

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

ALESSANDRA APARECIDA DE PAULA SOUZA

**A INTERFACE PÚBLICO-PRIVADA NO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA
TODOS – PROUNI: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL**

Varginha/MG
2017

ALESSANDRA APARECIDA DE PAULA SOUZA

**A INTERFACE PÚBLICO-PRIVADA NO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA
TODOS – PROUNI: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Hélio Lemes Costa Júnior.

Varginha/MG
2017

Souza, Alessandra Aparecida de Paula

A interface público-privada no programa Universidade para Todos – PROUNI : uma análise de política pública para educação superior no Brasil / Alessandra Aparecida de Paula Souza. - 2017.

96 f. –

Orientador: Hélio Lemes Costa Júnior.

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, 2017.

Bibliografia.

1. Educação (Superior) - Políticas públicas. 2. Ensino superior Brasil. 3. ProUni (Programa). 4. Parceria público-privada. I. Costa Júnior, Hélio Lemes. II. Título.

CDD: 378

ALESSANDRA APARECIDA DE PAULA SOUZA

**A INTERFACE PÚBLICO-PRIVADA NO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA
TODOS – PROUNI: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL**

A Banca examinadora abaixo assinada aprova a
Dissertação apresentada como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e
Sociedade, pela Universidade Federal de Alfenas,
campus Varginha. Área de concentração: Gestão
Pública e Sociedade.

Aprovada em: 23 de fevereiro de 2017

Prof. Dr. Wanderson Gomes de Souza
Instituição: Centro Universitário do Sul de Minas – Unis-MG.

Assinatura:

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Assinatura:

Prof. Dr. Hélio Lemes Costa Júnior
Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos iniciais vão ao orientador, Prof. Dr. Hélio, pelo apoio e incentivo.

Às minhas amigas, agradeço por continuarem me convidando para as festas e *happy hours* mesmo depois de tantas recusas.

Aos Professores Thiago Gambi e Luiz Antônio Mafra dedico a evolução deste trabalho em razão do divisor de águas que me proporcionaram na qualificação.

À minha eterna mestra, Prof^a. Hélia, dedico a essência desta pesquisa, pelos ensinamentos acadêmicos, de vida e de fé.

Ao Grupo Unis rendo minha gratidão por possibilitar e incentivar meus estudos, desde a graduação.

Aos meus filhos Lucas e Mateus agradeço por compreenderem meus finais de semana de leituras e escritas. Agora posso dizer: sim, Mamãe concluiu esta pesquisa! Recebam minha herança: a certeza de que o estudo é o maior e o melhor investimento para seu tempo, para suas vidas!

Ao meu marido, Valdimar, meu reconhecimento pela parceria em suprir minha ausência com os nossos meninos desde o início do mestrado, especialmente neste último ano. Obrigada por suprir, desse sempre, a minha existência.

À minha mãe, titulada pela escola da vida, dedico este título de mestra por apoiar (mesmo sem compreender muito bem) minhas escolhas!

A Deus, fonte, razão e norte da minha vida, entrego mais este fruto que Ele me permitiu colher. A Ele, toda honra e toda glória.

RESUMO

O processo de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior no Brasil tem sido uma das bandeiras do Governo Federal, nas últimas décadas, no que se refere à promoção social. O presente trabalho analisa a interface público-privada que permeia os programas de expansão de vagas no ensino superior, com ênfase no Programa Universidade para Todos (PROUNI), que oferece bolsas integrais e parciais em instituições privadas aos estudantes que preencham os requisitos de rendimento e perfil socioeconômico. Buscando compreender as bases legais que impulsionam as políticas públicas para o ensino superior, a dissertação analisa a educação como direito social e contextualiza o ensino superior dentro dos preceitos legais que remetem ao Estado o dever para com a educação em seus diversos níveis. Com isso, faz uma reflexão acerca do processo de ingresso no ensino superior, considerando que a educação básica é condição para a etapa universitária. Compreender em que contexto se dá essa mudança de nível educacional e os últimos dados acerca da avaliação dos egressos do ensino médio é necessário para identificar porque os investimentos públicos não se concentram apenas em universidades públicas, mas, têm sido destinados, em grande volume, às instituições mantidas pela iniciativa privada. Diante desse cenário, analisa a natureza jurídica do Prouni, e exclui o programa da categoria de Parceria Público-Privada (PPP), apesar da interface entre o Poder Público e a iniciativa privada. No decorrer da pesquisa, verifica-se que proposta do Prouni é adequada como estratégia de política pública, mas, os números apontam que se trata de um programa que, proporcionalmente, traz mais benefícios para as instituições superiores do que propriamente para os estudantes beneficiados ou que desejam sê-lo, na medida em que não há um gerenciamento público acerca da coerência entre os investimentos públicos (no caso do Prouni, por meio de renúncia fiscal) e o efetivo número de bolsas concedidas aos estudantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Ensino Superior. Programa Universidade para Todos.

Interface público-privada.

ABSTRACT

The process of expanding and democratizing access to higher education in Brazil has been one of the main targets of the Federal Government in the last decades regarding social promotion. In that scenario, there are several strategies and programs resulting from public policies aimed at facilitating the access to the higher education, which intend not only to increase vacancies in public universities but, in a complementary manner, to allow the usage of vacancies in private higher education institutions. The present which analyzes the public-private interface that permeates the programs of expansion of vacancies in higher education, with emphasis on the University for All Program (PROUNI), that offers integral or partial scholarships in private institutions to students who meet the income and socio-economic profile requirements established by the program. Looking for understanding the legal bases that drive public policies for higher education, the dissertation analyzes education as a social right and contextualizes higher education within the legal rules that delegate to the State the duty of the education at its various levels. With that, it brings a reflection about the process of access to the higher education, considering that the basic education is condition to reach the university degree. It becomes necessary to understand the context in which such change in educational level occurs and the latest data on the evaluation of high school graduates in order to identify why public investments are not concentrated in public universities, but have been destined, in great volume, to institutions maintained by the private sector. Based on that scenario, it studies the legal nature of Prouni, and excludes such program from the category of Public-Private Partnership (PPP), in spite of the interface between the Public Power and private initiative. In the course of the research, it was noticed that Prouni's proposal is adequate as a public policy strategy, however the numbers indicate that it is a program which, proportionally, brings more benefits to the higher institutions than for the students benefited or who wish to be so, since there is no public management to check the coherence between public investments (in the case of Prouni, through fiscal renunciation) and the actual number of scholarships awarded to students.

Key words: Public Policies. Higher Education. University for All Program. Public-private Interface

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM&FBovespa	- Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros
CF	- Constituição Federal
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CPC	- Conceito Preliminar de Cursos
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	- Fundo de Financiamento Estudantil
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	- Índice de Desenvolvimento Discente
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IES	- Instituição de Ensino Superior
IGC	- Índice Geral de Cursos
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes E Bases da Educação
MEC	- Ministério da Educação
ONU	- Organização das Nações Unidas
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAES	- Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROUNI	- Programa Universidade Para Todos
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEMESP	- Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior
SERES	- Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	- Sistema de Seleção Unificada
TCU	- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL	14
3	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	17
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR	22
4.1	O Plano Nacional de Educação – PNE e as estratégias para democratização e expansão do ensino superior	23
4.2	O acesso ao ensino superior	27
4.3	O Sistema de Seleção Unificada – Sisu, de acesso ao ensino superior.....	32
5	PROGRAMAS PARA EXPANSÃO DE VAGAS NO ENSINO SUPERIOR	36
5.1	Expansão da Rede Federal de Educação Superior	41
5.2	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies	49
5.2.1	O impacto das novas regulações e do cenário econômico nos contratos Fies	50
5.2.2	Seleção da IES e a contrapartida pelo Governo Federal no Fies.	52
6	PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)	55
6.1	A natureza jurídica Prouni	56
6.2	Processo de Seleção dos Estudantes	58
6.3	Números do Prouni no Brasil.....	63
7	A INTERFACE PÚBLICO-PRIVADA DO PROUNI	66
7.1	A renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, segundo a organização administrativa das instituições de ensino	68
7.2	Bolsas do Prouni e a renúncia fiscal: os impactos das mensalidades ilimitadas....	72
7.3	Reflexo do Prouni na ampliação das vagas nas instituições privadas	78
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS	87
	Anexo A - Mensalidades do Curso de Medicina no Brasil, em 2016	93

1 INTRODUÇÃO

A educação é um dos pilares do progresso de uma nação, fato que contribui para que as políticas públicas e os processos de sua gestão sejam, de forma recorrente, objeto de estudos e pesquisas que buscam, sob várias perspectivas e concepções, compreender os seus cenários e complexidades, bem como o movimento das ações e estratégias de promoção, acesso e expansão do ensino no Brasil.

A educação tem *status* de direito e garantia fundamentais, segundo o art. 6º da Constituição Federal, o que outorga ao poder público dever inescusável de promover o ensino em todos os níveis, de forma que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem, de forma concorrente, organizar e gerir os sistemas de ensino sob sua gestão. Dessa forma, o poder público oferta e mantém cursos da educação básica - formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - e educação superior (BRASIL, 1988).

Esse tema é ainda tratado pelo artigo 205 da mesma Constituição, que estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Especificamente sobre educação básica como dever do Estado, sua efetivação se dá mediante a garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na educação infantil, fundamental e média, em caráter obrigatório e de forma gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208 da Constituição Federal).

Ainda que haja previsão legal da responsabilidade do Estado para com a educação gratuita, a mesma Constituição prevê, no art. 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

A análise dos fundamentos e bases legais da educação permeia o segundo Capítulo da desta dissertação, que a discute como um direito social necessário para o exercício da cidadania.

Ao tratar do ensino superior, propriamente dito, o Capítulo 3 apresenta e analisa os números desse nível escolar no Brasil, associando a prevalência da educação superior privada sobre a pública, em termos de vaga e matrícula, aos inversamente proporcionais dados da educação básica de nível médio.

Ainda no contexto do ensino superior verifica-se que o processo de organização de cursos que habilitarão profissionais diplomados é complexo e envolve questões relativas à qualidade desses cursos e de suas instituições ofertantes. A seara da qualidade do ensino superior, contudo, não será explorada nesta pesquisa, pois, toma-se por esteio o fato de que apenas cursos e instituições com avaliação satisfatória pelo Ministério da Educação podem aderir ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Ao abordar o ensino superior faz-se necessária uma discussão acerca das metas do Governo Federal externadas no Plano Nacional de Educação no sentido de elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior. A matrícula, contudo, é precedida do processo de ingresso na graduação, e análises apontam para um desnível entre resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de alunos da educação básica pública e privada, fator que se mostra impactante nas políticas públicas para o ensino superior. Esse assunto é tratado no Capítulo 4.

A instalação de um campus de universidade pública federal seria, à primeira vista, a garantia de que os egressos da educação pública de nível básico tivessem acesso à educação superior gratuita sem a necessidade de deixar sua cidade natal, ou, ao menos, percorrendo menor distância do que se necessitasse se deslocar para os grandes centros. Todavia, há uma histórica inversão quanto à categoria administrativa da instituição de ensino na transição da educação básica para a educação superior: alunos que cursam a educação básica em colégios particulares, via de regra, têm como primeira opção para o ensino superior as universidades e faculdades públicas. Aliás, o índice de aprovação em universidades públicas é um dos carros-chefe das campanhas publicitárias de conquista de novos alunos para as cadeiras do ensino médio nas escolas particulares.

Em outra via, os alunos egressos da educação básica pública optam pela graduação particular, seja pela percepção da maioria no sentido de que sua base de ensino médio não é suficiente para concorrer a uma vaga em universidade pública, seja pelos subsídios ou financiamentos distribuídos pelo do próprio Poder Público no âmbito da educação superior privada. O destino dos alunos do ensino médio público no ensino superior é, na muitas vezes, não uma opção, mas, a alternativa encontrada ao se verem, muitas vezes, em desvantagem diante do colega da escola média particular sob a ótica cognitiva e de embasamento teórico quanto aos conteúdos disciplinares.

Por essa razão, o Capítulo 5 aborda as ações e estratégias consolidadas em programas de expansão e democratização do ensino superior, para a ampliação de cursos e vagas na graduação. Uma das ações destacadas foi Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das

Universidades Federais (REUNI). O Reuni foi instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo criar condições para a ampliação do acesso à educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Suas atividades encerram-se em dezembro de 2012.

O capítulo trata também do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regulado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que financia 50% ou 100% da mensalidade em cursos superiores particulares, mediante contrato de adesão firmado com as instituições de ensino superior (IES) e contrato de financiamento, propriamente dito, com os estudantes selecionados.

O Fies e o Reuni são ações que representam investimentos pelo Governo Federal, eis que a Administração Pública recebe, de forma direta, alguma contraprestação. No Fies, enquanto financiamento, os estudantes restituem o valor destinado para sua formação.

No Reuni, o Governo investiu no fortalecimento dos percentuais de titulação do corpo docente.

Em 2003 os doutores representavam 39,5% dos docentes da educação superior da rede pública – instituições federais, estaduais e municipais. Já em 2013, este percentual passou para 53,2%. Por sua vez, os mestres representam 29,6% do quadro de professores. Já os especialistas, ou seja, profissionais portadores de certificado de pós-graduação lato sensu, decresceram de 33,3% em 2003 para 17,2% em 2013 (BRASIL, 2015).

Esse investimento deixa legados permanentes, pois, ainda que eventualmente um docente da rede federal de ensino seja removido de uma universidade para outra, continuará mantendo seus serviços e qualificação à disposição da Administração Pública. Além disso, o Estado ampliou seu patrimônio com construção de novos campi, passando de 45 para 63 universidades públicas e de 148 para 321 campi (BRASIL, 2015.)

O terceiro programa, tratado no capítulo 6, é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que não representa gastos orçamentários diretos para o Governo, muito embora os resultados deste programa sejam computados nos índices de ampliação do acesso ao ensino superior que, ressalte-se, também os programas Reuni e Fies contabilizam. O Prouni concede bolsas de estudos parciais ou integrais em instituições de ensino superior privadas aos alunos que, enquadrando-se no perfil socioeconômico e de rendimento no ENEM, são selecionados por sistema próprio, denominado SisProuni. Para sua viabilização, o Governo concede imunidade tributária a essas instituições, proporcionalmente aos valores vagas (mensalidades) ocupadas pelos alunos indicados pelo Governo.

