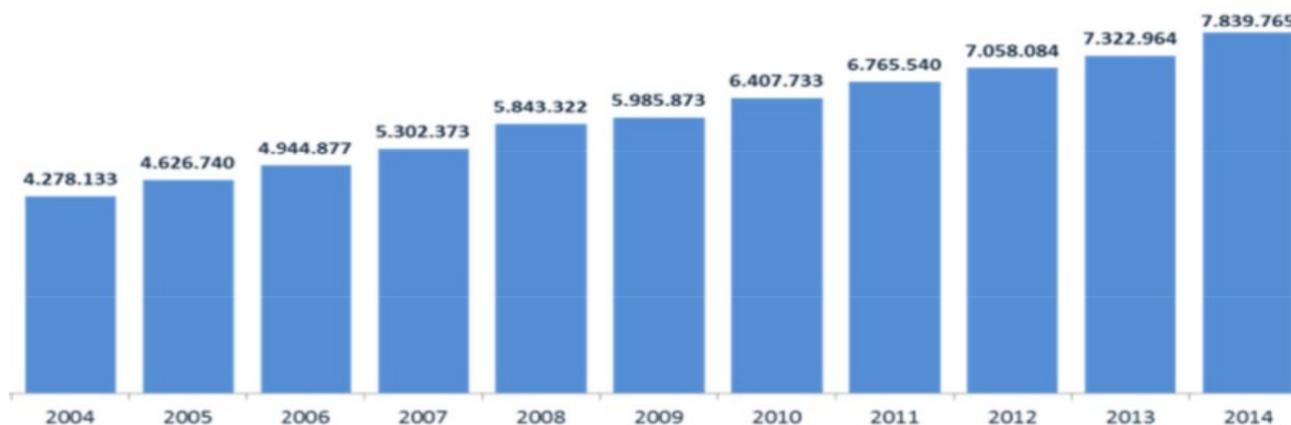
| Organização Acadêmica | Total Geral | Estadual | Federal | Municipal | Privada |
|------------------------------|--------------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|
| Centro Universitário | 147 | 2 | 0 | 9 | 136 |
| Faculdade | 1.986 | 78 | 4 | 54 | 1.850 |
| Universidade | 195 | 38 | 63 | 10 | 84 |
| IFs e Cefets | 40 | - | 40 | - | - |
| Total Geral | 2.368 | 118 | 107 | 73 | 2.070 |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo da educação Superior (BRASIL, 2014)

Os dados acima nos revelam que, a maioria dos estabelecimentos é constituída por faculdades privadas, do total somam 78,1%. A disponibilidade de centros universitários e faculdades também são majoritariamente da rede privada, 92,5% e 93,2%, respectivamente. No caso das universidades, 58,9% são públicas. (BRASIL, 2014)

Nesse contexto, as universidades são a maioria na rede federal, correspondendo a 58,9% de toda essa rede, seguidas pelos IFs e Cefets com 37,4%. Na rede federal, as faculdades ocupam apenas 3,7%. Na rede privada, elas representam 89,4% de toda essa rede e mais de $\frac{3}{4}$ de todas as IES no Brasil. O número, embora bastante distinto, indica que são ofertas institucionais diversas. (BRASIL, 2014)

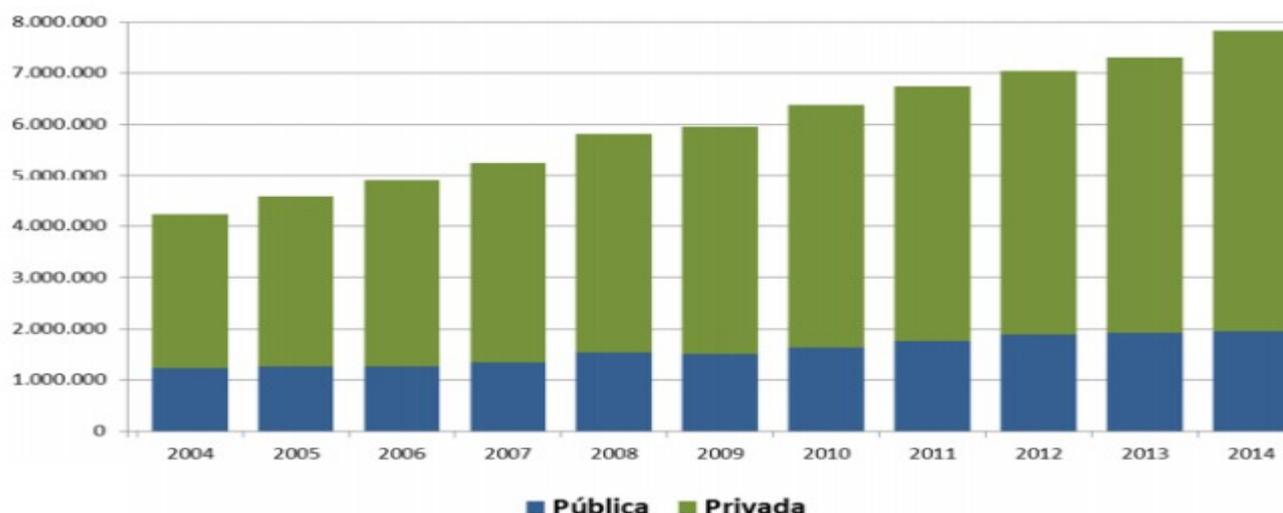
Gráfico 2 - Número de matrículas na educação superior (Graduação e Sequencial) 2004 – 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

Entre 2004 e 2014, segundo dados do MEC, houve acréscimo de 3.561.632 no número de matrículas na educação superior, isso representa um aumento de 96,5% com relação aos dados iniciais. Essas matrículas são dados gerais, resultado da soma entre vagas das instituições públicas e privadas. Os dados são expressivos, considerando que no ano de 2014, o número de matrículas na educação superior de graduação e sequencial superou 7,8 milhões de alunos. (BRASIL, 2014)

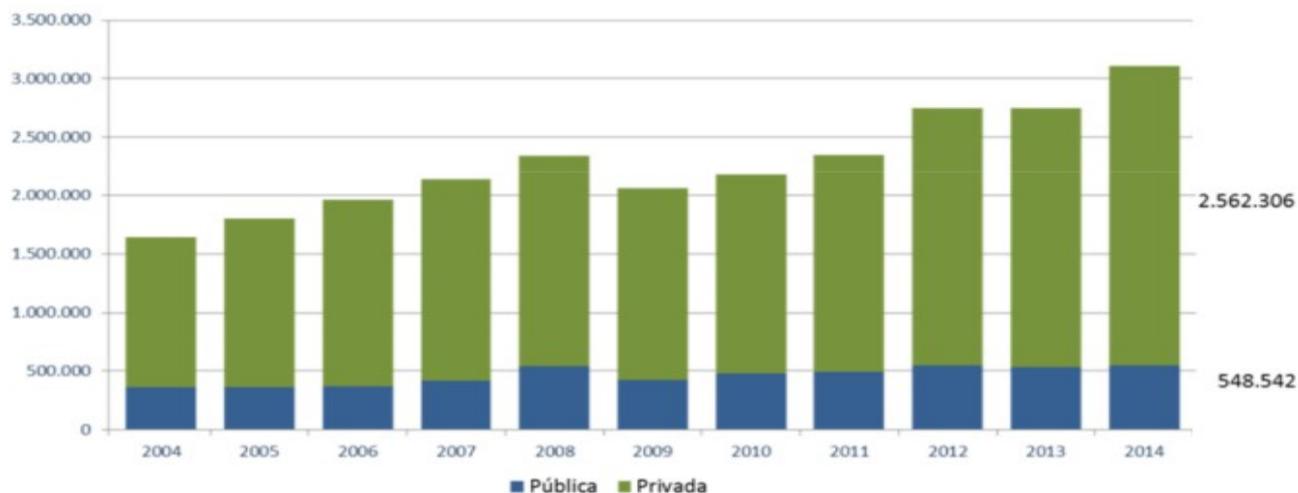
Gráfico 3. Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa 2004 – 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

As IES privadas tiveram em 2014, uma participação de 5.867.011 no total de matrículas de graduação, isso representa 74,9% do total. A rede pública, no mesmo ano, portanto, participa com 25,1% tendo 1.961.002. As matrículas de graduação da rede privada alcançaram, em 2014, a maior participação percentual do período analisado, 74,9% do total. A média brasileira é de 2,5 estudantes na rede privada para cada estudante na rede pública. (BRASIL, 2014)

Gráfico 4. Número de ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa 2004 – 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

Em 2014, mais de 3,1 milhões de alunos ingressaram em cursos de graduação. Destes, 2.562.306 eram alunos de instituições privadas, o que representa 82,4% do total. Também é observado uma estabilidade nos dois anos anteriores, em 2012 e 2013, porém, em 2014 os ingressos tiveram um aumento expressivo (especialmente nas instituições privadas) com uma taxa de crescimento de 13,4%. (BRASIL, 2014).