Investigando o Prouni sob a ótica de política pública, foi estabelecido um percurso investigativo que se inicia com a busca da compreensão do cenário da educação superior no

Brasil nos aspectos legais e das políticas públicas contextualizando os programas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior de graduação, com especial atenção ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), passando, contudo, pelas outras duas maiores estratégias do governo federal cujo objeto é o ensino superior de graduação, quais sejam, Fies e Reuni.

Verificou-se que o processo de transição do ensino médio para o ensino superior é fator que influencia nas políticas públicas de expansão e acesso à graduação, de modo que se o Estado investir apenas na expansão da rede federal de ensino superior, não estará promovendo de forma efetiva e real a democratização do ensino superior, demandando investimentos na iniciativa privada.

O Prouni foi criado em 2005, pela Lei Federal nº 11.096. Por essa razão, o marco temporal da presente pesquisa é mesmo ano de 2005 para fins de análise de dados quantitativos, muito embora ao se falar da educação superior em si, são apresentadas informações de anos anteriores, como forma de traçar um percurso de evolução.

Esse programa está vigente, e se poderia tomar como base os dados consolidados de 2016. Entretanto, buscando avaliar o programa sempre em relação aos seus reflexos nas vagas ofertadas e ocupadas na iniciativa privada, os dados coletados têm termo em 2015, ano do qual se tem os números do último Censo do Ensino Superior.

Tendo esse cenário como pano de fundo, o Capítulo 7 analisa em que medida as relações público-privadas que compõem as políticas públicas, especificamente no âmbito do Prouni, contribuem para a expansão das vagas em cursos de graduação particulares, e qual o reflexo do Prouni no processo de expansão do ensino superior sob a ótica da gestão pública. O Programa é uma ação decorrente da política de expansão, democratização e acesso ao ensino superior cujos custos (ou investimentos) correm exclusivamente às expensas da Administração Pública, sem previsão de qualquer retorno financeiro ou contraprestação. A iniciativa privada, entretanto, contabiliza essas bolsas originariamente públicas ao número de matrículas que oferta na educação superior. A interface entre poder público e iniciativa privada remete à necessidade de se analisar a natureza jurídica do Prouni, apurando-se que o programa não se enquadra como uma Parceria Público-Privada (PPP).

No decorrer da análise, dados se apresentaram como decisivos e impactantes no Prouni: a falta de coerência entre o orçamento destinado (via renúncia fiscal) e o número de bolsas, com destaque para o fato de que verificar que houve majoração do investimento no Prouni não significa dizer que há mais estudantes beneficiados. Isso em face da não limitação do programa quanto aos valores das mensalidades. Se é certo que a Administração Pública não

tem legitimidade para regular as mensalidades das IES privadas, também é correto afirmar que o Governo deve primar pela boa e eficaz gestão de seus investimentos, sejam eles de que natureza forem.

No que tange à contrapartida no Prouni, averiguou-se que não existem parâmetros que limitem o montante de renúncia de receita concedida às IES que aderem ao programa, as quais não são fiscalizadas quanto à ocupação efetiva das vagas que devem disponibilizar por meio dos critérios de alocação dos estudantes.

2 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

A educação é tema que mereceu a atenção na Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Declaração Universal de Direitos Humanos, de dezembro de 1948. O artigo 26 da Declaração estabelece:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.
2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
3. Os pais têm um direito preferencial para escolher o tipo de educação que será dada aos seus filhos. (ONU, 1948)

A educação é um instrumento de transformação social na medida em que, alcançando seu objetivo de expandir a personalidade humana, favorece – nos dizeres da Declaração Universal, a compreensão, a tolerância e a amizade, três pilares do convívio social.

Para Santos (2009), entende que a inserção da educação no rol dos direitos humanos remete a um projeto humanitário no qual a educação tenha a responsabilidade de promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos sociais ou religiosos, bem como a de ser coadjuvante.

A Constituição Federal de 1988 elencou o rol de direitos sociais, pelo artigo 6º, estabelecendo que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Entretanto, a mera citação constitucional não garante que esse direito seja acessível a todo e qualquer cidadão, demandando planejamento, investimentos e ações governamentais, as quais derivam de políticas públicas destinadas a garantir amparo e proteção social àqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente (COMPARATO, 2010).

Os direitos sociais têm por pressuposto a garantia das condições fundamentais para que os indivíduos possam gozar de suas prerrogativas de cidadãos. Por essa razão, o Estado deve intervir de forma positiva para assegurar a isonomia ou, minimamente, os critérios da justiça distributiva, que prima pela divisão igualitária e bens e direitos.

A educação, ladeada à moradia, ao lazer, ao trabalho, à saúde e à alimentação é posta como requisito básico da dignidade da pessoa humana. Assim, os direitos sociais formam o conjunto mínimo de condições para que o indivíduo possa inserir-se no contexto social, e ser reconhecido como pertencente ou membro.

A Constituição Federal prevê, ainda, além dos direitos fundamentais, os direitos políticos, direitos individuais e direitos coletivos que abarcam conjuntos de normas e instruções regulatórias do convívio social. Todos esses direitos têm como fundamento para seu exercício o indivíduo com um mínimo de formação ou esclarecimento intelectual, o que se constrói pelo acesso à educação formal ou não formal.

Nesse sentido, a mesma Carta Magna dita, no texto do artigo 208, o dever do Estado com a educação, esclarecendo que essa função será efetivada mediante a garantia de

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, 1988).

O inciso I do artigo 208 ao delimitar a faixa etária dos quatro aos dezessete anos, segmenta, expressamente, a educação básica e, à omissão do Poder Público, a Constituição prevê a responsabilização da autoridade que não tenha levado a termo tal responsabilidade, segundo descreve o parágrafo segundo do mesmo artigo.

Quase uma década depois da promulgação da Constituição Federal, em 1988, publicou-se a Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional, regulada pela Lei 9.394, de 1996, que tomou emprestada a redação da Constituição Federal acerca da responsabilidade do Estado para com a educação básica, segundo prevê o artigo 4º:

Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; (BRASIL, 1996)

O parágrafo primeiro do artigo 208 garante a subjetividade do direito ao ensino gratuito, o que significa dizer que o titular desse direito poderá fazê-lo valer judicialmente, contra o Estado, que deverá assegurar-lhe matrícula em escola pública, ou bolsa de estudos em escola particular (art. 213, § 1º)¹, se houver falta de vaga nos cursos públicos (BRASIL, 1988).

O constituinte estabeleceu a obrigação do Estado com a educação básica de tal modo que lhe incutiu a obrigação de ofertar bolsas de estudos para suprir a falta de vagas na educação básica. Esse nível da educação é pré-requisito para o ensino superior, ou seja, a preparação para a graduação passa por nível de formação cuja responsabilidade do Estado está constitucionalmente prevista, e, sob essa perspectiva legal, a educação superior deve ser observada como uma continuidade da ação estatal.

Para um e outro níveis escolares o Estado formula, efetiva e acompanha as ações por meio de políticas públicas, tendo, de forma direta ou indireta, responsabilidade com os resultados apresentados em ambos.

O ensino superior tem merecido especial atenção da Administração Pública, notadamente na esfera federal, onde, nas últimas duas décadas, foram viabilizadas políticas públicas para recepcionar o aumento da procura pelos cursos superiores.

Para além de cumprir o dispositivo constitucional, as políticas públicas para o ensino superior atuam em favor da expansão e democratização do acesso a esse nível da educação, tendo como foco a população economicamente mais vulnerável, de acordo com as diretrizes de programas como o Universidade para todos - Prouni, objeto do presente estudo.

¹ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (BRASIL, 1988)

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Em meados dos anos de 1930, o setor privado respondia por cerca de 40% das matrículas e por 60% das instituições de ensino superior; as instituições privadas eram, em sua maioria, confessionais e se estabeleciam antes como um setor semigovernamental paralelo, mais do que estritamente privado, dependendo em menor e maior grau do financiamento do Estado (SAMPAIO, 2011). Verifica-se que naquela época havia um relativo equilíbrio entre as modalidades públicas e privadas na educação de nível superior.

Esse cenário mais equânime foi rompido a partir dos anos 70 em face da expansão do sistema da educação superior que se voltou para atender as necessidades da sociedade brasileira que se tornava cada vez mais urbana e industrializada (SAMPAIO, 2011). Essa fatia da sociedade via na formação superior a possibilidade de projeção pessoal e social, movimento que foi percebido pela iniciativa privada que respondeu rapidamente (SAMPAIO, 2011).

Parte dessa expansão se deveu à Lei de Diretrizes e Bases de 1961, ao reconhecer a organização do sistema em moldes não universitários: “Art. 67. O ensino superior será ministrado em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional.” (BRASIL, 1961).

A dualidade de oferta do ensino posterior ao nível médio² estava, então, amparada pela LDB de 1961 e, nesse período, o ensino superior se organizava de forma muito aproximada do ensino público. Não seria totalmente incorreto considerar que o ensino privado então existente possuía um caráter semi estatal (MARTINS, 2009).

De 1945 a 1964, as universidades tiveram uma ampliação de 740 %, enquanto os estabelecimentos isolados cresceram 192% (MARTINS, 2009).

Tabela 1 - Instituições de educação superior 1945 – 1964

Ano	Universidades	Estabelecimentos Isolados
1945	5	293
1964	37	564

Fonte: MARTINS (2009).

² Até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, o Ensino Médio era denominado Segundo Grau.

Pela Reforma Universitária de 1968, a expansão do ensino superior se deu rapidamente, dentre outras razões, pelo o estabelecimento de uma relação de complementaridade entre o setor público e o privado. Essa abertura estimulou propagação de instituições de ensino isoladas e, concomitantemente, organizou meios de controle da relação do ensino superior com o mercado no tocante à ampliação das vagas (SAMPAIO, 2011).

Entretanto, foi 19 anos mais tarde que uma outra norma trouxe grande impacto a educação privada superior, qual seja, o Decreto 2306³, de 1997, por meio do qual as entidades mantenedoras poderiam assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial.

Art. 1º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

Parágrafo único. Quaisquer alterações estatutárias na entidade mantenedora, devidamente averbadas pelos órgãos competentes, deverão ser comunicadas ao Ministério da Educação e do Desporto, para as devidas providências. (BRASIL, 1997).

Essa flexibilidade para alterar estatutos a adotar nova natureza civil, permitiu que as mantenedoras de instituições de ensino superior pudessem ser reconhecidas como mantenedoras de instituição sem finalidade lucrativa e entidades mantenedoras de instituição particular, em sentido estrito, com finalidade lucrativa, estas, “ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil no que diz respeito aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas; em outras palavras, passam a responder como entidades comerciais.” (SAMPAIO, 2011, p.31)

Entre 1960 e 1970, o número de matrículas no ensino superior ascendeu de cerca de 101.000 para 430.473, ou seja, 323 %. Em 1968, ano da reforma universitária, o Brasil contava com 770 Instituições de Ensino Superior, ofertantes de 1.712 cursos (MARCIEL, 2013).

A reforma universitária se deu por meio da publicação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e instituiu um modelo organizacional único para as universidades públicas e privadas. Essa regulação contribuiu positivamente para o fortalecimento do ensino superior, e, na década de 70, as matrículas tiveram novo significativo aumento, agora de 205%, passando das 430.473 para 1.311.799, distribuídas em 3.497 cursos superiores. Esse período foi marcado pelo o crescimento econômico que, alcançando níveis

³ Decreto revogado pelo Revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9.7.2001.

excepcionais, ficou conhecido como o “milagre econômico”. Com o crescimento do setor privado, a taxa de escolarização bruta passou de 3,6% em 1970 para 8,3% em 1980. (MARCIEL, 2013).

Os anos 80 foram historicamente marcados pela promulgação da Constituição de 1988 e as 770 instituições da década de 60, já somavam 859, e os cursos superiores atingiam 3.923, com 234.173 concluintes (estes eram 161.183 em 1970). Em 1989, as matrículas no ensino superior atingiram 1.518.904 alunos. Todavia, a crise econômica derrubou, em 1985, para 7,6% a taxa de escolarização bruta, a qual se recuperou para 8,7% em 1990 (MARCIEL, 2013).

Mantendo essa crescente, o Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontou que, em 2014, 74,9% das instituições de educação superior eram privadas (BRASIL, 2015).

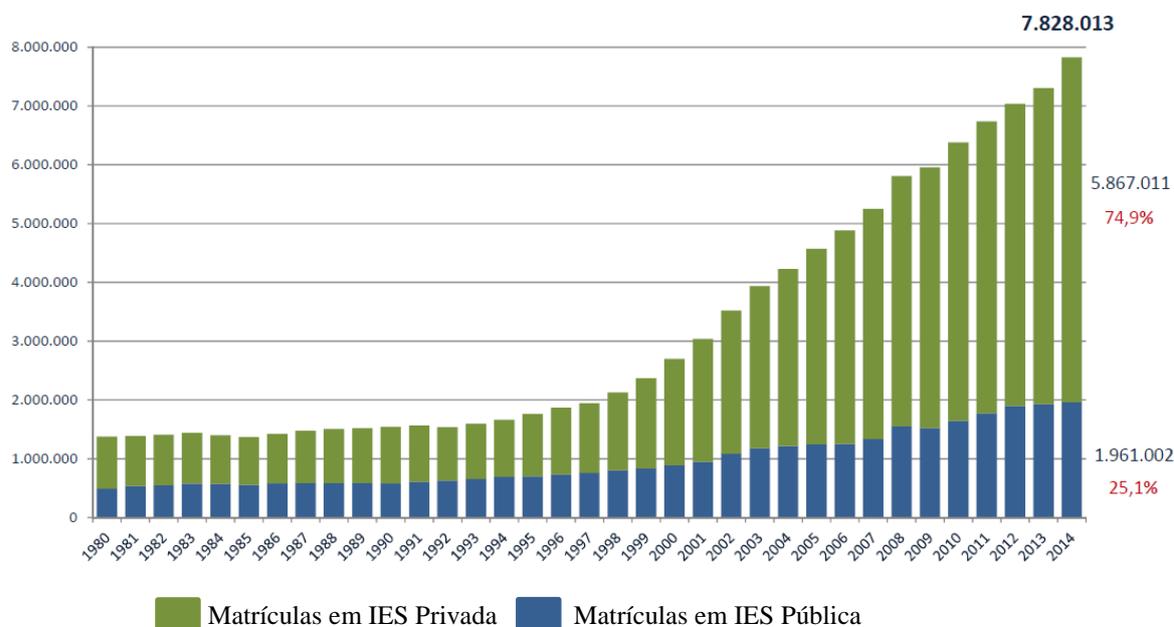


Gráfico 1 - Número de Matrículas em cursos de Graduação, por categoria administrativa – Brasil, 1980 - 2014.

Fonte: BRASIL (2015)

A partir de 1990, segundo Maciel (2013)⁴, ao contabilizar o número de matrículas do ensino superior, demonstra que das 2.369.945 matrículas, pouco mais de 500 mil eram registradas em IES públicas, e, cerca de 1 milhão estavam em instituições privadas. Nessa década, promulgou-se a Lei 9.394, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Dois

⁴ MARCIEL, Willians Kaizer dos Santos. Principais Resultados do Censo 2012. In: ENCONTRO NACIONAL DO CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2., 2013 *Anais...* Foz do Iguaçu : INEP, 2013.

anos após a vigência da LDB, as matrículas no ensino superior romperam a casa dos 2 milhões, e a taxa de escolaridade atingiu 9,4 em 1995 e 12,3% no ano 2000.

O gráfico da evolução da matrícula na educação superior de graduação entre os anos 1980 e 2014 apresenta um acréscimo substancial a partir de 1996, ano de publicação da LDB, de forma muito mais acentuada na rede privada de ensino, embora a previsão legal para essa categoria administrativa date da Constituição Federal, de 1988:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

O Ministério da Educação divulgou, em 2015, notas sobre o Censo da educação superior no Brasil, referente ao ano de 2014⁵. Segundo as notas estatísticas, em 2014, 32.878 cursos de graduação foram ofertados em 2.368 instituições de educação superior no Brasil, sendo 298 da rede pública, assim classificadas as mantidas pela união, estados e municípios, e 2.070 privadas.

Tabela 2 - Resumo – Estatísticas Gerais da Educação Superior – Brasil – 2014

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Número de Instituições	2.368	298	107	118	73	2.070
Educação Superior - Graduação						
Cursos ¹	32.878	11.036	6.177	3.781	1.078	21.842
Matrículas	7.828.013	1.961.002	1.180.068	615.849	165.085	5.867.011
Ingresso Total	3.110.848	548.542	346.991	148.616	52.935	2.562.306
Concluintes	1.027.092	241.765	128.084	89.602	24.079	785.327

Fonte: BRASIL (2015)

O Governo Federal investiu, de 2004 a 2014 valores consideráveis na educação superior, segmento que mais cresceu em termos de investimento público e, de acordo com Mendes (2015) em 2004 os desembolsos para o setor equivaliam a 4% da receita líquida do Tesouro, tendo passado a 9,3% em 2014, indicando uma crescente de 130%. Todavia, o ensino superior no Brasil se apresenta como predominantemente privado no que se refere ao número de vagas e matrículas (vagas ocupadas). Esses dados sinalizam relações entre Estado e iniciativa privada e, nesse contexto, remetem à interface público-privada na educação superior no que se refere às políticas públicas para a expansão e acesso à graduação, para se investigar se e

⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior 2014** : notas estatísticas. 2015. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2016.

como pode contribuir nesse processo. Nesse percurso, analisar o ensino superior no Brasil remete a essa complementaridade entre o federado e o particular expressada também pelas políticas públicas, na medida em essas relações contribuem para a expansão das vagas em cursos públicos e privados de graduação.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR

As políticas são essenciais para o processo de gestão pública, na medida em que repercutem nas sociedades e podem abarcar áreas como economia, relações internacionais e internas. Também por isso, as políticas públicas despertam o interesse dos pesquisadores de outras disciplinas, como sociologia, ciência política, geografia dentre outras que cuidam das relações humanas e sociais.

De forma recorrente, as políticas públicas se materializam por meio de atos normativos que permitem, coíbem ou regulam as práticas necessárias à sua implantação. Contextualizando as políticas públicas para a educação, o governo legisla sobre o tema por meio da lei de Diretrizes e Bases da Educação⁶, e estabelece um roteiro para o cumprimento dessa norma, o que faz via Plano Nacional de Educação que, atualmente, vigora sob a Lei nº 13.005/2014.

Da educação básica aos últimos níveis da educação superior o Governo estabelece metas e respectivas estratégias para obtenção das mesmas, adotando esta dissertação o recorte da meta estabelecida para o ensino superior.

Ao estabelecer os papéis de cada instância da gestão pública - e conseqüentemente os responsáveis pelas respectivas políticas educacionais - de acordo com o nível do ente federado, a Constituição Federal de 1988 definiu, em seu Capítulo III, Seção I, pelo Artigo 211, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, a organização da educação:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988).

⁶ A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) foi publicada em 1961, os órgãos estaduais e municipais ganharam autonomia, com diminuição da centralização do MEC.

A materialização desse artigo constitucional se deu pela Lei 9.394, de 1996, que aprovou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência decenal. Tais legislações são ações governamentais que correspondem à sua responsabilidade de reger o processo de organização, gestão, regulação, avaliação e supervisão da educação nacional em todos os níveis. Tanto a LDB quanto o PNE organizam e educação escolar em educação básica - formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e em educação superior, abrangendo graduação, pós-graduação *lato e stricto sensu* (especialização e mestrado / doutorado, respectivamente).

Especificamente sobre os planos nacionais, tratam-se de documentos que abarcam as diretrizes para as políticas públicas em áreas relevantes, como a educação, saúde e segurança. O Plano Nacional de Educação propõe dez diretrizes e vinte metas - estas desdobradas em estratégias - que versam sobre a Educação Básica, o Ensino Técnico e Superior, sempre numa perspectiva de evolução e melhoria da qualidade de cada segmento e nível educacional.

4.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE E AS ESTRATÉGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

O Plano Nacional de Educação vigente conta com 20 metas ordenadas e suas respectivas estratégias para garantir o direito à educação, observados os aspectos do acesso, universalização, da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. Acerca do ensino superior, o PNE 2014/2024 prevê:

Meta 12. Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: Elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores. (BRASIL, 2014).

Em que pese a relevância da oferta prevista na Meta 13, acerca do ensino superior de qualidade (por mais ampla que seja tal conceituação), a proposta do presente trabalho atém-se às políticas que se relacionam com a Meta 12, uma vez que, buscando avaliar as políticas públicas para a educação superior brasileira sob a perspectiva da estratégia de expansão e democratização desse nível educacional, é relevante avaliar as estratégias propostas pelo Governo Federal para elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior no segmento público.

Por meio da Meta 12, o Estado se propõe a levar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior expandindo para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Para tanto, vinte e uma estratégias foram estabelecidas, das quais as de número 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.10, 12.17, 2.18 e 2.20 relacionam-se, em alguma medida, à expansão e democratização do ensino superior de graduação, sendo as demais metas relacionadas à qualidade do ensino superior, acesso, currículo e formação em geral.

Buscando atingir a Meta 12, o Governo Federal estabeleceu, dentre outras propostas, a ampliação e potencialização de sua estrutura física destinada ao ensino superior, a capacitação de professores para a educação básica, a redução das desigualdades étnico-raciais no ensino superior, a ocupação de vagas ociosas nas instituições de educação superior, e, das estratégias vinculadas, destacam-se, quanto ao ensino superior, de acordo com o PNE vigente:

-12.1. otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

-12.2. ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional;

-12.3. elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para dezoito, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;

-12.4. fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;

-12.5. ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(as) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

-12.6. expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

[...]

-12.9. ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

-12.10. assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;

[...]

-12.17. estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;

-12.18. estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;

-12.20. ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação; (BRASIL, 2014).

As propostas descritas no PNE denotam a efetiva preocupação do Estado em promover a educação superior, seja de forma direta – sob sua gestão - seja por meio da interface com a iniciativa privada que responde por cerca de 75 % das vagas no ensino superior no Brasil.

Ressalvada a relevância do PNE, de forma global, duas das diretrizes descritas têm especial relevância para esta pesquisa, quais sejam, ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei (12.9.); e ampliar, no âmbito [...] do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (12.20).

A diretriz 12.9 pode abarcar ações direcionadas tanto às IES públicas quanto privadas, e trata da reserva de vagas de origem étnica, renda familiar, necessidades especiais, estudante de escola pública. É a chamada reserva de vagas, regulada pela Lei 12.711/2012, a Lei de Cotas, que regula o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. A lei estabelece que as IES públicas devem reservar, nos cursos noturnos de graduação, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e que se autodeclarem pretos, pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual a de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Metade dessas vagas deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*.

Essa Lei pode ser acatada como ação efetiva de inclusão, na medida em que, declaradamente, elege um segmento da sociedade para amparar: os de classe mais baixa e os enquadrados nos grupos declarados minoritários, relacionados à descendência e cor da pele.

Dados oficiais do Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania⁷ apontam que, entre 2013 e 2015, a política de reserva de cotas possibilitou o acesso a aproximadamente 150 mil estudantes negros ao ensino superior. Apropriando-se de dados do Ministério da Educação, a Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial demonstra, em 2013, que o percentual de jovens negros e pardos, entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior era de 8,8% e 11%, respectivamente. Embora modestos esses percentuais, representam um ganho significativo frente aos 1,8% de negros e 2,2% de pardos matriculados em 1997. Entretanto, a ascendência dessa ocupação não se manteve para 2015:

Tabela 3 - Matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Cor / Raça, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES – 2015

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais e a Distância por Cor / Raça							
	Total	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Não Dispõe da Informação	Não Declarado
Brasil	8.027.297	2.903.256	429.632	1.743.002	116.036	32.147	390.775	2.412.449
Pública	1.952.145	693.634	130.765	465.107	27.742	9.810	106.171	518.916
Federal	1.214.635	411.887	92.698	333.838	14.775	7.392	58.535	295.510
Estadual	618.633	234.225	35.913	118.195	12.313	2.268	38.901	176.818
Municipal	118.877	47.522	2.154	13.074	654	150	8.735	46.588
Privada	6.075.152	2.209.622	298.867	1.277.895	88.294	22.337	284.604	1.893.533

Fonte: INEP (2016)⁸

Dentre os que declararam sua cor / raça no Censo da Educação Superior, no ano de 2015, 5,3% dos matriculados em cursos de graduação no Brasil são negros e 21,7% são pardos. Desse universo, 30% não declararam sua cor/ raça, prevalecendo os declarados brancos, com uma ocupação de 36%. Esses percentuais denotam como ainda há muito a ser feito no aspecto de acesso de não brancos no ensino superior.

Já a diretriz 12.20 do PNE tem alvo certo: a oferta de vagas em instituições privadas, com recursos públicos, via Programa Universidade para Todos, temática central desta pesquisa, que será tratada nos capítulos seguintes. Contudo, faz-se necessária a análise que

⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Em 3 anos, 150 mil negros ingressaram em universidades por meio de cotas.** 2016. Disponível em < <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/03-marco/em-3-anos-150-mil-negros-ingressaram-em-universidades-por-meio-de-cotas>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior, 2015.** Brasília, DF, Inep, 2016. Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: nov. 2016

precede a ocupação das vagas do ensino superior, qual seja, o acesso à graduação, que traz dados significativos e relacionados aos investimentos do poder público em formas alternativas de ingresso na graduação.

4.2 O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Pensar e discutir o ensino superior no Brasil passa, indubitavelmente, pelo grande gargalo de progressão da educação básica para a graduação: o acesso, historicamente regulado pelo processo seletivo, ou vestibular, este, um instrumento que busca classificar os ingressantes segundo meritocracia cognitiva, tendo como parâmetro os conteúdos do ensino médio.

Essa transição de nível de escolaridade pode ser avaliada à luz do já citado artigo 26 da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, **em função do seu mérito**. (ONU, 1948, grifo nosso).

Do latim *meritum*, o mérito está ligado ao merecimento ao qual faz jus uma pessoa em face de suas ações (ou omissões) e esforços (ou a falta destes). Assim, o mérito, na forma como é descrito pela Declaração dos Direitos Humanos, remete ao entendimento de que o acesso ao ensino superior depende apenas da pessoa que pretende cursá-lo.

Bourdieu e Passeron (2013), asseveram que, na escola, o que é valorizado não se restringe a apenas ao quanto o indivíduo sabe ou estudou sobre determinado assunto mas também onde e qual curso prestigiado pela sociedade cursou, efetivando mais uma vez as desigualdades, agora, de currículos.

Essa afirmativa poderia ser refutada, no Brasil, pelos preceitos legais, como Lei de Diretrizes e Bases da Educação que estabelece que a educação básica tem por finalidades desenvolver os estudantes (denominados educandos), e lhes garantindo formação necessária ao exercício da cidadania e meios para a progressão no trabalho e em estudos posteriores (BRASIL, 1996).

Ao tratar da educação básica como direito social traz-se ao debate a participação originária do Estado pela preparação dos ingressantes no ensino superior, pois, às instituições de educação básica públicas têm acesso garantido toda e qualquer criança, adolescente ou jovem, independentemente de sua condição social.

Nesse contexto, as universidades se apresentam como entes promotores de mudança social e desenvolvimento sustentável, reconhecimento que se faz como condição para que o país possa despontar de forma consistente e efetiva e, por essa razão, a elitização do acesso à educação superior passou a ser fortemente questionada e apontada como uma das formas de exclusão social (SANTOS, 2009).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece diretrizes nacionais para os conteúdos curriculares da educação básica, ou seja, independentes da categoria administrativa pública ou privada, consoante artigo 26, com redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996).

O ensino médio, último degrau da educação básica, abrange a educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos, Educação Profissional e Tecnológica e deve ter como finalidades:

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996).

Segundo pesquisa publicada pela Agência Brasil, no site Associação Brasileira de Ensino Superior (ABMES), em 20 de julho de 2016⁹, 50,5% dos mil brasileiros entrevistados, todos na faixa etária de 18 aos 30 anos, pretendem ingressar em algum curso superior, mas, declaram depender de subsídio ou financiamento de programas governamentais, uma vez que não têm condições de pagar mensalidades. Todos esses jovens entrevistados estão aptos a ingressar no ensino superior, ou seja, concluíram o ensino médio.