Para o mesmo ano, foram oferecidas mais de 8 milhões de vagas em cursos de graduação, sendo 78,5% vagas novas e 21,1%, vagas remanescentes. A rede pública correspondeu a quase 10% das vagas ofertadas pelas instituições de educação superior. (BRASIL, 2014)

Tabela 3. Número de vagas de cursos de graduação, por categoria administrativa.

| Categoria Administrativa | Total Geral de Vagas | Vagas Novas Oferecidas | Remanescentes |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Federal | 471.189 | 343.281 | 127.908 |
| Estadual | 211.451 | 166.164 | 45.287 |
| Municipal | 111.308 | 84.441 | 26867 |
| Privada | 7.287.421 | 5.751.766 | 1.535.655 |
| Total Geral | 8.081.369 | 6.345.652 | 1.735.717 |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo da educação Superior (BRASIL, 2014)

Os dados expostos até o momento são fundamentais para entender a dinâmica da estruturação do ensino superior brasileiro. De forma prática, a rede privada de ensino

superior permaneceu até o ano de 2014 na liderança, mantendo sua hegemonia em número de instituições e abraçando conseqüentemente o maior número de estudantes matriculados no ensino superior. Este aspecto deve ser analisado sob a ótica da delegação da responsabilidade pelos rumos da educação superior à iniciativa privada.

3.2 A CONCESSÃO DE BOLSAS PELO PROGRAMA ProUni – REGRAS GERAIS

Em linhas gerais, os critérios para o estudante concorrer a uma bolsa do ProUni, deverá participar do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), na edição imediatamente anterior ao processo seletivo do ProUni, e obter a nota mínima nesse exame, estabelecida pelo MEC para aquele ano. Também deverá ter renda familiar de até três salários mínimos por pessoa, e satisfazer a uma das condições abaixo:

- Ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em escola privada com bolsa integral da instituição;
- Ter cursado o ensino médio parcialmente em escola pública e parcialmente em escola privada com bolsa integral da instituição;
- Ser pessoa com deficiência;
- Ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição, e concorrendo a vaga em curso de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada. (BRASIL, 2018)

A seleção para a obtenção das bolsas se dá em três fases, conforme determina o MEC:

a) inscrição e pré-seleção pelo MEC: o estudante escolhe a modalidade de bolsa e até cinco opções de instituições de ensino superior, cursos, habilitações ou turnos dentre as disponíveis, conforme sua renda familiar per capita e sua adequação aos critérios do programa. Em seguida, o Sistema do ProUni (Sisprouni) classifica os estudantes, de acordo com as suas opções e as notas obtidas no Enem. A nota considerada pelo ProUni é a média aritmética das notas das provas de redação e de conhecimentos gerais do Enem, isto é, a soma das duas notas dividida por dois. São geradas, então, listagens públicas dos estudantes pré-selecionados em cada curso de cada instituição.

b) aferição das informações prestadas pelo candidato pelas instituições de ensino superior: os estudantes devem comparecer às instituições de ensino, de posse dos documentos que comprovem as informações prestadas em sua ficha de inscrição, conforme portaria do MEC que regulamenta cada processo seletivo.

c) seleção feita pelas instituições: os estudantes poderão ser encaminhados para eventuais processos seletivos próprios, feitos pelas respectivas instituições. Se aprovados, são inseridos no programa mediante a emissão do correspondente Termo de Concessão de Bolsa.

A reprovação do estudante em qualquer das etapas descritas implicará a pré-seleção em segunda chamada do estudante seguinte na listagem de classificação, observando-se, rigorosamente, a ordem das notas obtidas no Enem. (BRASIL, 2018)

Também cabe ao coordenador do ProUni, pertencente à instituição de ensino, a avaliação dos documentos apresentados pelo candidato para a comprovação das informações prestadas em sua inscrição no programa. Para certificar-se da veracidade das informações prestadas, a instituição pode solicitar qualquer documentação julgada necessária.

Todos os dados informados pelo candidato na ficha de inscrição devem ser ratificados na fase de comprovação de informações. Tal procedimento visa à transparência, à justiça e à lisura da seleção realizada pelo ProUni, já que o objetivo principal do programa é conceder bolsas a candidatos comprovadamente necessitados. (BRASIL, 2018)

Durante o curso, o bolsista do ProUni deverá apresentar aproveitamento acadêmico de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) nas disciplinas cursadas em cada período letivo, caso isso não ocorra, poderá ter o encerramento da bolsa. Porém, em caso de aproveitamento acadêmico insuficiente, o coordenador do ProUni poderá decidir, mediante diálogo com o responsável(is) pela(as) disciplina(as) (poderá ocorrer reprovação em mais que uma) na(as) qual(ais) houve(ram) reprovação e autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa. (BRASIL, 2018)

A adesão ao ProUni pelas IES é voluntário, sendo que as instituições que aderirem ao programa obterão os seguintes incentivos:

A adesão ao ProUni isenta as instituições de ensino superior do pagamento de quatro tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A isenção vale a partir da assinatura do Termo de Adesão e durante seu período de vigência (dez anos). (BRASIL, 2018)

Há dois tipos de critérios para a adesão das IES ao ProUni, sendo eles de ordem educacional e fiscal. O critério educacional estabelece que a instituição deverá estar

regularmente autorizada a funcionar e seus cursos devem estar regularmente cadastrados junto ao Inep. Já o critério fiscal exige que a instituição deverá apresentar regularidade fiscal aferida pelo MEC mediante consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal (Cadin), previamente à autorização para adesão. (BRASIL, 2018)

O processo para preenchimento das bolsas passa pelas seguintes etapas:

- a) Pré-seleção em primeira chamada, para os estudantes classificados de imediato, conforme suas opções de curso e suas notas no Enem.
- b) Pré-seleção em segunda chamada, para os estudantes pré-selecionados para as bolsas não preenchidas em função da reprovação dos candidatos pré-selecionados em primeira chamada.
- c) Bolsas remanescentes (aquelas não preenchidas durante o processo seletivo regular), preenchidas pelas próprias instituições, a partir dos mesmos critérios das demais bolsas do ProUni. Os estudantes são selecionados pela seguinte ordem: alunos das turmas iniciais, conforme a classificação no vestibular da instituição, e alunos dos outros períodos letivos, conforme seu desempenho acadêmico na instituição. Têm prioridade na ocupação das bolsas os estudantes professores da rede pública de ensino regularmente matriculados em cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.
- d) As bolsas ainda assim não preenchidas são ofertadas novamente no próximo processo seletivo correspondente do ProUni, junto com as bolsas obrigatórias, determinadas pela legislação do programa. (BRASIL, 2018)

Também existem mecanismos de Controle, o MEC informa que todos os procedimentos operacionais do ProUni são efetuados por meio de um sistema informatizado, o Sistema do ProUni (Sisprouni). Desta forma, o MEC tem capacidade para identificar em tempo real a situação de cada uma das instituições participantes do programa. Todo esse processo é eletrônico e via Internet, com um importante instrumento de controle: a certificação digital. (BRASIL, 2018)

A política de cotas também é operante no ProUni, o programa reserva, em processo seletivo, bolsas às pessoas com deficiência e aos autodeclarados pretos, pardos ou índios. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é igual àquele de cidadãos pretos, pardos e índios, por Unidade da Federação, segundo o último censo do IBGE. O candidato cotista também deve se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa. (BRASIL, 2018)

A permanência do estudante também é uma proposta do programa, assim, O ProUni instituiu, em 2006, a bolsa permanência, destinada a ajudar no custeio das

despesas educacionais dos estudantes. É um benefício que pode chegar até R\$ 300,00 mensais, o qual é concedido a estudantes com bolsa integral em utilização, as regras para o candidato concorrer a uma bolsa são, segundo o MEC:

[...]matriculado em cursos presenciais com no mínimo seis semestres de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (Siedsup), mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (BRASIL, 2018)

O processo de seleção dos bolsistas aptos ao recebimento da Bolsa Permanência é feito automaticamente pelo sistema informatizado do ProUni, no início de cada semestre, observada a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação. (BRASIL, 2018)

3.3 QUANTITATIVO DE BOLSAS CONCEDIDAS PELO ProUni NO PERÍODO 2004 – 2014

As primeiras bolsas do programa foram oficialmente oferecidas aos estudantes em 2005, para as instituições que aderirem ao programa é conferido isenções fiscais que, em contrapartida, oferecem bolsas de gratuidade nos cursos superiores de graduação e de formação específica a alunos carentes.

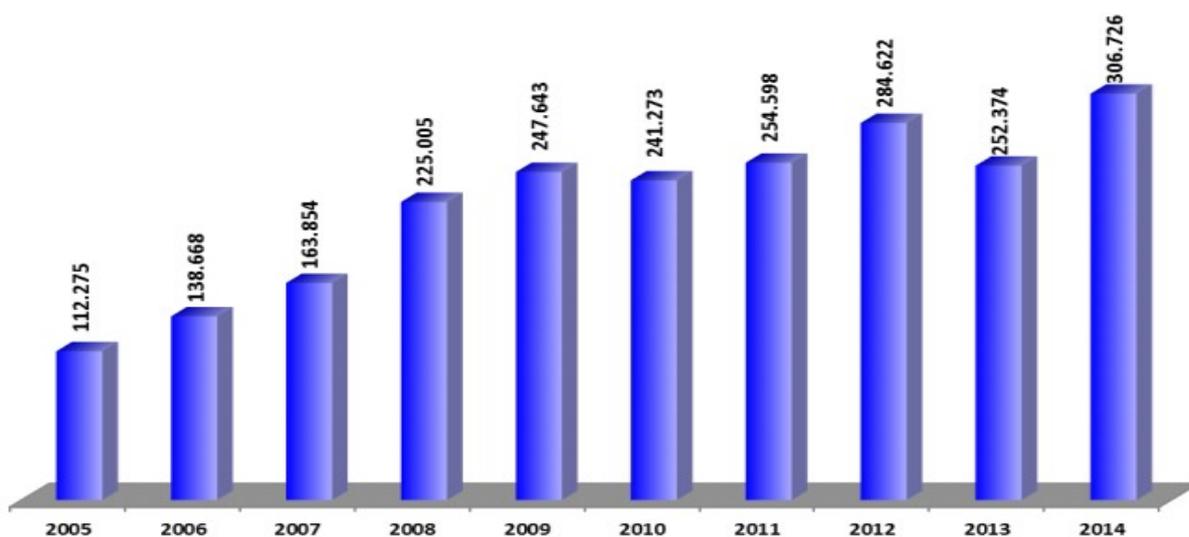
Porém, o programa não é entendido como democrático por pesquisadores, alguns autores, a exemplo de Mancebo (2004), Gilioli (2006) e Almeida (2006), o ProUni é um programa que se utiliza de um discurso demagógico de democratização e justiça social, mas que nada mais é senão uma medida neoliberal que altera o sentido de educação como direito público e privatiza a educação superior no Brasil. O programa é basicamente uma compra de vagas nas IES privadas, compra esta efetuada pelo poder público através das isenções fiscais.

No período analisado (2004 – 2014), informado no gráfico 05, com dados oficiais do MEC, obtidos por meio do censo da educação superior, que é realizado todos os anos pelo Inep, autarquia vinculada ao MEC, podemos observar que nestes dez anos do

programa, foram disponibilizadas 2.339.313 bolsas integrais e parciais, uma média de 233.931 por ano. Também é observado que no ano de 2014 foi o período que mais foram distribuídas bolsas pelo programa ProUni, foram 306.726 bolsas, se comparada ao ano anterior, um acréscimo de 21.53% totalizando 54.352 bolsas.

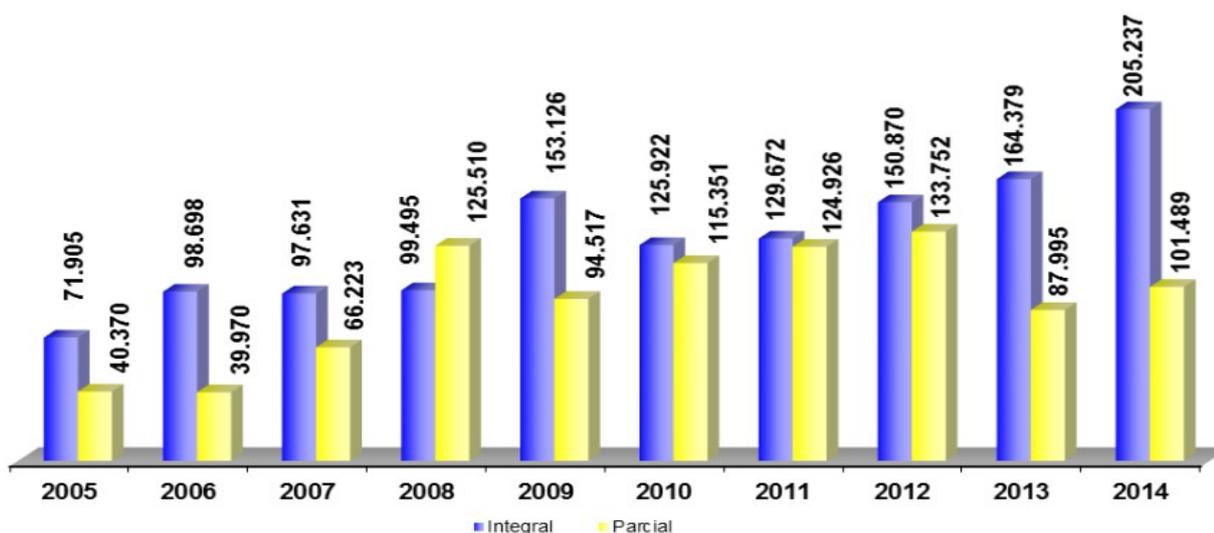
Outro fator importante verificado na leitura do gráfico abaixo, consiste no fato de que as bolsas do programa tiveram uma crescente exponencial, em 2005 foram 112.275 bolsas, para 2014 é verificado que o número de oferta de bolsas obteve uma crescente de 173.19%, em 2014 o ProUni distribuiu 306.726 bolsas integrais e parciais.

Gráfico 5 - Número de bolsas oferecidas pelo ProUni no período de 2005 - 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

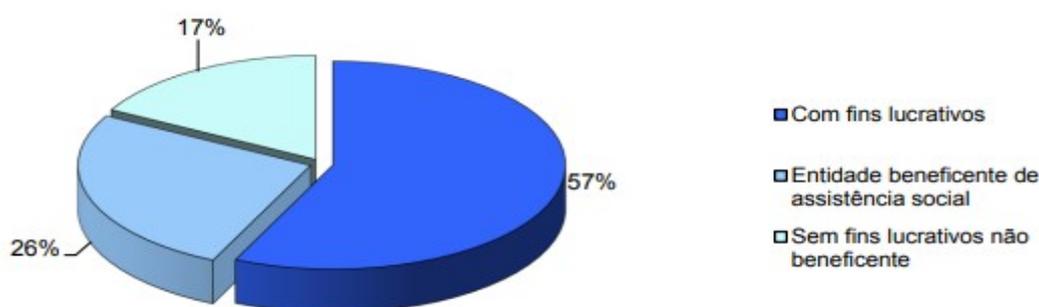
Gráfico 6 - Divisão entre bolsas integrais e parciais oferecidas pelo ProUni no período de 2005 - 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

É observado no gráfico 06, que as bolsas integrais foram predominantes no período de 2005 – 2014, exceto no ano de 2008, quando as bolsas parciais foram superiores. Nos anos de 2010, 2011 e 2012, os dados apresentam um emparelhamento entre bolsas integrais e parciais, mesmo assim, as bolsas integrais foram distribuídas em maior quantidade. O Recorde de bolsas distribuídas foi no ano de 2014, porém as bolsas integrais foram ofertadas em maior quantidade, um índice de 50,56% superior, com relação às bolsas parciais.