Esse dado denota que esses jovens não cogitam, em primeira análise, o ingresso em instituições públicas de ensino superior, ainda que em face da gratuidade dos serviços. A

⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Metade dos jovens depende de programas do governo para cursar universidade. **Agência Brasil**, 2016. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/noticias/detalhe/1695/metade-dos-jovens-depender-de-programas-do-governo-para-cursar-universidade>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

pesquisa corrobora com os apontamentos de Refin (2006), que afirma que a grande massa de estudantes que concluem o ensino médio em escolas públicas não considera o ingresso em universidades públicas.

Mesmo a Universidade Pública [...] vem se privatizando e nela têm tido espaço não as camadas da população menos favorecidas economicamente que não têm condições de manter-se nas Universidades Privadas devido aos seus altos custos, mas, pelo contrário, estão hoje nos bancos das Instituições Públicas Federais e Estaduais, aqueles alunos que conseguiram pagar por um Ensino Fundamental e Médio de melhor qualidade, se considerarmos que nestes dois níveis de ensino, a qualidade da Escola Pública tem sido muito questionada, deixando muito a desejar. (REDIN, 2006, p.28).

Todavia, surge um fator que pode atuar em favor da isonomia de acesso ao ensino superior, qual seja, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Esse processo de acesso é adotado por muitas instituições e privadas como forma de processo seletivo, assim como pelas instituições pública, estas, por meio do SISU, o sistema informatizado do Ministério da Educação que destina vagas no ensino superior para candidatos participantes do ENEM.

Segundo dados do Exame Nacional do Ensino Médio, de 2013 publicados pelo Ministério da Educação em janeiro de 2014, entre as 100 escolas com maior média de pontuação no ENEM, apenas 7 eram públicas, e, dentre estas seis são administradas pelo governo federal e apenas uma por governo estadual. Segundo os mesmos dados, todas as 100 primeiras instituições do ranking apresentam nível socioeconômico "alto" ou "muito alto".

O ENEM 2014 não trouxe modificações nessa análise, pois, segundo o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), em divulgação ocorrida no último dia 13 de janeiro a nota média das provas dos candidatos do ENEM 2014 foi de 546,5 nas provas de ciências humanas; 482,2 em ciências da natureza; 507,9 em linguagens e códigos; e 473,5 em matemática.

Esses resultados levam à análise dos requisitos de ingresso no ensino superior, especialmente pelos dizeres da Declaração dos Direitos Humanos ao utilizar a expressão “mérito” como requisito acesso à graduação. Chauí (2001) assevera que as universidades vivem uma privatização, na medida em que se avolumam as desigualdades educacionais e por um sistema que reforça privilégios porque coloca o ensino superior público a serviço das classes e grupos mais abastados.

Feita essa proeza, a classe dominante aguardou o resultado esperado: os alunos de primeiro e segundo graus das escolas públicas, quando conseguem ir até o final desse ciclo, porque por suposto estariam “naturalmente” destinados à entrada imediata no mercado de trabalho, não devem dispor de condições de enfrentar os vestibulares das universidades públicas, pois não estão destinados a elas. A maioria

é forçada ou a desistir da formação universitária ou fazê-la em universidades particulares. [...]

Em contrapartida, os filhos da alta classe média e da burguesia, formados em boas escolas particulares, tornam-se principal clientela da universidade pública gratuita. (CHAUI, 2001, p.36-37).

Esse referencial literário e os dados aferidos pelo Censo fomentam uma discussão acerca da “elitização” no ensino superior que, datada já de algumas décadas, pode ser verificada acompanhando-se momentos históricos desde a criação dos primeiros cursos de nível superior no século XIX. Durante décadas, o ensino superior era uma exclusividade dos mais abastados financeiramente.

No mês de maio de 2016 o Censo Escolar 2015 foi divulgado pelo Ministério da Educação e os dados estimaram que 3 milhões de crianças e adolescentes estavam fora da escola. Esse número é de maioria de jovens entre 15 e 17¹⁰ anos, que somam 1,6 milhão de estudantes que, tendo iniciado, não concluíram os estudos de nível médio¹¹.

Segundo o mesmo Censo, a taxa de aprovação subiu de 81,6% no 6º ano do Ensino Fundamenta II, 91,7% no 5º ano do Ensino Fundamenta I e, em 2014, a taxa de aprovação nos anos finais do Médio foi de 84,8% dos alunos.

Bourdieu, Passeron (2013), na obra “A reprodução”, descrevem de forma crítica o processo de “seleção e eliminação” – título do terceiro capítulo - afirmando que:

Quando se trata de explicar que a fração da população escolar que se elimina antes de entrar no ciclo secundário ou durante esse ciclo não se distribui ao acaso entre as diferentes classes sociais, fica-se condenado a uma explicação através de características que permanecem individuais, mesmo quando imputadas igualmente a todos os indivíduos de uma categoria, na medida em que não se adverte que tais características só se manifestam na classe social enquanto tal na e através de sua relação com o sistema de ensino. (BOURDIEU; PASSERON, 2013, p. 190)

A escola, segundo os mesmos autores, utiliza o exame para selecionar os indivíduos tecnicamente mais competentes e os classifica durante todo o seu percurso escolar. Por essa razão, os indivíduos de classes menos favorecidas (ou menos populares, nas palavras dos autores), em grande parcela das vezes são excluídos do sistema sem ao menos terem sido avaliados ou examinados, como se vê nos números da evasão de crianças e jovens. Essa realidade denota a força e influência das desigualdades sobre o indivíduo também no que se refere ao êxito escolar.

¹⁰ De acordo com o Art. 208 da Constituição Federal, “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.” (BRASIL, 1988)

¹¹ MEC cria ‘força tarefa’ para atrair 1,6 milhão de jovens de volta à escola. 2016. **Portal Brasil**, Brasília, DF, mar. 2016. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/03/mec-ciara-2018forca-tarefa2019-atrair-1-6-milhao-de-adolescentes-de-volta-a-escola>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

Eis porque a estrutura das oportunidades objetivas da ascensão pela Escola, condiciona as disposições relativamente à Escola e à ascensão pela Escola, disposições que contribuem por sua vez de uma maneira determinante para definir as oportunidades de ter acesso à Escola, de aderir às suas normas e de nela ter êxito, e, por conseguinte as oportunidades de ascensão social”. (BOURDIEU; PASSERON, 2013, p. 190)

As críticas à elitização do ensino superior se avolumam e foram reconhecidas pelo Ministério da Educação ao realizar a Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 (BRASIL, 2012).

As formas unificadas de acesso ao ensino superior, inclusive, denotam a disparidade entre o resultado dos egressos da educação básica privada e da rede particular. Nesse sentido, e sob a ótica das universidades públicas, considerar a chamada “nota de corte” para ingresso no ensino superior, dispensando-se o processo seletivo tradicional e utilizando-se a nota do Exame Nacional do Ensino Médio, pode gerar disparidade entre as chances de ingresso nas universidades públicas.

Resultados da Prova Brasil¹² apontam que o rendimento dos alunos das escolas médias públicas tem ficado abaixo dos indicadores considerados ideais, por anos sucessivos. Esse quadro é inversamente proporcional às notas de corte das universidades públicas.

Essa desigualdade de acesso ao ensino superior é, de fato, reconhecida e acompanhada pelas políticas públicas para o ensino superior no Brasil. Por isso, o Estado adota frentes efetivas para a ampliação das vagas e, ainda, estratégias que buscam minimizar as deficiências da educação básica, com democratização do acesso à educação superior, seja pelas IES públicas ou privadas. Dessa forma, as universidades públicas têm adotado um sistema unificado de ingresso, tendo como referência os resultados dos candidatos no processo igualmente público do ENEM.

¹² A Prova Brasil é aplicada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nas escolas do país com pelo menos 20 estudantes matriculados no 5º ou 9º anos do Ensino Fundamental. A avaliação considerou, além das escolas públicas, uma amostra de instituições privadas com dez ou mais estudantes matriculados no 5º ou 9º anos do Ensino Fundamental ou na 3ª série do Ensino Médio, atingindo um total de 4 milhões avaliados. A Prova Brasil é uma avaliação diagnóstica, desenvolvida e aplicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados. Esses resultados consideram, ainda, as condições socioeconômicas dos alunos, aferida por questionário próprio.

4.3 O SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA – SISU, DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

O Sistema de Seleção Unificada (Sisu), é o sistema do Ministério da Educação, realizado por meio eletrônico, pelo qual as instituições públicas de ensino superior disponibilizam vagas para candidatos, de acordo com a pontuação obtida no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

A inscrição é eletrônica, e, ao efetuar-la, o candidato escolhe, segundo sua ordem de preferência, duas opções de cursos ofertados pelas instituições participantes do Sisu, informando que opta por vaga de ampla concorrência, a vagas amparadas pela Lei de Cotas¹³ ou às vagas destinadas a políticas das instituições.

A seleção dos alunos no SISU tem por base a pontuação obtida no ENEM, realizado por concluintes do Ensino Médio.

Com isso, à sombra da paridade de currículos de escolas públicas e privadas de ensino médio, prevista pela LDB no art. 26, o ingresso no ensino superior via ENEM/Sisu garantiria a igualdade de condições entre os estudantes.

Seria razoável considerar que, havendo um currículo nacional, obrigatório para escolas médias sejam elas públicas ou privadas, ter-se-ia uma situação relativamente equânime nos resultados aferidos ao final desse ciclo avaliativo.

Todavia, dados do Exame Nacional do Ensino Médio de 2014¹⁴, divulgados em agosto de 2015, apontam que o rendimento dos alunos egressos da educação básica, da rede privada, é muito superior aos egressos do mesmo nível, mas pela rede pública, considerando uma média para cada uma das áreas do conhecimento:

- a) Proficiência em Ciências da Natureza e suas Tecnologias;
- b) Proficiência em Ciências Humanas e suas Tecnologias;
- c) Proficiência em Linguagens, Códigos e suas Tecnologias;
- d) Proficiência em Matemática e suas Tecnologias;
- e) Proficiência em Redação.

¹³ O ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio é regido pela Lei 12.711/2012

¹⁴ Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem-por-escola>>

Tabela 4 - ENEM por escola, 2014

	Nome Da Escola	Município	UF	Rede	Indicador de nível socioeconômico	Média da escola (provas objetivas)	Média da escola (línguas)	Média da escola (matemática)	Média da escola (ciências da natureza)	Média da escola (ciências humanas)	Média da escola (redação)
1	Objetivo Colégio Integrado	São Paulo	SP	Privada	Muito Alto	742.96	661.11	865.93	728.25	716.55	774.76
2	Farias Brito Colégio de Aplicação	Fortaleza	CE	Privada	Sem informação	737.88	655.11	858.40	734.82	703.17	786.36
3	Colégio Olimpo Integral	Goiânia	GO	Privada	Sem informação	735.02	654.07	841.00	731.12	713.91	837.78
4	Christus Colégio Pré Universitário	Fortaleza	CE	Privada	Sem informação	731.38	651.40	835.12	727.70	711.31	838.62
5	Colégio Bernoulli - Unidade Lourdes	Belo Horizonte	MG	Privada	Muito Alto	730.33	645.50	839.88	713.31	722.61	799.39
6	Ari de Sá Cavalcante Colégio - Major Facundo	Fortaleza	CE	Privada	Alto	725.09	644.38	831.50	724.13	700.33	808.33
7	Colégio E Curso Ponto De Ensino	Rio De Janeiro	RJ	Privada	Muito Alto	720.73	628.93	868.38	709.38	676.24	715.79
8	Colégio Elite Vale do Aço	Ipatinga	MG	Privada	Muito Alto	719.81	637.61	841.98	706.02	693.64	778.26
9	Colegium	Belo Horizonte	MG	Privada	Muito Alto	719.71	651.03	833.65	696.94	697.20	807.78
10	Objetivo Integrado De Mogi Das Cruzes Colegio	Mogi Das Cruzes	SP	Privada	Muito Alto	718.66	646.29	815.94	709.63	702.80	757.67
11	Colegio Bionatus II	Campo Grande	MS	Privada	Sem informação	712.91	641.22	806.83	697.96	705.64	870.45
12	Colegio Santo Antonio	Belo Horizonte	MG	Privada	Muito Alto	711.95	639.12	813.30	691.95	703.45	780.48
13	Colégio E Curso Ponto De Ensino	Niterói	RJ	Privada	Muito Alto	711.36	622.07	843.40	671.63	708.33	788.00
14	Vértice Colégio Unidade II	São Paulo	SP	Privada	Muito Alto	710.99	653.44	789.57	694.36	706.61	747.12
15	Colégio E Curso Ponto De Ensino	Rio de Janeiro	RJ	Privada	Muito Alto	709.43	639.99	819.77	674.38	703.59	788.15
16	Inst Dom Barreto	Teresina	PI	Privada	Muito Alto	705.26	634.92	798.96	696.80	690.36	775.21
17	Colégio de São Bento	Rio de Janeiro	RJ	Privada	Muito Alto	704.94	632.49	786.37	682.18	718.73	886.56
18	Seb Coc Unidade Alvares Cabral	Ribeirão Preto	SP	Privada	Muito Alto	701.70	630.47	777.03	704.83	694.46	776.55
19	Anglo Leonardo Da Vinci Colégio	Carapicuíba	SP	Privada	Muito Alto	701.11	657.44	780.26	683.57	683.15	734.44
20	Colégio Lerote Ltda	Teresina	PI	Privada	Muito Alto	700.86	625.38	786.80	683.20	708.06	844.62

Fonte: Elaborada pela Autora a partir de dados do INEP (2016)

Verifica-se que, dentre as 20 escolas com maior pontuação geral no Enem, todas são privadas e 18 delas (80%) foram classificadas com nível socioeconômico muito alto. Esse resultado, embora muito preocupante, não surpreende, considerando a avaliação insatisfatória apresentada pelos alunos do Ensino Médio, pela Prova Brasil

A partir do ano de 2014, o Inep passou a contextualizar a medida das condições sociais e econômicas dos alunos, calculada com os dados da Prova Brasil de 2011 e 2013, bem como

os dados do ENEM de 2011 e 2013. A análise deu-se segundo o perfil declarado pelos alunos, utilizando o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das Escolas¹⁵, objetivando localizar o grupo de alunos matriculados em cada escola em um estrato, considerando, para tanto, posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade de seus pais.

O fator socioeconômico avalia o tipo e número de bens elementares da residência do estudante (televisão em cores, rádio, geladeira, telefone celular, quantidade de quartos de banheiro) e de bens complementares (videocassete ou DVD). Ainda, considera a contratação, pela família, de empregada mensalista e nem diarista, a renda familiar mensal e o grau de escolaridade dos pais ou responsáveis. O Nível I significa a menor renda (por exemplo, familiar mensal é de até 1 salário mínimo), ascendendo até o nível VII (renda familiar acima de 7 salários mínimos).

Tabela 5 - Distribuição do Nível Socioeconômico dos Alunos das Escolas, por Grupo, participantes do ENEM

Grupos de Escolas	Inse dos alunos							TOTAL
	Nível I	Nível II	Nível III	Nível IV	Nível V	Nível VI	Nível VII	
Muito Baixo	35%	50%	13%	2%	0%	0%	0%	100%
Baixo	12%	52%	30%	5%	1%	0%	0%	100%
Médio Baixo	4%	35%	44%	15%	2%	0%	0%	99%
Médio	1%	16%	47%	29%	6%	1%	0%	100%
Médio Alto	0%	5%	33%	46%	14%	2%	0%	100%
Alto	0%	1%	16%	49%	29%	5%	0%	99%
Muito Alto	0%	0%	3%	21%	45%	28%	3%	100%

Fonte: INEP (2016, p. 5)

A maior incidência dos alunos, 68,6%, está alocada nos níveis IV e V. Nos níveis menos favorecidos I, II e III, a soma é de 15,9% dos alunos, e minoria, 15,5%, nos níveis mais altos (VI e VIII), 15,5%. No ENEM 2015, 53 mil candidatos obtiveram nota zero na prova de redação, número bem menor que as mais de 520 mil notas zero da edição do mesmo exame em 2014. Essa pontuação é obtida quando a redação possui informações sem coerência; a prova é deixada em branco ou o estudante redige menos de 7 linhas; não segue o tipo ou

¹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Enem por escola**. Brasília, DF, 2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem-por-escola>. Acesso em: jun. 2016.

gênero textual exigido no enunciado, ou, ainda, quando o texto apresenta alguma forma de desrespeito aos Direitos Humanos.

Verifica-se que os alunos egressos da educação básica pública apresentam, sob o aspecto cognitivo, considerável defasagem e, sob o aspecto social, nítida desvantagem frente aos concluintes da educação média privada.

Os números da educação básica devem ser considerados ao se estabelecer algumas diretrizes para as políticas públicas para o ensino superior: enquanto 87% dos estudantes do ensino médio estão matriculados em escolas públicas, as IES privadas respondem por 72% das matrículas do ensino superior (SEMESP, 2016).

Unificar o processo de seleção para o ensino superior não garante a unificação das condições e oportunidades. Ao submeter ao mesmo exame alunos egressos da educação pública e egressos da educação privada, se está medindo com o mesmo instrumento estudantes que tiveram sua formação construída com recursos, cenários, objetivos e condições distintas, e, muitas vezes, muito adversas.

Diante dessa realidade são necessárias e salutares as estratégias que assistam também os alunos que buscam uma graduação privada, seja pela opção, seja pela falta de opção asseverada pelo não êxito nos concorridos processos seletivos das universidades públicas.

Atua, então, o Governo Federal subsidiando ou até mesmo assumindo os custos do ingresso e permanência desses estudantes junto à iniciativa privada.

5 PROGRAMAS PARA EXPANSÃO DE VAGAS NO ENSINO SUPERIOR

Os resultados apresentados quanto ao rendimento dos egressos de escolas de educação básica das redes públicas e privadas denotam que as vagas das universidades públicas têm maior chances de serem ocupadas pelos que apresentam os melhores resultados no ensino médio, ou seja, os que cursaram o ensino médio na rede privada. Ainda que se adote um sistema unificado de seleção, certamente, este não é o objetivo do poder público, que tem como foco o interesse coletivo, e não o particular.

O fato de as, as avaliações das universidades públicas terem, historicamente, mais positivas do que os da graduação privada, fomenta a idealização da educação superior pública fator decisivo para que estudantes e seus pais e responsáveis empenhem-se para a obtenção da vaga pública.

Nos anos 90, ganhou força uma intensa rede de cursinhos pré-vestibular, todos com foco em aprovação nas universidades públicas, e, a maioria dessas cadeiras era ocupada por egressos de colégios particulares. O aluno concluía o ensino médio e partia para os cursinhos, realidade verificada ainda hoje, e talvez com mais intensidade, dada a força da tecnologia da informação que consegue atingir cada vez mais os jovens em idade acadêmica. Os principais colégios particulares do país têm como mote de campanha para captação de alunos os índices de aprovação no ensino superior público, especialmente nas universidades localizadas nas capitais e grandes centros.

Além da grande concorrência às vagas públicas, a própria localização das instituições federais era um fator de exclusão social: um egresso de educação básica pública que demonstrasse bons resultados e rendimento acima da média, teria condições de concorrer a uma vaga na universidade federal, mas não teria condições de manter-se em outra cidade.

Ainda que essa condição pudesse ser superada, o número de egressos do ensino médio não seria suportado pelas vagas em universidades públicas.

Dados do Censo Escolar de 2015¹⁶ apontaram que, naquele ano, o ensino médio era oferecido em 28 mil escolas no Brasil. O total de 68,2 % dessas escolas pertencem à rede estadual, frente aos 29,1 % da rede privada, e 2,7% pertencem à rede federal e municipal juntas.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Censo Escolar 2015** : notas estatísticas. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36521-apresentacao-censo-escolar-divulgacao-22032016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 mar. 2016

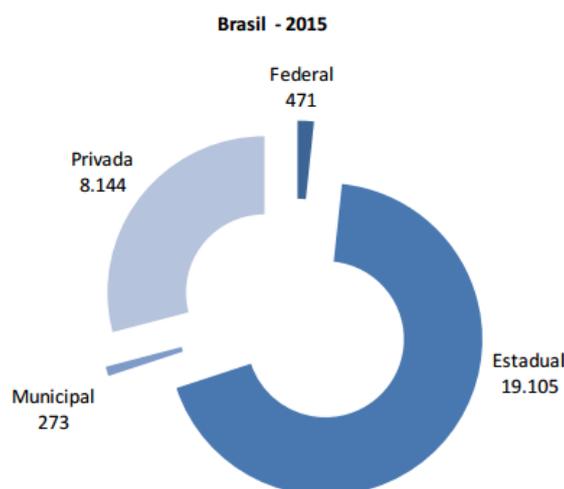


Gráfico 2 - Número de escolas de ensino médio por dependência administrativa - Brasil - 2015

Fonte: BRASIL (2016).

Em 2015, foram registradas 8,1 milhões de matrículas no ensino médio, considerando a população de 15 a 17 anos, cujo somatório foi de 10.547.337 jovens.

Tabela 6 - Número de matrículas no ensino médio e população residente de 15 a 17 anos de idade – Brasil – 2010 – 2015

Ano	Ensino médio	População 15 a 17 anos
2010	8.357.675	10.357.874
2011	8.400.689	10.580.060
2012	8.376.852	10.444.705
2013	8.312.815	10.642.343
2014	8.300.189	10.547.337
2015	8.074.881	...
Δ% 2014/2015	-2,7	...

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2011 a 2014 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo)

Por seu turno, a rede pública ofertou pouco mais de 1,9 milhão de vagas para o ensino superior, em 2014. Essa lacuna vem sendo preenchida pela iniciativa privada.

Dados do Censo da Educação Superior em 2015 apontam que das 2.364 IES ativas no Brasil, 2.069 são privadas, ou seja, 87%.

Tabela 7 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES – 2015

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Instituições				
	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF e CEFET
	Total	Total	Total	Total	Total
Brasil	2.364	195	149	1.980	40
Pública	295	107	9	139	40
Federal	107	63	.	4	40
Estadual	120	38	1	81	.
Municipal	68	6	8	54	.
Privada	2.069	88	140	1.841	.

Fonte: INEP (2006)¹⁷

Distinguir educação superior pública da educação superior privada refere-se, especialmente, à questão financeira: enquanto a primeira é mantida pelo poder público, sem ônus para o estudante, a segunda é mantida pelo próprio estudante, mediante pagamento de mensalidades.

Além da gratuidade, a universidades públicas têm um outro ponto que incentiva o ingresso de estudantes egressos do ensino médio tanto da iniciativa pública quanto privada: os resultados das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação.

No ano 2014¹⁸, o Índice Geral de Cursos (IGC)¹⁹ apontou que entre as 50 instituições de ensino superior (considerando universidades, centros universitários e faculdades) com melhores resultados, metade é mantida da pela iniciativa privada e os outros 50% pelo poder público.

Essa proporção é muito superior à proporcionalidade de avaliação de escolas de nível médio, onde a prevalência dos resultados está na iniciativa privada.

¹⁷INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior, 2015**. Brasília, DF, Inep, 2016. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: nov. 2016

¹⁸Até a conclusão desta pesquisa, em janeiro de 2017, ainda não havia sido divulgado o resultado do ENADE e IGC 2015.

¹⁹O IGC é um utilizado pelo Ministério da Educação, por meio do INEP para avaliar a qualidade as instituições de educação superior. É calculado anualmente, e sua avaliação se refere a um triênio, uma vez que leva em consideração a avaliação dos cursos de graduação das IES no ano do cálculo e nos dois anos anteriores. Considera: I - a média dos últimos CPCs disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; II - a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes (indicados excluído para as instituições que não oferecem pós-graduação stricto sensu); III - a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação stricto sensu (este último em caso de oferta).

Analisando a universidade pública pela perspectiva da formação e da democratização, Chauí (2003) alerta para o fato de que:

A baixa qualidade do ensino público nos graus fundamental e médio tem encaminhado os filhos das classes mais ricas para as escolas privadas e, com o preparo que ali recebem, são eles que irão concorrer em melhores condições às universidades públicas, cujo nível e cuja qualidade são superiores aos das universidades privadas. Dessa maneira, a educação superior pública tem sido conivente com a enorme exclusão social e cultural dos filhos das classes populares que não têm condições de passar da escola pública de ensino médio para a universidade pública. (CHAUÍ, 2003, p.13).

Atento a essa ocupação, o Governo sancionou a Lei nº 12.711/2012, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Essa deliberação, embora absolutamente pertinente, é uma declaração do poder público acerca da origem dos ingressantes nas universidades, centros universitários e faculdades públicas.

Concomitantemente, o Governo Federal tem empreendido ações para a ampliação de vagas no ensino superior em duas frentes: investimentos na expansão de instituições de ensino públicas e patrocínio de vagas em instituições privadas.

Tabela 8 - Número de Matrículas de Graduação Presencial por Categoria Administrativa (Pública e Privada), segundo a Unidade da Federação – Brasil – 2014

(Continua)

Unidade da Federação	Número de Matrículas Presencial		
	Total	Pública	Privada
SP	1.715.515	270.652	1.444.863
MG	665.592	182.162	483.430
RJ	549.529	137.786	411.743
RS	389.784	92.474	297.310
PR	376.563	123.572	252.991
BA	317.908	96.778	221.130
SC	229.322	110.913	118.409
CE	228.348	75.606	152.742
PE	224.784	84.497	140.287
GO	210.018	59.769	150.249
DF	185.619	33.161	152.458
AM	140.384	51.591	88.793
PA	134.563	69.813	64.750
MT	128.419	37.898	90.521
PB	127.845	68.789	59.056
MA	122.282	48.988	73.294
ES	118.175	26.685	91.490
RN	110.523	48.246	62.277

Tabela 9 - Número de Matrículas de Graduação Presencial por Categoria Administrativa (Pública e Privada), segundo a Unidade da Federação – Brasil – 2014
(Conclusão)

Unidade da Federação	Número de Matrículas Presencial		
	Total	Pública	Privada
PI	95.962	42.623	53.339
MS	87.871	29.294	58.577
AL	82.170	36.237	45.933
SE	69.098	26.220	42.878
TO	49.562	25.782	23.780
RO	48.491	9.997	38.494
AP	31.965	10.128	21.837
AC	25.287	10.849	14.438
RR	20.592	11.119	9.473
TOTAL	6.486.171	1.821.629	4.664.542
Percentual	100%	28%	72%

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015 (adaptada)

A análise descontextualizada dos números acima pode induzir à crença de que o Governo tem investido menos em educação superior (28%) do que a iniciativa privada (72%), eis que os números de uma e outra organização destoam consideravelmente. Em uma perspectiva política, poderiam os dados ser interpretados como uma redução da ação do Estado na educação superior, delegando ao mercado a função de formação no nível de graduação, num avanço desfreado do ensino particular sobre o público, o que deve ser avaliado com detida parcimônia.

O Governo não estaria, assim, investindo em educação superior? A resposta mediata seria “não” se se desconsiderar o caráter híbrido que hoje existe na educação superior privada, fazendo-se necessária a análise das condições em que a ampliação das vagas do ensino superior se deu.

Ainda assim o ensino privado se mantém como o segmento que recebe a maior parte dos ingressantes na educação superior, muito embora o Governo Federal apresente números cada ano maiores de alunos que ingressam no ensino superior por meio de subsídios e financiamentos públicos.

A gestão de uma IES vai além da ocupação com diretrizes curriculares, articulação de competências e habilidades ao perfil que se pretende formar: esse é o viés didático-pedagógico. Entretanto, os aspectos administrativos que abarcam infraestrutura, gestão de pessoas e investimentos ocupam importância estratégica, na medida em que viabilizam a ação pedagógica. Nesse sentido, instituições de ensino superior públicas e privadas enfrentam o

mesmo desafio: a sustentabilidade e, muito embora as fontes de sustentação financeira sejam distintas, os desafios são os mesmos no aspecto da gestão.

Permeando o cenário da educação superior privada são estabelecidas relações destas com o poder público que contribui com a ocupação de vagas financiando ou patrocinando os estudos de jovens que preencham os requisitos sociais e financeiros estabelecidos, e não estão nos bancos universitários públicos.

Além de tal atuação, o Governo Federal também investe em instituições de ensino superior próprias, ampliando as vagas que oferta de forma originariamente gratuita.

Nesse intuito, deve-se considerar em que medida as relações público-privadas compõem as políticas públicas para a educação superior e contribuem para a expansão das vagas em cursos de graduação particulares.