Gráfico 7 - Bolsistas por categoria administrativa de IES no período de 2005 - 2014.

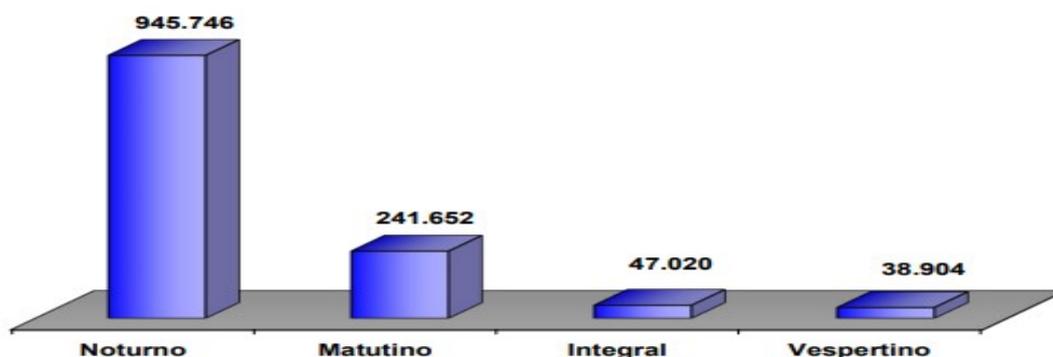


Fonte: BRASIL (2014)

As instituições com fins lucrativos foram as mais beneficiadas com as bolsas do ProUni no período de 2005 – 2014, seguida pelas entidades beneficentes de assistência social e as instituições sem fins lucrativos não beneficentes.

Os dados apresentados no gráfico 08, demonstram que a maioria das bolsas distribuídas foram para estudantes que frequentam cursos noturnos, os cursos integrais e diurnos, receberam menos bolsas.

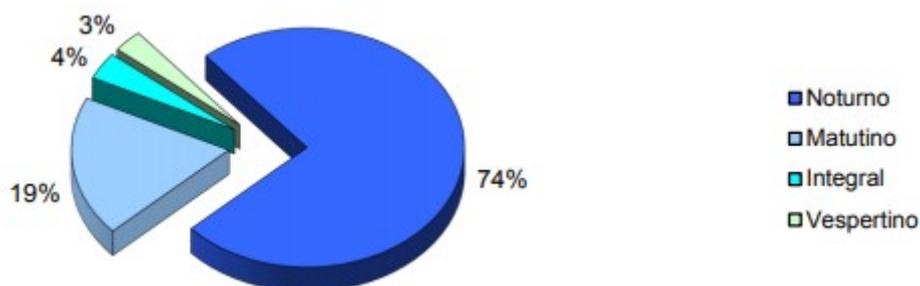
Gráfico 8 - Bolsistas por turno em cursos presenciais no período de 2005 - 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

No gráfico 9 é possível identificar o perfil dos estudantes bolsistas, ao observar que 74% dos estudantes bolsistas estão matriculados nos cursos oferecidos pelas IES no período noturno. Os cursos diurnos receberam menos bolsas, segundo o relatório do MEC.

Gráfico 9 - Percentual de bolsistas por turno em cursos presenciais no período de 2005 - 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

4 OS ESTUDOS ACADÊMICOS SOBRE O ProUni: APONTAMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS AO PROGRAMA

O ProUni, é considerado pelo governo petista como uma das ações governamental mais impactante para democratizar o acesso ao ensino superior. Desde que a MP do ProUni foi encaminhada ao congresso nacional, em maio de 2004 até a presente data, o programa foi objeto de estudo de vários pesquisadores das áreas da educação, ciência política e economia.

Desta forma, os trabalhos que dialogam diretamente com o objetivo dado à pesquisa por hora desenvolvida, nesta seção, serão apresentados algumas das principais críticas ao programa, de modo que abordam, principalmente da questão tributária do ProUni, relacionada à renúncia fiscal concedida às IES privadas e da relação público/privado da educação superior e do posicionamento destas instituições com relação ao programa. Do mesmo modo, os pontos favoráveis do programa, apontados por pesquisadores e estudantes, especialmente voltados à inclusão de estudantes nas Universidades, observando o programa como uma política pública.

4.1 O JOGO DE INTERESSES DA INICIATIVA PRIVADA SOBRE O ProUni

De cordo com Deise Mancebo (2016), a produção do conhecimento passou a ser mercantilizada com o desenvolvimento do capitalismo em escala mundial, conseqüentemente com a predominância financeira, o modo de produção capitalista também introduziu a mercantilização na produção e na disseminação do conhecimento nas academias. Possivelmente, foram estas áreas do campo da educação superior mais afetadas pelas mudanças econômicas, conforme sustenta a autora.

Esse processo de mercantilização ocorre, segundo mancebo (2016) pelo fato de que as IES, sejam elas compostas por grupos de pesquisa e Programas de Pós-graduação, têm sido levadas à produção de um novo conhecimento, voltado aquelas áreas onde o conhecimento se torna matéria prima, passível de ser transformado em produtos, processos e serviços ou o tipo de conhecimento que esteja relacionado à possibilidade de lucros imediatos, principalmente com enfoque no âmbito econômico para o desenvolvimento da indústria e a tecnologia.

Acerca desse modelo de universidade, voltado à produção de tecnologias rentáveis:

Trata-se de um conhecimento preponderantemente aplicado, guiado pela economia, que é protegido por patentes, direitos autorais e marcas registradas. Esse anseio de articulação da universidade ao sistema produtivo remonta a períodos anteriores, à ditadura militar no Brasil (1964-1984), mas os passos mais incisivos para tal só são dados a partir do governo de FHC e tomam uma forma bastante acabada na atual conjuntura com a aprovação da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, Chamada de Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que altera a Lei de Inovação Tecnológica, permitindo, entre outros aspectos, que professores em regime de dedicação exclusiva desenvolvam pesquisas dentro de empresas, laboratórios universitários sejam usados pela indústria para o desenvolvimento de novas tecnologias (em ambos os casos, com remuneração), a União financie, faça encomendas diretas e até participe de forma minoritária do capital social de empresas com o objetivo de fomentar inovações e resolver demandas tecnológicas específicas do país, as empresas envolvidas nesses projetos mantenham a propriedade intelectual sobre os resultados (produtos) das pesquisas. O novo código é bastante recente e requer acompanhamento rigoroso para que se possa analisar os impactos que trará para a produção do conhecimento e para a universidade como um todo, mas suponho que a tendência à mercantilização do conhecimento que esse Marco institui deva se aprofundar no contexto de crise econômica e política em curso, carreando para as IES uma adaptação subordinada ao mercado, às exigências da divisão do trabalho e à adoção de modos de organização e de gestão típicos do mundo econômico. (MANCERO, 2016)

Sobre essa transformação de universidade subordinada aos interesses do mercado, Mancebo (2016) acredita que o poderio econômico poderá se sobrepor à relevância cognitiva, social e cultural do conhecimento, transformando a produção docente, com maior intensidade para uma função de professor(a) empreendedor(a), disposto(a) a produzir uma ciência útil e comercializável, aplicável, de maneira que aumente a interação da universidade e mercado e às grandes corporações empresariais e financeiras.