O que há de público na educação superior privada? Em que medida a iniciativa privada coopera com a Administração Pública no acesso à educação superior aos alunos de menor renda? Em que medida a iniciativa privada se beneficia das políticas públicas para o ensino superior, notadamente no âmbito do programa Universidade para Todos?

Essas questões serão avaliadas sob a ótica das relações público-privadas que compõem a política pública do Prouni e contribuem para a expansão das vagas em cursos de graduação particulares.

5.1 EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

As ações de expansão da Rede Federal de Educação Superior tiveram início em 2003 quando ocorreu primeira fase, que se estendeu até o ano de 2007 e teve como meta inicial a interiorização dos campi das universidades federais, rede de ensino que, até o anterior ano de 2002 contava com 45 universidades federais e 148 campi ou unidades fora de sede.

Essa estratégia de expansão teve como mola propulsora o disposto no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, que, ao tratar do ensino superior, diagnosticou que, à época, “a educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento.” (BRASIL, 2001).

Para tanto, o PNE 2001 estabeleceu, a primeira de suas 35 metas para o ensino “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001). Essa meta exigia, indubitavelmente, a ampliação das vagas

para o ensino superior e, para tanto, eram necessárias alterações inicialmente estruturais, como forma de comportar os novos percentuais. Assim, o processo de expansão do ensino superior se deu em três fases:

a) Fase I, marcada pelo processo de interiorização: ocorreu entre os anos de 2003 a 2007, e teve como objetivo aproximar as universidades federais de cidades interioranas, mudando o mapa geográfico dessas IES, antes concentradas nas capitais e grandes centros, bem como fortalecer regiões menos centrais.

As propostas de instalação de cursos, campus e universidades devem se basear em estudos preliminares das condições socioeconômicas das regiões, a fim de promover o desenvolvimento do país e redução das assimetrias regionais. Ao propor a instalação de novos campus e universidades, o Governo Federal estabeleceu uma lista de critérios a serem analisados, de forma a estabelecer, objetivamente, prioridades e necessidades. São eles a vocação da região e políticas públicas em desenvolvimento - arranjos produtivos locais; a promoção do desenvolvimento com redução das assimetrias regionais; a localização geográfica; a população da micro e mesorregião atendidas; os polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB); os indicadores de desenvolvimento econômico e social (taxas de evolução): IDH, IDEB; a taxa da oferta de vagas públicas e privadas na educação superior (estadual, federal, técnica) na microrregião e mesorregião; as áreas de formação prioritárias (formação de professores, saúde, tecnologias); o curso em área de conhecimento existente na universidade; o curso novo em área de conhecimento de ações prioritárias e a ampliação da oferta de educação superior pública no período noturno. (BRASIL, 2014, p.36).

Por essa razão, as regiões nordeste e centro-oeste também receberam novos campi e, nesse quinquênio, foram criadas dez novas universidades.

Quadro 1 - Universidades criadas entre 2003 e 2007

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	SE	Lei nº 11.154/2005
UFVJM	Universidade Fed. dos Vales Jequitinhonha e Mucuri	SE	Lei nº 11.173/2005
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	SE	Lei nº 11.152/2005
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-árido	NE	Lei nº 11.155/2005
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	S	Lei nº 11.184/2005
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC	SE	Lei nº 11.145/2005
UFGD	Fundação Universidade Fed. de Grande Dourados	CO	Lei nº 11.153/2005
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	NE	Lei nº 11.151/2005
UFCSPA	Fundação Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre	S	Lei nº 11.641/2008
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa	S	Lei nº 11.640/2008

Fonte: BRASIL (2015, p.36)

Nessa perspectiva de ampliação do acesso ao ensino superior, em 2007, houve a reorganização do ensino superior no Brasil, por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007.

Com o objetivo criar condições para a ampliação do acesso à educação superior, no nível de graduação, o Reuni tinha como fundamento o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Foram estabelecidas diretrizes para o Programa Reuni, na forma do Decreto 6.096/2007:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007)

As ações do programa abarcam a ampliação de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

Para a consecução desses objetivos e metas houve adesão maciça das universidades federais, que apresentaram ao ministério o planejamento de reestruturação, de acordo com a orientação do Reuni.

Das 54 universidades federais existentes em 2007, ano de implantação do Reuni, 53 aderiram ao programa, o que se deu em duas etapas, executadas no formato de chamadas:

Chamada I: instaurada no mês de outubro de 2007, para implantação no primeiro semestre do seguinte ano de 2008, teve como participantes:

- a) Fundação Universidade de Brasília – UnB;
- b) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT;
- c) Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel;
- d) Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR;
- e) Fundação Universidade Federal de Viçosa – UFV;
- f) Fundação Universidade Federal do Acre – UFAC;
- g) Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP;
- h) Universidade Federal da Bahia – UFBA;

- i) Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA;
- j) Universidade Federal de Goiás – UFG;
- k) Universidade Federal de Pernambuco – UFPE;
- l) Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP;
- m) Universidade Federal do Pará – UFPA;
- n) Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM;
- o) Universidade Federal Fluminense – UFF;
- p) Fundação Universidade do Amazonas – UFAM;
- q) Fundação Universidade do Rio Grande – FURG;
- r) Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD;
- s) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS;
- t) Fundação Universidade Federal de Roraima – UFRR;
- u) Fundação Universidade Federal de São Carlos – UFSCar;
- v) Fundação Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ;
- w) Fundação Universidade Federal de Sergipe – UFS;
- x) Fundação Universidade Federal do Maranhão – UFMA;
- y) Fundação Universidade Federal do Piauí – UFPI;
- z) Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT;
- aa) Universidade Federal da Paraíba – UFPB;
- bb) Universidade Federal de Campina Grande – UFCG;
- cc) Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF;
- dd) Universidade Federal de Lavras – UFLA;
- ee) Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG;
- ff) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC;
- gg) Universidade Federal do Ceará – UFC;
- hh) Universidade Federal do Espírito Santo – UFES;
- ii) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO;
- jj) Universidade Federal do Paraná – UFPR;
- kk) Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ;
- ll) Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN;
- mm) Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;
- nn) Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA;
- oo) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ;
- pp) Universidade Federal Rural do Semi Árido – UFERSA.

Na Chamada II, ocorrida em dezembro de 2007, aderiram as seguintes universidades, para implantação do programa Reuni no segundo semestre de 2008:

- a) Fundação Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP;
- b) Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF;
- c) Universidade Federal de Alagoas – UFAL;
- d) Universidade Federal de Alfnas – UNIFAL;
- e) Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI;
- f) Universidade Federal de Santa Maria – UFSM;
- g) Universidade Federal de Uberlândia – UFU;
- h) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB;

- i) Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM;
- j) Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE;
- k) Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

b) Fase II: corrida de 2008 a 2012, esta fase foi marcada pela reestruturação e expansão das universidades públicas. Além disso, a Secretaria de Educação Superior – SESu, implantou uma sistemática de integração entre regiões e mesmo entre países, o que se consolidou com a criação de “quatro universidades que integram os estados fronteiriços da região sul do Brasil, a região amazônica, os países da América Latina e os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia”. (BRASIL, 2014).

Em 2009, o Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Superior e da Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior publicou o Relatório de primeiro ano do Reuni, correspondendo ao ano de 2008.

Quadro 2 - Universidades criadas entre 2008 e 2012

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	S	Lei nº 11.029 de 15/09/2009
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	N	Lei nº 12.085 de 05/11/2009
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino Americana	S	Lei nº 12.189 de 12/01/2010
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	NE	Lei nº 12.289 de 20/07/2010

Fonte: BRASIL (2015, p.38)

Segundo o documento (que teve como ano de referência 2007), as vagas públicas em cursos de graduação presencial tiveram um acréscimo de 11%, indo de 132.451 para 146.762.

No ano seguinte, 2008, o mesmo nível superior verificou um acréscimo de 14.826 novas vagas:

Tabela 10 - Número de vagas nos cursos de graduação em 2008

IFES	Projetadas			Executadas			Diferenças		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
Total	108.553	38.209	146.762	109.690	37.587	147.277	1.137	-622	515

Fonte: Coleta PingIFES (dados de execução) e Simulador Reuni/SIMEC (dados de pactuação).

Esta fase, somada ao segundo momento, por meio do Reuni, trouxe um expressivo crescimento não somente das universidades federais, mas também de campus no interior do país. De 2003 a 2010, houve um salto de 45 para 59 universidades federais, o que representa a ampliação de 31%; e de 148 campus para 274 câmpus/unidades, crescimento de 85%. A interiorização também proporcionou uma expansão no país quando se elevou o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 272, com um crescimento de 138%. (BRASIL, 2013 p. 11).

Completando o ciclo de expansão via Reuni, ocorreu da Fase III entre os anos de 2012 a 2014, marcada expansão universitária, com vistas ao desenvolvimento regional e a programas específicos para o ensino superior.

O ciclo pautou-se não somente na implantação de novas unidades, mas também na implementação de políticas específicas de integração, fixação e desenvolvimento regional, tais como o Programa de Expansão do Ensino Médico, o Programa Viver Sem Limite, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e o Procampo, em conjunto com Secadi e Setec. (BRASIL, 2014, p. 39).

Quatro novas universidades públicas foram criadas nas regiões nordeste e norte nessa etapa, além de 47 novos *campi*.

Quadro 3 - Universidades criadas em 2013.

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	NE	Lei nº 12.825, de 05/06/2013.
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia	NE.	Lei nº 12.818, de 05/06/2013
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará	N	Lei nº 12.824, de 05/06/2013.
UFCA	Universidade Federal do Cariri	NE	Lei nº 12.826, de 05/06/2013.

Fonte: BRASIL (2015, p. 39)

Em termos de programas e políticas, a Etapa III também trouxe importantes contribuições como o amplamente debatido Programa de Expansão do Ensino Médico, o Programa Viver Sem Limite, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo) que estimulava cursos regulares de licenciatura em educação do campo para a formação de educadores para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais.

Segundo dados da Controladoria-Geral da União (CGU), o Reuni promoveu o aumento no número de matrículas, sendo que entre 2002 e 2014, as vagas passaram de 113.263 para 245.983. Em 2002, 45 universidades federais e 148 campi estavam registradas e, com isso, atualmente há 63 universidades e 321 campi. A quantidade de cursos aumentou de 2.047 em 2002 para 4.867 em 2014, ou seja, mesmo encerrando-se oficialmente em 2012, o Reuni teve reflexos nos anos de 2013 e 2014, em termos de ampliação de vagas e matrículas.

Tabela 11 - Panorama da expansão universitária

Tipo	Ano 2002	Ano 2014
Universidades Federais	45	63
Campus	148	321
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983
Matrículas Graduação Presencial	500.495	932.263
Matrículas Educação à Distância	11.964	83.605
Matrículas Pós-Graduação	48.925	203.717

Fonte: BRASIL, 2015 / Dados Censo / 2013 – Inep

Um desafio se apresenta frente ao significativo aumento das universidades, campi, cursos e vagas em universidades públicas, inclusive as criadas e ampliadas pelo Reuni: a evasão e ociosidade de vagas. Dados do Censo divulgado em 2014 apontaram que naquele ano havia pelo menos 115 mil vagas ociosas nas universidades federais do Brasil. Frente a esses números, o Ministério da Educação criou o Sistema de Seleção Unificada das Vagas Remanescentes, aberto a estudantes que curseem graduação equivalente à vaga, estratégia que busca reduzir a ociosidade dos bancos universitários.

O Sisu remanescente é aberto também a estudantes beneficiários de programas como Programa Universidade para Todos (Prouni) ou do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) aos quais será concedida a opção de trocar a bolsa ou financiamento, por vagas nas universidades públicas.

A questão da evasão tem sido alvo de estratégias do Governo Federal, que, em 2007, publicou o Decreto nº 7.234, criando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), cujo objetivo é a promoção da permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social nas universidades federais, viabilizando a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes de universidades públicas.

Segundo o Ministério da Educação, o Governo Federal investiu mais de R\$ 1 bilhão em assistência estudantil a alunos das instituições federais de ensino e, “entre 2008 e 2013, o volume destinado ao PNAES quase quintuplicou — passou de R\$ 126,3 milhões para R\$ 603 milhões. A quantidade de bolsas de assistência concedidas pelo PNAES cresceu de treze mil em 2008 para pouco mais de setenta mil em 2012”. (BRASIL, 2014).

Apesar de todos os avanços, o programa não será capaz de, sozinho, atender a todas as demandas por bolsas permanência. Esse fenômeno ocorre porque o PNAES apoia também outras ações de assistência, como moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência. Ou seja, os recursos pulverizam-se por uma série de importantes e necessárias ações que impedem a concessão de um maior quantitativo de bolsas permanência. (BRASIL, 2014).

Ainda no encalço da evasão, foi instituído pelo Governo Federal Programa de Bolsa Permanência (PBP), que tem o objetivo de auxiliar financeiramente o aluno matriculado em instituições federais de ensino superior, e que se enquadrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou sejam de origem indígena ou quilombola.

O recurso é pago diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício, e busca auxiliar a permanência do aluno na universidade até sua diplomação. O valor destinado aos estudantes equivale àquele praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica, atualmente de R\$ 400,00.

O processo de expansão do acesso ao ensino superior demanda do Governo Federal estratégias financeiras e de gestão e, nesse sentido, os dados mostram que os investimentos do Governo Federal em instituições de ensino superior públicas não têm sido maciçamente proveitosos à redução da exclusão social, eis que boa parte das vagas têm sido ocupadas por estudantes de classe social mais abastada, ou, no mínimo, menos pobre, pois, “a universidade pública deixará de ser um bolsão de exclusões sociais e culturais quando o acesso a ela estiver assegurado pela qualidade e pelo nível dos outros graus do ensino público” (CHAUI, 2003, p. 13).

Muito embora o processo de expansão das universidades tenha grande relevância para o processo de formação em nível superior, o sociólogo Schwartzman (2006), no estudo sobre questão da inclusão social na Universidade Brasileira, assevera que a educação básica, em sede de ensino Médio brasileiro, não forma egressos em quantidade suficiente para alimentar a expansão que o Ensino Superior vem tendo. Essa afirmativa deve ser analisada considerando-se dados do IBGE (2017)²⁰ que apontam uma diminuição do número médio de filhos por família no Brasil, dado que impacta diretamente na ocupação de vagas escolares.

Por essa razão, muitos são os alunos que recorrem aos cursos superiores privados, os quais, sendo menos concorridos, recebem da Administração Pública atenção por meio de programas e políticas de apoio ao acesso e permanência do estudante na graduação.

²⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA. **Nas duas últimas décadas houve uma queda substancial do tamanho da família.** 2017. Disponível em: < <http://teen.ibge.gov.br/biblioteca/274-teen/mao-na-roda/1770-a-familia-brasileira.html>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

5.2 FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR - FIES

O financiamento público para ensino superior teve seu primeiro movimento com o Programa Crédito Educativo (CREDUC), aprovado pelo Governo Federal em agosto de 1975, implantado inicialmente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já no ano seguinte, foi ampliado para todo o país.

Financiado com recursos advindos das loterias e regulado pelo Fundo de Assistência Social, o programa passou a ser gerido, em 1988, com recursos diretos do Ministério da Educação (MEC), com administração da Caixa Econômica Federal. Três anos mais tarde, em 1991, o programa passou a enfrentar graves problemas com a falta de recursos, muito em função da deficiência de mecanismos para a correção dos débitos em face os altos índices da inflação (ROSSETO, 2015).

Em 1998, o programa foi reconfigurado e ofertado, a partir de 1999, sob o nome de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), na vigência do Governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, o programa recebeu incentivos, teve a taxa de juros reduzida e promoveu a ampliação do prazo de carência para 18 meses, após a conclusão do curso, para o início da cobrança. No ano de 2010, o prazo para pagamento variava de acordo com a duração do curso: concluída a graduação, o beneficiado teria até três vezes o tempo de duração do curso para quitar seu empréstimo junto ao Governo Federal, com taxa de juros de 3,4% ano.

Desde então, o Ministério da Educação trazia, periodicamente, alterações no processo de financiamento estudantil as quais eram, de forma recorrente, acerca de índices de reajuste e correções. Ou seja, o Fies apresentava-se como uma alternativa efetiva aos que não pudessem concorrer às bolsas do Prouni.

Em que pese o FIES ser um financiamento, ou seja, um contrato onde o aluno, ao concluir a graduação, deverá restituir ao Governo Federal o valor utilizado para custear a graduação, era – e ainda é – uma alternativa aos que não possuem condições de arcar integralmente com as mensalidades do curso superior.

Assim, ao aluno que não seja aprovado nos vestibulares de instituições superiores públicas, ou que não alcancem a pontuação via ENEM que lhes garanta vaga nas mesmas IES, pode, independente da origem de seu ensino médio (público ou privado), inscrever-se para o FIES.

Essa oportunidade foi muito aproveitada, e, entre 2004 e 2014, houve um aumento de cerca de 1.600% nos contratos do Fies. Os atingidos 732 mil contratos foram reduzidos a 226 mil, em 2016, número inferior aos contratos de 2012.

Tabela 12 - Contratos firmados FIES – Brasil.

Ano	Contratos (em milhares)
2004	44
2005	77
2006	59
2007	49
2008	32
2009	33
2010	76
2011	154
2012	376
2013	556
2014	732
2015	287
2016	222

Fonte: SEMESP, 2016 - Sindata/Semesp Base: MEC

Embora o cenário da presente pesquisa sejam os anos 2004 a 2014, essa tabela trouxe os anos de 2015 e 2016 para contextualizar o impacto das novas regulações e do cenário econômico nos contratos do Fies.

Mesmo com as oscilações normativas, geralmente com pequenas atualizações nos índices de correções, o Fies atingiu números importantes, continuando como uma alternativa aos alunos que não dispõem de recursos para custear, integralmente, as mensalidades de um curso superior privado.

5.2.1 O impacto das novas regulações e do cenário econômico nos contratos Fies

Em 26 de dezembro de 2014, o Ministro da Educação publicou a Portaria Normativa nº 21, trazendo importantes mudanças para o programa de Financiamento Estudantil do Governo Federal, as quais impactaram diretamente nos números de contratos já para 2015, sendo:

- a) a taxa de juros passou para 6,5% ao ano, sofrendo aumento frente aos 3,4% praticados desde março de 2010. A justificativa então apresentada pelo Ministério da Educação para a majoração foi a necessidade de solidificar a sustentabilidade do programa de financiamento e ajustar os índices de correção praticados;

- b) priorização das áreas de conhecimento para financiamento das mensalidades: foram eleitas as áreas das engenharias, formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) e saúde por serem consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país ou para atendimento de demandas sociais;
- c) restrição do Fies a pessoas que ingressam na graduação pela primeira vez;
- d) instituição da nota mínima obtida no ENEM para inscrição no Fies: o interessado deveria obter pelo menos 450 pontos e nota diferente de zero (0) na redação;
- e) redução da renda per capita de 20 salários mínimos, para até 2,5 salários mínimos como requisito para inscrição no Fies.

De todas as inovações, as duas últimas relacionam-se diretamente aos resultados e perfil do conculinte do ensino médio, especialmente a exigência de pontuação mínima no ENEM, medida que se mostrou evidentemente desfavorável aos egressos de escola média de menor renda, cenário que foi amenizado pela última alteração trazida pela Portaria Normativa MEC nº 21/2014, onde a Renda familiar mensal bruta per capita foi reduzida para até 2,5 salários mínimos como requisito para inscrição no Fies.

Essa análise faz-se necessária para compreender se houve impacto da nova regulação ao programa Fies que, segundo pesquisa divulgada pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior de São Paulo, cresceu, de 2010 a 2014, de 76 mil contratos para 732 mil, um acréscimo de 862 %, tendo, todavia sofrido uma redução nos anos de 2015 e 2016.

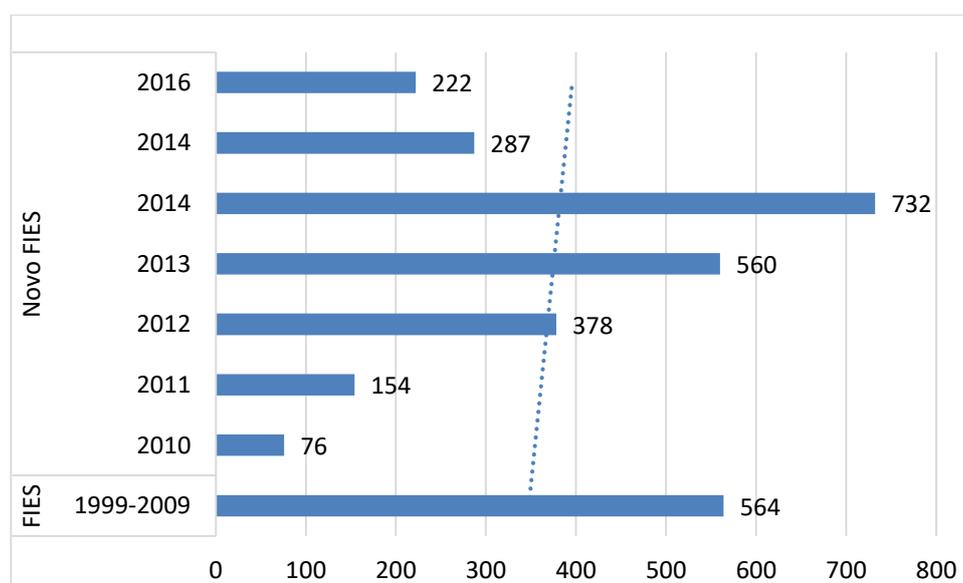


Gráfico 3 - Número de contratos Fies (em milhares)

Fonte: SEMESP (2016.)

O decréscimo de contratos do Fies veio de 732 mil contratos em 2014 para 287 mil em 2015 e caindo ainda para 222 mil contratos em 2016. Poder-se-ia considerar uma redução no número de

participantes do ENEM o que, diretamente, ocasionaria a redução de interessados aptos a se inscreverem para o Fies.

Tendo como base o ano de 2014, ano do ápice dos contratos Fies e de inscritos no ENEM, apura-se um decréscimo no número de pré-inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio.

Tabela 13 - Comparação contratos Fies e inscritos ENEM 2014 - 2016

Referência	2014	2015	2016
Fies em contratos (mil)	732	287	222
Fies em %	100%	- 61%	-70%
Inscritos no ENEM, em números (em milhões)	9,52	8,48	9,28
Inscritos no ENEM, em %	100%	- 11%	3%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do MEC/INEP (2015).

Se de um lado os resultados do ensino médio podem ser associados à exigência de pontuação mínima nos resultados do ENEM²¹ fato é que a conjuntura econômica dos últimos 2 anos impactou fortemente na renda dos brasileiros, assim como o desemprego atingiu índices importantes. Com menor renda, ou sem renda alguma, as possibilidades de se ingressar num curso superior, cuja duração média é de 4 anos, são reduzidas.

Ressalta-se que o Fies é um financiamento, ou seja, terá, em algum momento, que ser pago (restituído) ao financiador. Num cenário de insegurança econômica, assumir uma dívida, ainda que com prazo de carência para pagamento, não é uma alternativa segura.

5.2.2 Seleção da IES e a contrapartida pelo Governo Federal no Fies.

De acordo com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, as instituições de ensino devem ofertar cursos de graduação com avaliação positiva, assim considerada as que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três), em 5 (cinco), como forma de manterem-se regularmente funcionando e, especialmente, habilitarem-se aos programas de financiamento como no Fies (BRASIL, 2001).

Essas instituições recebem, em contrapartida, títulos da dívida pública, emitidos exclusivamente pela União em seu favor. Esses títulos (ou certificados) são utilizados para pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço e as contribuições relativas aos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição. Tais isenções estão previstas no art. 10 da Lei 10.260/2001, que

²¹ Sem os 450 pontos e com pontuação zero na redação, o candidato não pode habilitar-se ao FIES, mesmo que enquadrado na renda familiar per capita de 2 salários mínimos.

correspondem: a) às contribuições sociais das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; b) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição²². É necessário ratificar que no Fies o Governo Federal disponibiliza um empréstimo ao acadêmico, valor que deverá ser quitado ao concluir a graduação.

O Fies foi fomentado para ser dos grandes instrumentos do Governo Federal para alcance da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que pretende elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos [...], e seu aumento em números de contratos e dotação orçamentária mereceu análise pelo Tribunal de Contas da União que elaborou e publicou, a pedido do Congresso Nacional, relatório com a auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para verificar sua sustentabilidade, eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de Trabalho.²³

Segundo o relatório, no período de 2009 a 2014, em que o número de contratos anualmente firmados passou de 32.654 para 732.593, aumento de aproximadamente 2.150%, a dotação orçamentária autorizada (dotação inicial mais créditos adicionais) subiu, no mesmo período, de R\$ 1,02 bilhão para 12,13 bilhões.

Buscando reduzir os custos com o Programa, sem reduzir o número de bolsas, o Governo Federal publicou, em 5 de julho de 2016, a Medida Provisória nº 741/2016, onde transfere para as instituições de ensino superior privadas a responsabilidade com as despesas com agentes financeiros dos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Com isso, a União deixará de pagar ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal as taxas administrativas de 2% dos encargos educacionais liberados para as instituições de ensino, reduzindo os investimentos no Fies sem, todavia, reduzir o número de contratos ativos.

²² Alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991

²³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **GRUPO I Plenário TC 011.884/2016-9 Natureza:** relatório de auditoria. Brasília, DF, 2016 Disponível em <file:///C:/Users/Alesandra/Desktop/mestrado/Textos%20dissertacao/TCU%20011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2017.

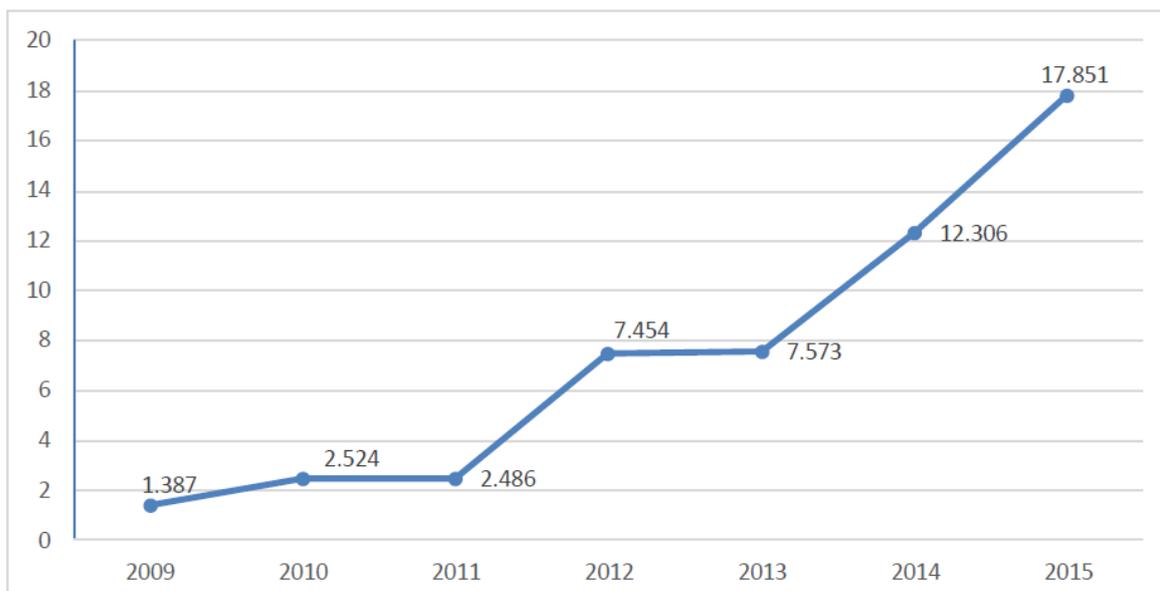


Gráfico 4 - Evolução da dotação orçamentária autorizada²⁴ (R\$ bilhões)

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2016).

Embora essa medida venha contribuir com a sustentabilidade do Fies, a Controladoria-Geral da União anunciou, em janeiro de 2016, que, no ano de 2014, 47% dos estudantes beneficiados estavam inadimplentes com o programa.

Para além das oscilações dos números contratuais, o Fies é um programa que, gerido com recursos públicos, tem impacto direto nas vagas ocupadas no ensino superior privado. Muito embora essas vagas sejam divulgadas como ações governamentais, são contabilizadas pelas instituições particulares como receita.