Ainda sobre esse modelo de universidade adotado, voltada aos interesses de mercado, podemos observar:

Ao contrário de outros países onde a abertura do sistema de ensino superior se deu através de modelos institucionais diferenciados, como os colleges americanos, no Brasil a expansão se deu mais no setor privado, que assumiu um caráter mais vocacional, ofertando cursos com maior flexibilidade, currículos enxugados, com um processo seletivo mais brando, atraindo muitos estudantes de nível socioeconômico mais baixo, através de programas do governo de financiamento, de bolsas de estudos, como o Prouni. Porém, nota-se grande entrada nas universidades privadas, mas também grande evasão, principalmente por razões financeiras. O modelo do país se enquadra no esquema oferecido por Prates (2005) ao modelo de privatização “real”, baseado nas leis de mercado propriamente. (SILVA, 2011, p.64)

Quando a universidade, sistematicamente, foi se transformando para atender os interesses de mercado, alguns autores apontam que o ProUni dialogou diretamente com essa nova concepção e questionam se na verdade o programa, inicialmente proposto enquanto política pública de Estado, com a finalidade de ação afirmativa de acesso, ocultou seus reais interesses de atender às demandas do setor privado. É o que observamos na literatura acadêmica sobre o assunto e das pesquisas expostos adiante.

Para Sérgio Campos de Almeida (2006), o ProUni foi, na verdade, um avanço, uma iniciativa institucionalizada para a privatização da educação superior brasileira. O autor argumenta que o governo Lula, ao institucionalizar o programa, coloca em prática uma reforma da educação superior voltada em transferir uma responsabilidade do Estado no financiamento das universidades públicas, preferindo possibilitar a transferência direta ou indireta de recursos públicos para as instituições de educação superior privada.

O apoio oficial às Instituições de Ensino Superior (IES) privadas tem se concretizado, não só por omissão, mas também pelo financiamento público direto e indireto a elas ao longo das últimas décadas. A transferência de recursos públicos é comprovada através da isenção de impostos e da contribuição previdenciária, além da concessão de subvenções, tais como, bolsas de estudo, empréstimos subsidiados, crédito educativo, Fies e mais recentemente com a edição do Programa Universidade para Todos – ProUni. (ALMEIDA, 2006, p. 76).

Corroborando com Almeida (2006), Cleverson Molinari Mello (2007) segue na mesma linha argumentativa, acredita que o governo não está comprometido com uma real democratização do acesso à educação superior e que o ProUni é um programa que atende às recomendações dos organismos internacionais, voltados à iniciativa privada como promotor da educação superior. Para isso, o programa se relaciona ao modelo privatista neoliberal.

O programa, instituído por Luiz Inácio Lula da Silva, mostra-se em perfeita sintonia com as recomendações dos organismos internacionais, que enaltecem o setor privado, elevando a educação como forma de combate à pobreza, à medida que atende as populações das classes desassistidas por este nível de ensino. (MELLO, 2007, p.100)

Na sua análise acerca do programa, Mello (2007) afirma que o governo brasileiro, buscando atender às recomendações dos organismos internacionais e da mesma forma em atender os interesses dos empresários da educação superior privada, estes empresários preocupados com a ociosidade de vagas nas IES privadas, reivindicam o

investimento de verbas públicas para que os alunos frequentem as instituições privadas, o governo Lula aumenta os recursos do FIES e estabelece o ProUni, este último que na prática é uma compra de vagas na rede privada, com a isenção de impostos em troca de bolsas de estudo.

Como a proposta do ProUni é “comprar” vagas na rede privada de educação superior, em consonância com as afirmações de Mello (2007), Marcos José Valle (2006) também afirma que o programa beneficiará de forma mais direta a iniciativa privada, desta forma é importante destacar o que o autor argumenta sobre o ProUni.

O ProUni surge com a vinculação forte com a expressão de Democratização do Acesso ao Ensino Superior no que se refere a sua divulgação pelo Governo de Lula, este por sua vez não dá destaque à forma utilizada para essa democratização no que se refere às contrapartidas ofertadas à iniciativa privada para aproveitamento de vagas ociosas oriundas da expansão do segmento beneficiado. (VALLE, 2006, p. 79)

A suspeita de que o programa seja, na verdade, uma forma de ludibriar a opinião pública acerca das suas intenções são observados nos estudos de Almeida (2006), observa o autor que o ProUni está sendo vendido com o discurso da democratização da educação superior, quando na realidade surge como alternativa muito oportuna para o setor privado, em um momento que as IES dispõe de numerosas vagas não preenchidas nos seus diferentes cursos de graduação.

Em primeiro lugar, ficou constatado que foi alardeada a existência de um aumento significativo de vagas ociosas, no segmento privado da educação superior, associado à procura por ensino superior das camadas de baixa renda. Esses fatores foram utilizados pelo governo e por empresários para fundamentar a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares, em troca da renúncia fiscal. E foi nesse sentido, mascarado por um discurso demagógico de —democratizar o acesso ao ensino superior, que o governo encaminhou ao Congresso Nacional, em maio de 2004, o Programa Universidade para Todos – ProUni. Com o argumento de que seria impossível aplicar o programa em 2005 se ele não começasse imediatamente o Governo publicou em 13/09/2004 no —Diário Oficial da União a Medida Provisória (MP no213/04) que cria o Prouni e em 13 de janeiro de 2005 foi sancionada a Lei no11. 096 que institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. Além da questão das vagas ociosas há que se considerar também 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. O ProUni surge, assim, como uma operação de salvamento para o setor privado. (VALLE, 2006, p. 111)

Ao pesquisar o ProUni na perspectiva dos gestores das IES privadas que aderiram o programa, Carlos Maciel Stieg (2009) identifica que as IES reconhecem que as vantagens

econômicas foram um fator determinante para que o setor privado aceitasse o ProUni, como podemos observar:

Quanto aos fatores que contribuíram para a adesão ao PROUNI das IES analisadas. Destacam-se os políticos, os administrativos, os sociais, os tributários, os econômicos e os financeiros. Políticos porque foi muito enfatizada a necessidade de estar em consonância com os programas sociais do Governo federal. Administrativos porque lhes é mantida a vantagem de administrar um empreendimento sem fins lucrativos. No qual a burocracia societária é menos evidente. Sociais porque este programa vem somar às práticas sociais existentes na IES. Tributários porque, de certa forma, é mais uma garantia de manutenção da isenção tributária já usufruída e a econômicos e financeiros, porque ainda que pequenos, como os próprios gestores disseram. Existe um ganho proporcionado pela isenção adicional ao PIS e aumento de vagas nos cursos cadastrados no PROUNI. (STIEG, 2009, p. 110)

Os estudos de Stieg (2009) sugerem que o ProUni atende diretamente as necessidades do setor privado de educação superior, quando observado que o fator econômico foi prioridade para a adesão ao programa. Neste sentido, buscando identificar se de fato o programa estava tendenciando para este ponto, podemos citar os estudos de Lenin Cavalcanti Brito Guerra (2009) que debruçou-se sobre o tema do ProUni, especificamente voltado ao jogos de interesses das IES privadas sobre o programa. Os estudos de Guerra (2009) nos permitem compreender como o programa foi visto com bons olhos pelo setor privado.

O Programa foi desenvolvido dentro de um contexto do qual fazem parte organismos multilaterais, que acabaram por beneficiar o setor privado de ensino, sobretudo o de educação superior, e encontraram eco no junto ao congresso nacional e setores do governo. Tal pressão pode ser diagnosticada pelo histórico das ações governamentais (leis, decretos, programas, políticas, etc.) antecedentes ao ProUni e também por todo o processo que vai desde a apresentação do projeto de lei até a lei que institucionaliza o Programa, onde o poder de lobby das instituições representantes das IES privadas modificou uma série de itens presentes no projeto inicial. Com base nessas análises, a hipótese norteadora da pesquisa é validada, ou seja, o PROUNI mais que beneficiar estudantes oriundos de escolas públicas, o Programa beneficia diretamente instituições de ensino superior privado num momento delicado, 79 no qual quase 50% das vagas não são preenchidas. (GUERRA, 2009, pp. 100-101)

Observando o posicionamento dos pesquisadores críticos ao ProUni, podemos observar que algumas constatações sobre o tema são recorrentes; A) O programa teria sido criado para atender as demandas mais urgentes do mercado, em especial da IES privadas, pelo fato em que estas instituições estavam passando por um processo de crise na ocupação das vagas; B) Com a predominância das IES privadas em números de vagas a serem oferecidas para os cursos de graduação, o ProUni surge como uma forma

rápida e pouco onerosa ao Estado; C) Seguindo as orientações dos organismos internacionais, o programa dialoga diretamente com estes interesses do setor privado.

4.2 O ProUni COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL

Para entender o programa na sua totalidade, é necessário analisar o contexto histórico em que o sistema educacional brasileiro estava inserido até a criação do ProUni. Esse tema já foi abordado nas duas primeiras seções desta pesquisa, somente assim poderemos entender o que significou o programa para os diversos setores da sociedade civil. O Brasil vivenciou, no período da chamada era FHC, a prática das políticas eminentemente neoliberais, as universidades públicas e escolas técnicas federais sofreram com o contingenciamento de gastos e, como consequência, o sucateamento destas instituições, ao mesmo tempo, a expansão desenfreada das instituições de ensino superiores privadas, o que ocasionou um excesso de vagas ociosas.

Diante da realidade que se encontrava a educação superior no Brasil, Fernando Antônio de Andrade Moraes (2011) afirma que o quadro atual apontava para recursos públicos escassos a serem aplicados em toda educação básica e para o ensino superior, somado a isso, existia a pressão do mercado para o processo de globalização e a necessidade de capital humano qualificado, que em todo o país, estava praticamente estagnada devido ao baixo percentual de trabalhadores com ensino superior, em comparação com os países desenvolvidos ou até mesmo latino-americanos como o Uruguai.

O governo federal ciente desta realidade, e como forma de enfrentamento, iniciou no governo Lula da Silva, diversas políticas públicas voltadas à ampliação do acesso ao ensino superior, conforme destaca Moraes (2011), de forma que o acesso à universidade fosse democratizado à população, em especial, a de baixa renda, historicamente, excluída do acesso aos melhores empregos e remunerações por falta de escolaridade. Dentre as várias iniciativas tomadas, ocorreu à criação do ProUni, que para Moraes (2011) atendeu os interesses do governo, sendo que tal política não implicaria em aumentar diretamente os gastos públicos. Aos empresários da educação ao receberem isenção de alguns impostos federais para as IES privadas que aderissem o programa, e à população, que teve a oportunidade de sonhar em ingressar no ensino superior.

Ao observar a rede pública de ensino superior, Morais (2011) aponta que estas instituições encontram-se, majoritariamente, concentradas nas capitais ou grandes centros urbanos, o que, de certo modo, inviabiliza o acesso a grande parte da população. Sendo neste sentido o ProUni um instrumento no combate à desigualdade de oportunidades e devendo o governo aprimorar o programa.

O autor reconhece que nos oito anos do governo Lula, houve a ampliação de novas vagas no sistema federal de ensino, de modo que:

Com a aprovação de 42 novos campi, vários deles já em funcionamento. Quando todas as vagas estiverem disponíveis nesses 42 novos campi, serão 250 mil novas vagas agregadas por ano. Comparando, com o ProUni, que já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2010, 748 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais, vemos assim, a necessidade de que o ensino superior brasileiro tem de estabelecer estratégias para inclusão social dos alunos. Diante da nossa realidade atual, tendo em vista a escassez de recursos públicos, é impossível pensar em apenas o ensino estatal como ideal. (MORAIS, 2011, p. 4)

É possível observar nas palavras de Morais (2011) que o ProUni é um programa abrangente, presente em milhares de municípios, muitos destes distantes das capitais e grandes centros urbanos. A demanda destes municípios, no que se refere à educação superior, é suprida pelas IES privadas, muitas dessas com vagas ociosas, sendo que nestas localidades, na maioria dos casos, existe demanda por parte da população, porém estes não podem arcar com os custos da graduação. Desta forma, como havia o diagnóstico do aumento de vagas ociosas, isso combinado à procura por ensino superior da população de baixa renda, fundamentou o discurso e a proposta do MEC de compra de vagas nas instituições particulares em troca da renúncia fiscal.

A discussão da interferência estatal na educação superior privada acirra-se, como pode ser observado:

quando os resultados de estudos acerca do programa revelam que para muito dos jovens que acessam o ProUni ou mesmo para adultos que retornam ao processo de escolarização, os percursos, as trajetórias e as estratégias de permanência acabam se configurando como uma verdadeira “corrida de obstáculos”, demonstrando que, para além do acesso, as políticas devem garantir uma permanência digna e que “caiba na vida” dessa população, que, para elevar seus níveis de escolaridade, precisa, prioritariamente, conciliar a educação com o mundo do trabalho. Segundo pesquisa recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2012), 52% dos universitários brasileiros trabalham e estudam, o que se confirma no fato de que 74% dos bolsistas do ProUni em 2012 frequentavam cursos noturnos. Assim, o conjunto de desigualdades sociais vivenciadas por essa população ainda se reflete intensamente nas formas de acesso e permanência no sistema de ensino (repetência, evasão, afastamentos, retornos etc.), demandando políticas públicas consistentes, que contribuam para mudar tal realidade. (RIBEIRO, 2013, p. 8)

Mais adiante, a autora aponta os avanços obtidos com o programa:

Mas, afinal, quem o ProUni tem atingido? Segundo o Inep, em 2012, 52% eram mulheres, 49% pretos e pardos, 1% com deficiência, 1% professores de educação básica pública, 74% frequentando cursos noturnos e 4% cursos de turno integral e, por fim, 51% na região Sudeste, 19% na Sul, 15% na Nordeste, 10% na Centro-Oeste e 5% na Norte. E a população, o que pensa do ProUni? O Ipea, por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips), criado em 2011, com foco na educação, perguntou à população qual encaminhamento deveria ser dado ao ProUni. Para a maioria, o programa deveria ser mantido (24%) ou ampliado (73,4%). Além disso, entre os programas governamentais, foi o que apresentou maior visibilidade social, com 61% dos entrevistados afirmando conhecê-lo; 84,2% consideram as vagas ofertadas insuficientes. (RIBEIRO, 2013, p. 9)

Os avanços obtidos pelas populações que até então estavam desassistidas pelas instituições públicas de ensino superior, passaram a frequentar a Universidade, com isso possibilitando a inclusão no sistema educacional.

Com o ProUni, as populações afrodescendentes aumentaram expressivamente sua participação no ensino superior, só no ano de 2010, com a política de cotas e com o Programa Universidade para Todos (ProUni), aumentou em quase 50 mil o número de alunos negros nas universidades brasileiras. Em sua primeira edição, no ano de 2004, o ProUni foi o principal responsável pela inserção maciça dos afrodescendentes, ao oferecer 46 mil bolsas de estudo para o sistema de cotas, o que significou 41,5% das 112 mil vagas disponibilizadas pelo programa. (MORAIS, 2011, p. 5)

Porém, os avanços gerados pelas políticas públicas não são suficientes, neste sentido.

Não podemos esquecer que temos cerca de 50 milhões de jovens com potencial gigantesco para que se pense em políticas de inclusão tanto para os governos quanto para a sociedade civil. Nesse cenário, a disputa pelos caminhos para a democratização do ensino superior no país tem ocupado lugar de destaque no debate educacional. (RIBEIRO, 2013 p. 9)

O ProUni é um programa é barato ao Estado, quando contrastado com os gastos com ensino superior público.

Para fins de comparação com as vagas geradas no ensino superior público, o custo anual por aluno beneficiado pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) foi de R\$ 418,32 em 2007. Esse valor decorreu da renúncia fiscal estimada pela Receita Federal em R\$ 126,05 milhões e da informação do Ministério da Educação (MEC), segundo a qual 302.321 pessoas tiveram, naquele ano, no acesso ao ensino universitário da rede privada por meio de bolsas de estudo. (MORAIS, 2011, p. 5)

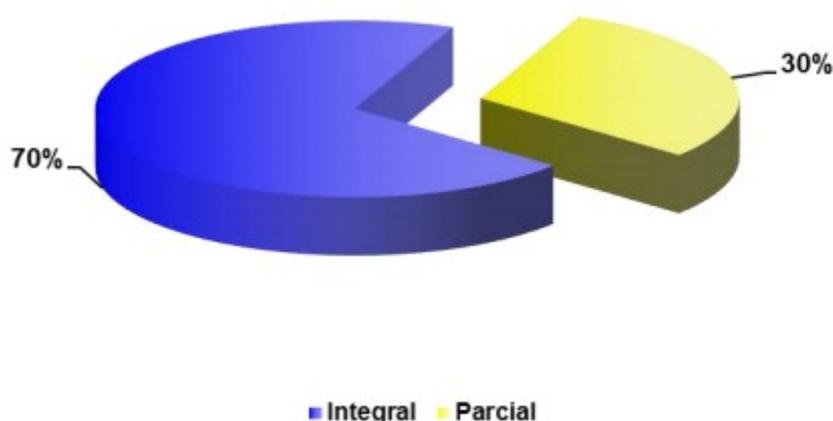
As ações governamentais, segundo Ribeiro (2013), voltadas às políticas da educação superior demonstram que, de alguma forma, houve mudanças em relação ao acesso ao ensino superior, ainda que não seja de forma totalmente inclusiva, dados os imensos desafios sociais que se apresentam. É notório que a expansão das vagas em instituições públicas e privadas, conjugado com uma série de ações afirmativas e de inclusão, tem trazido benefícios significativos a setores tradicionalmente excluídos do sistema de ensino superior brasileiro.

Neste sentido é importante destacar:

De acordo com o Censo 2010, realizado pelo IBGE, o número de brasileiros com diploma universitário passou de 4,4% (2000) para 7,9% (2010). Já em 2011, segundo o Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Inep, foram matriculados 5.746.762 alunos em cursos de graduação no ensino presencial e 992.927 na educação a distância, totalizando 6,7 milhões de estudantes universitários no Brasil. Os números demonstram que, no período 2010-2011, a matrícula em cursos de graduação nas universidades cresceu 7,9% na rede pública e 4,8% na rede privada. (RIBEIRO, 2013, p. 10)

Olhando para o programa como política de acesso às Universidades, podemos afirmar que o programa cumpriu em partes com o seu propósito. Dados informados pelo MEC e expostos no capítulo anterior, apontam que no período de 2005 a 2014 foram distribuídas 2.339.313 bolsas de estudos parciais e integrais, uma média anual de 233.931 bolsas, números que a meu ver são consideráveis, e não podem ser ignorados.

Gráfico 10 - Percentual de bolsistas integrais/parciais no período de 2005 - 2014.



Fonte: BRASIL (2014)

Ainda de acordo com o gráfico acima, a distribuição de bolsas pelo programa foram, em grande maioria, voltadas às bolsas integrais. Esse fator demonstra que o programa atende o público menos favorecido economicamente, conforme determina o Artigo primeiro da Lei nº 11.096:

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). (BRASIL, 2005)

Esse fator reforça a tese de que o ProUni é uma ferramenta de inclusão social, pois certamente essa população não teria condições econômicas de bancar os custos com a educação superior, do mesmo modo que supre a ausência vagas nas IES públicas, de modo que tais instituições ainda estão concentradas nas capitais e grandes centros urbanos.

Em matéria publicada na página do MEC, Fernando Haddad, à época Ministro de Estado da Educação, ao dialogar com estudantes bolsistas do programa, na cidade de Nova Iguaçu, Estado do Rio de Janeiro, é recebido com gritos de “Ôôô, filho de pedreiro também vai virar doutor” (BRASIL, 2018). Haddad foi a Nova Iguaçu ouvir os estudantes sobre o andamento do programa. No estado do Rio de Janeiro, 29.546 alunos têm bolsas do ProUni, dos quais, 26.454 têm bolsas integrais e 3.092, bolsas de 50%.

Também na ocasião, estudantes bolsistas do programa entregaram ao Ministro um documento intitulado “Carta de Nova Iguaçu”, onde reconhecem a importância do programa.

Dada a importância deste projeto no processo de inclusão social, por alterar o perfil econômico do estudante universitário brasileiro e abrir o debate sobre a regulamentação das universidades particulares, o ProUni é considerado pelo movimento estudantil um dos maiores projetos de democratização do acesso e moralização da universidade brasileira. O ProUni se constitui em um esforço legítimo na direção da democratização do acesso à educação superior. Ideologicamente, o ProUni tem a sua responsabilidade social atrelada à defesa de ideais humanísticos, com base em princípios e valores como fraternidade, solidariedade, dignidade da pessoa, bem comum, equidade social e respeito à diversidade. (BRASIL, 2018, p. 2)

É observado a importância do programa para as classes menos favorecidas, que de fato inseriu estudantes nas Universidades e realizando o sonho de conseguir um diploma de nível superior.

O ProUni, inicialmente foi mal recebido pelos defensores da educação pública de forma universal, para Moraes (2011) a grande crítica estava no receio de que o programa viesse a limitar ainda mais os poucos avanços que o ensino superior público havia conquistado. Para justificar seus ataques ao programa, alegavam que tal iniciativa seria uma forma de privatização e conseqüente mercantilização do ensino superior, reduzindo todo o programa em apenas “uma troca de isenções de tributos por vagas em IES privadas”. (MORAIS, 2011, p. 5)

O autor reconhece que o programa possui suas limitações, Moraes (2011) destaca que apesar dos erros iniciais do programa, como adesão a instituições com cursos de qualidade duvidosa devido às baixas notas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, ou denúncias de isenção de tributos sem a oferta correspondente de vagas, casos como este não tiram o mérito dessa política pública. Na opinião do autor, o governo federal vem aos poucos, de forma acertada, tomando medidas que assegurem o cumprimento dos parâmetros necessários de qualidade nas IES privadas, no tocante aos cursos, a universidade, e a qualificação docente. Nenhum programa nasce perfeito, sem erros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É observado na literatura acadêmica que o ProUni teve seu nascedouro com a reforma universitária iniciada no Governo Lula da Silva, conforme aponta Gilioli (2005). A essência do programa consiste em universalizar o acesso e a inserção de estudantes nas IES privadas. Tal iniciativa do Governo foi recebida pela sociedade civil com entusiasmo, pois representava um avanço significativo para áreas que estavam historicamente desassistidas pelas políticas públicas de acesso às Universidades. Porém, defensores da instrução pública acusam o programa de ser uma forma discreta de transferir a competência estatal acerca da educação superior e transferi-la para a iniciativa privada.

Diante do contexto histórico da educação superior brasileira, caso não fosse o ProUni, os estudantes que foram bolsistas, teriam acesso à universidade? Provavelmente não, devido ao atraso na oferta de vagas na rede pública e dada as condições Estado oferecia às Universidades públicas, certamente este grupo de pessoas dificilmente teriam acesso ao ensino superior.

Também, outro fator que deve ser considerado, é o fato de que as IES privadas brasileiras possuem um poder econômico muito grande. Quando observado os números da educação superior, constata-se que este setor possui cerca de 72% de todas as matrículas da rede de ensino superior brasileira. Ainda sem considerar as estudantes que não possuem condições financeiras de entrar nas privadas, que possivelmente aumentariam tal estatística.

Para o poder público atender esta demanda que até então é liderada pela IES privadas, certamente seria altamente custoso ao Estado, além do mais que tal ação levaria anos até a sua conclusão. A iniciativa privada, neste caso, se apresenta como uma alternativa mais imediata, dada sua autonomia administrativa de gestão, pode atender este público em áreas e localidades que o poder público dificilmente chegaria com instituições públicas.

Desta forma, as IES privadas lideram a formação acadêmica para os cursos de graduação. Porém, é necessário também questionar qual a qualidade do ensino oferecido por estas instituições, quais as áreas mais focadas, quantos estudantes bolsistas do ProUni ingressam nas Universidades privadas e quantos saem com a graduação

concluída. Tais questionamentos não são abordados nesta pesquisa, porém podem ser o ponto de partida e objeto de pesquisa para pesquisas futuras.

Respondendo o propósito desta pesquisa, quando observado o título, pergunto-me se o ProUni foi de fato uma política exitosa para inclusão ou se os críticos ao programa têm razão ao reduzi-lo apenas como uma forma de mercantilização da educação superior, para responder este questionamento inicial, proponho duas saídas.

- Conforme já apontado pelos argumentos iniciais, do ponto de vista da inclusão, o ProUni cumpriu com sua finalidade, quando observado o número de estudantes bolsistas que ingressaram nas Universidades, é possível afirmar que o programa foi uma porta de entrada e, de fato, proporcionou uma esperança para aqueles que foram beneficiados com bolsas parciais ou integrais. Cabe destacar que as bolsas integrais foram distribuídas em maior quantidade.
- Também é observado que o ProUni foi a única forma de levar a educação superior em áreas e localidades desassistidas pela educação pública.
- Com relação ao argumento de mercantilização da educação superior, acredito que também houve esse processo, primeiramente, como demonstrado na primeira seção desta pesquisa, o programa surgiu de uma demanda social, porém o desenvolvimento do programa, as regras de concessão de bolsas, os tributos que as IES deixariam de pagar ao aderirem o programa, foram todas pensadas para as instituições. Na literatura consultada, em nenhum momento apareceram as entidades estudantis, ou a preocupação com a permanência do estudante na Universidade. A permanência estudantil surgiu apenas em 2006, sendo o valor da bolsa permanência fixado em R\$ 300,00 mensal.
- Outro fator apontado pelos críticos ao programa é referente a qualidade duvidosa do ensino oferecido pelas IES privadas e além do mais, as IES tendem a direcionar as bolsas aos seus cursos com menos procura. De certa forma, o estudante é obrigado aceitar vagas em cursos que talvez não seja a sua primeira opção.
- O ProUni, para os críticos, foi desfigurado, se sua intenção inicial era em democratizar o acesso ao ensino superior, fazendo com que o Brasil saísse dos míseros 9% da população universitária e alcançasse o tão almejado 30% de abrangência, na melhor das hipóteses, o programa ganha um formato assistencialista, que visa unicamente o acesso e não a permanência. Com isso,

acaba por aliar cidadania com privatização, pois em muitos casos, os cursos superiores são de qualidade questionável, alimentando ainda mais o caráter mercantil da educação.

Como toda a política pública, nada nasce perfeito, entre erros e acertos do programa, julgo não ser uma atitude correta afirmar de maneira categórica que o ProUni foi a mercantilização da educação, e nem mesmo glorificá-lo, entendo que o programa deve ser observado como um pêndulo em movimento, em dado momento pendendo para a democratização, ora transitando no campo da mercantilização.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wilson Mesquita. **Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo**. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012 Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11122012-103750/pt-br.php>> Acessado em 15 de Novembro de 2017

ALMEIDA, Sérgio Campos de. **O avanço da privatização na educação brasileira: o ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2006, 123 p.

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura**. *Rev. Sociol. Polit.* 2016, vol.24, n.57, pp.113-126. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245708>> Acessado em 20 de Novembro de 2017.

BOITO JR., Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Fórum Econômico da FGV-SP, 2012. Biblioteca virtual FGV-SP . Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acessado em 28 de Setembro de 2017.

_____, Armando. **“Política neoliberal e sindicalismo no Brasil”**. São Paulo: Xamã, 1999. 247p.

BRASIL, Ministério da Educação. “Censo da Educação Superior 2014 - Notas Estatísticas”. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf> Acessado em: 08 de Setembro de 2018.

_____, Ministério da Educação. **Qual é a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades?**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/127-perguntas-frequentes-911936531/educacao-superior-399764090/116-qual-e-a-diferenca-entre-faculdades-centros-universitarios-e-universidades>> Acessado em: 08 de Setembro de 2018.

_____, Ministério da Educação. **Representações Gráficas**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf Acessado em: 08 de Setembro de 2018.

_____, Ministério da Educação. **Carta de Nova Iguaçu**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/carta_nova_iguacu.pdf Acessado em: 08 de Novembro de 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Principais Resultados – Censo da Educação Superior 2014**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/censo_da_educacao_superior_2014_principais_resultados.xls > Acessado em: 08 de Setembro de 2018.

_____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **RESUMO TÉCNICO: CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2014**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+2014/18f31c19-9885-4d1d-ba53-06008b11531e?version=1.0> Acessado em: 08 de Setembro de 2018.

CARVALHO, Cristina helena de. **A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas**” Rev. Bras. Educ. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782013000300013&script=sci_abstract&lng=pt >Acessado em 24 de Agosto de 2018.

GILIOLI, Renato de Souza Porto. **O ProUni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização**. Linhas Críticas, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 55-68. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5375> Acessado em 27 de Novembro de 2017.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito. **O processo de criação do Programa Universidade para Todos- PROUNI**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas e Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009, 227 p.

Kroton sai de prejuízo para lucro de R\$ 451 milhões no 3º trimestre disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/5189127/kroton-sai-de-prejuizo-para-lucro-de-r-451-milhoes-no-3-trimestre> > acessado em 30 novembro de 2017.

Lei do ProUni completa dez anos disponível em <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/01/lei-do-prouni-completa-dez-anos-1> > acessado em 30 novembro de 2017.

LOPES, Maria Gracileide Alberto. **A mercantilização do Ensino superior no contexto atual: Considerações para o debate.** Rev. Bras. Educ. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/educacao/article/view/4249>> Acessado em 24 de Agosto de 2018.

MANCEBO, Deise. **Universidade para todos: a privatização em questão.** Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643795/0>> Acessado em 15 de Novembro de 2017

_____, Deise. **Entrevista com Deise Mancebo (UERJ) | Série "Conquistas em Risco" | Expansão do Ensino Superior.** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-deise-mancebo-uerj-serie-conquistas-em-risco-expansao-do-ensino-superior>> acessado em 20 de Outubro de 2018.

MELLO, Cleverson Molinari. **Programa Universidade para Todos – PROUNI: Acesso ao ensino superior e qualificação. Para Que?** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Tuiuti do Paraná, 2007 143 p.

MINTO, Lalo W. **A educação da “miséria”: particularidade capitalista e educação superior no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/251175/1/Minto_LaloWatanabe_D.pdf> Acessado em 25 de Novembro de 2017

MORAIS, Fernando Antônio de Andrade. **O Prouni e a promoção da inclusão social.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10252> . Acessado em out 2018.

SILVA, Matheus Faleiros. **Expansão do Ensino Superior e Diferenciação Institucional: Uma Análise Comparativa do Efeito dos Modelos Clássicos e Vocacionais sobre o Status Ocupacional de seus Egressos.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2011.

STIEG, Carlos Maciel. **A percepção de gestores de instituições de ensino superior privadas da cidade de São Paulo em relação à adesão ao ProUni.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado- São Paulo, 2009, 122 p.

OTRANTO, Celia Regina. **A Reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação.** Disponível em:

<<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-1791--Int.pdf>> Acessado em 15 de Novembro de 2017

RIBEIRO, Eliane. **O ProUni e as disputas em torno da democratização do ensino superior.** Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-prouni-e-as-disputas-em-torno-da-democratizacao-do-ensino-superior/>> Acessado em 29 de Outubro de 2018.

RODRIGUES, José. **Frações burguesas em disputa e a educação superior no Governo Lula.** *Rev. Bras. Educ.* 2007, vol.12, n.34, pp.120-136. ISSN 1413-2478. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782007000100010>.> Acessado em 29 de Novembro de 2017.

TANEGUTI, Luiza Yoko. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade.** Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13948-produto-2-oferta-demanda-educ-superior-pdf-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192> Acessado em 29 de Novembro de 2017.

TAVARES, Pedro Henrique de Sousa. **Expansão da Educação Superior Pós-LDB de 1996 e constituição de oligopólios transnacionais no Estado do Pará.** Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9402>> Acessado em 24 de Agosto de 2018.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. **O ensino superior em disputa: alianças de classe e apoio à política para o ensino superior no governo Lula.** Disponível em: <rieoei.org/deloslectores/2843Vieira.pdf> Acessado em 10 de Novembro de 2017.

_____. **Resistência, apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula.** Disponível em: <<http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%2007.pdf>> Acessado em 10 de Novembro de 2017.

VALLE, Marcos José. **PROUNI: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização?** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Tuiuti do Paraná, 2006, 111p.