²⁴ Abrange a dotação inicial somada às complementações de crédito realizadas ao longo do exercício.

6 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

Criado pela Lei nº 11.096/2005, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) concede bolsas de estudos integrais e parciais a alunos ingressantes em instituições de ensino superior privadas, para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, este, um tipo de formação superior, distinta da graduação, mas que concede diploma (e não apenas certificado) ao concluinte. Em contrapartida, concede às IES signatárias do programa imunidade de tributos.

Podem aderir ao Prouni as instituições que atendam a duas condições: uma de natureza educacional e outra de natureza fiscal. A questão educacional refere-se à regularidade da IES e dos cursos junto ao Ministério da Educação e seus órgãos de regulação e avaliação, quando deverá estar devidamente autorizada a funcionar e seus cursos devem estar regularmente cadastrados junto ao Inep. Além disso, a instituição e seus cursos devem possuir conceitos satisfatórios junto ao MEC (nota 3, em 5, para a IES e os cursos).

A questão de natureza fiscal exige que a IES deva 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.

O Governo Federal não investe diretamente no Prouni, ou seja, o programa não gera gastos diretos orçamentários. Entretanto, a renúncia fiscal adotada pelo Governo para viabilização do Programa é o meio de investimento nas políticas públicas para o ensino superior. O art. 8º da Lei nº 11.096, de 2005, dispõe que a instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições:

- a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Verifica-se que o Programa é efetivado por meio de uma interação direta com a iniciativa privada e, em face disso, retomam-se os questionamentos: em que medida as relações público-privadas que compõem as políticas públicas, especificamente no âmbito do Prouni, contribuem para a expansão das vagas em cursos de graduação particulares? Qual o reflexo do Prouni no processo de expansão do ensino superior sob a ótica da gestão pública?

Dessa forma, após uma análise sobre a educação superior no país e seu contexto como direito social e política pública, o presente trabalho passa a cuidar dos dados efetivos de bolsas

de estudos oferecidas pelo Governo Federal em instituições privadas, pelo Prouni, no período entre 2005 e 2014, comprando-os à evolução das vagas para o ensino superior privado.

6.1 A NATUREZA JURÍDICA PROUNI

Pensar o Prouni como uma ação do poder público vinculada a ganhos para a iniciativa privada pode remeter à compreensão desse programa como uma parceria público-privada (PPP).

O processo de parcerias entre o setor público e o setor privado, conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, em alusão ao acrônimo inglês de *Public Private Partnership*, surgiu no Reino Unido em 1992 (que se tornou um tipo de laboratório para PPP). O processo de PPP teve aceitação em diversos países ganhando espaço no mundo como meio de viabilizar a implantação, entre outros, de projetos de infraestrutura básica, sendo uma forma de expressão, inclusive, da responsabilidade social atribuída ao capital privado que tem nela um de seus objetivos estratégicos (OLIVEIRA, *et al.*, 2005, p.330).

A estratégia de adoção de PPPs busca atrair investimentos da iniciativa privada que financiem obras e serviços públicos, dando-se esse processo sob a regência da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

De maneira geral, as obras e serviços públicos objetos de uma PPP concedem aos investidores o direito de exploração comercial dos serviços contratados ou provenientes de obras.

Para compreender interface entre o Estado e instituições de ensino superior privado na oferta do Programa Universidade para Todos, é preciso identificar os requisitos da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004 que caracterizam as PPPs.

A parceria público-privada é subdividida em duas modalidades: patrocinada e administrativa.

Na modalidade patrocinada o parceiro privado recebe de ambos os lados: auferir uma tarifa paga pelos usuários, e ainda uma contraprestação pecuniária (em valores) do parceiro público. Esta modalidade foi definida no § 1.º do artigo 2.º da Lei 11079/04 da seguinte forma: a modalidade patrocinada é concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8987/95²⁵, quando envolver a tarifa cobrada dos usuários e, de forma adicional, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (BRASIL, 2004).

²⁵ Esta lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, sempre através de licitação, de acordo com o que prevê o art. 175 da Constituição Federal.

Na modalidade administrativa, a Administração Pública aparece como usuária direta e indireta dos serviços, de forma que o poder público delega um serviço público e se torna automaticamente usuário do serviço delegado.

Esta concessão administrativa é um contrato de prestação de serviços de que a Administração é a usuária direta ou indireta, conforme a define a lei. Daí por que a remuneração é paga integralmente pela própria Administração. Destina-se, ao que parece, a permitir a inserção do setor privado em serviços até agora pouco atrativos, como a construção e administração de presídios, hospitais, escolas e outros setores. (MEIRELLES, 2006, p. 401).

No Prouni, o estudante que se enquadra nos requisitos de seleção (perfil socioeconômico e rendimento no ENEM) recebe uma bolsa de estudos parcial ou integral, e, como condição para manutenção do benefício, deve obter aprovação em 75% das disciplinas de cada ano ou semestre levito do curso no qual esteja matriculado.

Já a Instituição de ensino que adere ao programa não recebe quaisquer pagamentos por parte do estudante, nem valores diretamente pagos pela Administração Pública. O que tem em contrapartida é a imunidade de tributos, cuja incidência vai variar de acordo com a categoria administrativa da IES.

Outro aspecto contribui para a descaracterização do Prouni como uma PPP: a falta de licitação ou de processo de contratação da instituição de ensino. Basta que a IES interessada tenha conceito satisfatório (nota 3 em 5) na avaliação de seus cursos e avaliação institucional e regularidade fiscal atestada pelo Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal (Cadin).

O art. 10 da lei que rege a contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública prevê que “a contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório” e apresenta condicionantes necessários. (BRASIL, 2004).

Além disso, a ausência de instrumentos de controle democrático do Prouni também o afasta da fugira da Parceria Público Privada (PPP). As PPPs têm vários aspectos que o Prouni não cobrou do setor privado, tais como a exigência de licitação, a constituição de sociedade com propósito específico, a garantia de rentabilidade, a segurança de recebimento.

A relação jurídica entre o Estado a instituição de ensino é de contrato de adesão, bastando que a IES interessada em participar preencha os requisitos já citados de natureza educacional e outra de natureza fiscal, independentemente do valor dos serviços educacionais que oferta.

O Prouni tem, de outro lado, uma configuração jurídica contratual entre o Estado e o estudante, onde este, sendo bolsista integral ou parcial, deverá ser aprovado em, no mínimo,

75% das disciplinas cursadas em cada período letivo para manter a condição de bolsista. A bolsa cobre, inclusive, disciplinas cursadas pelo estudante em regime de recuperação de estudos, no caso em que tenha sido reprovado²⁶. Assim, o estudante assume a obrigação de fazer, e não de dar (ou pagar), não lhe cabendo qualquer pagamento ou restituição em caso de reprovação. Além disso, em caso de reprovação em mais de 25% das disciplinas, “o coordenador do Prouni, juntamente com os professores responsáveis pelas disciplinas em que houve reprovação, poderá analisar as justificativas apresentadas pelo estudante para o rendimento acadêmico insuficiente e autorizar, por duas vezes, a continuidade da bolsa”²⁷.

Logo, o Prouni não se enquadra nas modalidades legais de caracterização da PPP: não auferir lucro por meio dos usuários / beneficiários, quais sejam, os estudantes, afastando sua configuração como parceria patrocinada.

Igualmente não se enquadra na PPP modalidade administrativa, pois, a administração pública não é usuária das vagas que reserva no ensino superior privado.

Para além da análise de sua natureza legal, o Prouni é, sob a ótica de política pública de acesso ao ensino superior, um programa de cunho social, uma vez que tem como sujeitos os egressos da educação básica que se enquadrem no perfil socioeconômico menos favorecido, e que passaram por esse nível da educação via rede pública ou iniciativa privada, este último desde que assistidos por bolsas integrais.

Sua relevância no contexto do acesso ao ensino superior é objetiva, cabendo agora uma análise de seu reflexo enquanto ação de natureza pública na expansão das vagas em cursos superiores presenciais, na rede privada. O Prouni é fruto de uma articulação de interesses da iniciativa privada e do Poder Público, onde ambos auferem resultados que podem ser usados a seu favor, resultados estes que são aproveitados pelos estudantes de menor renda.

6.2 PROCESSO DE SELEÇÃO DOS ESTUDANTES

O interessado em ingressar em cursos superiores privados com subsídio do poder público deve se inscrever, via sistema eletrônico do Sisprouni²⁸ em até cinco opções de instituições de ensino superior, sendo a participação privativa para estudantes que não

²⁶ BRASIL.Ministério da Educação, Coordenação Geral de Projetos Especiais para a Graduação. **Manual do Bolsista Prouni**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf > Acesso em: 02 jan. 2017>

²⁷ Op. cit

²⁸ Plataforma eletrônica de acesso e gestão do programa Prouni. Disponível em: <<http://prouni.mec.gov.br/prouni2006/login/default.asp>>. Acesso em: 9 set. 2016.

possuam nenhuma graduação concluída. De acordo com a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, art. 2º, pode concorrer ao Prouni e estudante que:

- a) tenha cursado todo o ensino médio em escola pública ou ter cursado parte ou todo o Ensino Médio em escola privada com bolsa integral;
- b) seja portador de deficiência física;
- c) seja professor da rede pública de ensino básico, e pretenda cursar licenciatura, normal superior ou pedagogia.

No aspecto socioeconômico, o interessado deve ter renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos, limitação que é favorável aos de classe menos favorecidas. O estudante selecionado para bolsa parcial do Prouni pode solicitar o Fies para cobrir o restante da mensalidade de seu curso.

O próprio sistema Sisprouni classifica os estudantes de acordo com seu resultado no ENEM e com as opções que realizou (por curso e IES), declarando-o apto a concorrer à bolsa pleiteada.

No Prouni a nota ENEM é obtida pela média aritmética das notas das provas de redação e de conhecimentos gerais do Exame, devendo o estudante obter a pontuação mínima de 450 pontos na prova e nota diferente de zero na redação.

Esses dois pilares (perfil socioeconômico e rendimento no ENEM) merecem uma consideração em face dos resultados das notas do Exame Nacional do Ensino Médio relativamente à condição social dos estantes.

Analisando os micro dados dos ENEM 2014, apurados pelo Ministério da Educação (via INEP), o Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo (SEMESP), aponta que a renda familiar dos egressos do ensino médio tem sido diretamente proporcional ao rendimento desses alunos: quanto maior a renda declarada, maior o rendimento na redação e prova de questões objetivas.

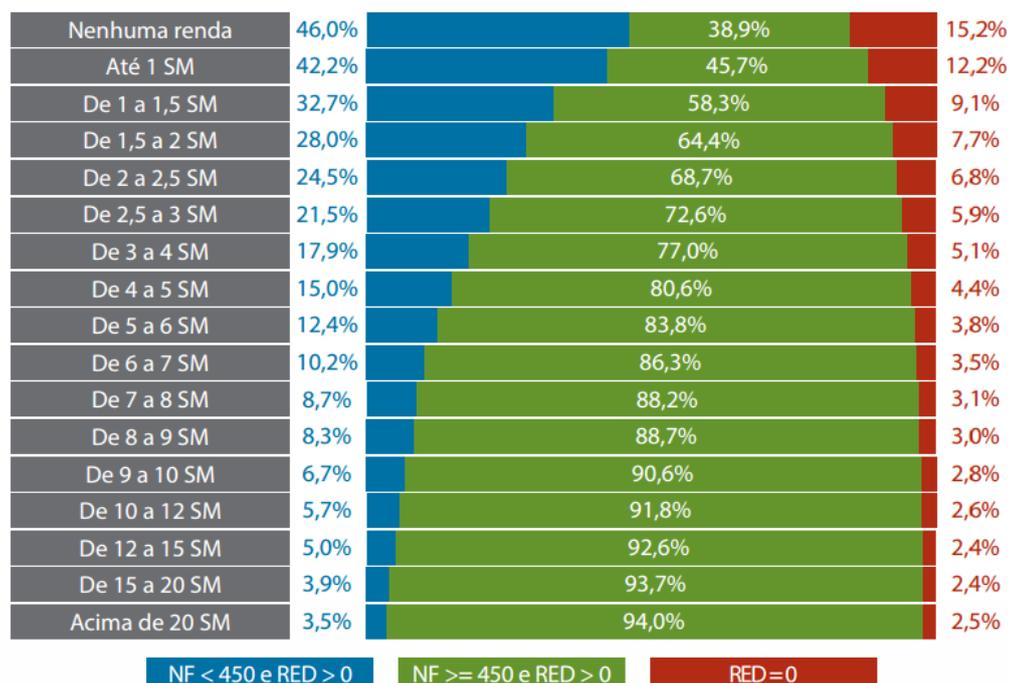


Figura 1 - Alunos Presentes ao ENEM – Rendimento apresentado x Renda Familiar - Brasil - 2014

Fonte: SEMESP (2016).

Verifica-se que o número de alunos que não pontuaram na redação (RED) é de 12,2% entre os presentes ao ENEM com renda de até 1 salário mínimo mensal per capita, frente aos 2,5% com zero entre os que declararam mais de 20 salários mínimos.

Acerca da pontuação nas questões objetivas (NF), 42,2 % com renda de até 1 salário mínimo mensal per capita, tiveram nota menor que 450 pontos, percentual muito acima dos 3,5% com a mesma pontuação insuficiente entre os de renda de mais de 20 salários mínimos.

Entre os egressos do ensino médio aptos a pretenderem o financiamento público para cursar o ensino superior privado, ou seja, com pontuação igual ou maior que 450 pontos e nota diferente de zero na redação, 45,7% enquadram-se na faixa de renda menos favorecida (até um salário mínimo), numa ascensão contínua até atingir 94% dos de renda acima de 20 salários (SEMESP, 2016).

Esse universo de “aptos” apresenta, todavia, 7,7% de alunos com zero ponto na redação (RED) e 28% de egressos do ensino médio com nota final nas questões objetivas menor que 450 pontos.

Aos de menor renda (segundo critérios do Prouni) que obtiverem pontuação necessária, é possibilitado prosseguir na seleção do programa.

Numa segunda fase do processo de seleção do Prouni os candidatos aptos – assim declarados de acordo com os resultados do ENEM - comparecem às instituições comprovando documentalmente as informações prestadas na inscrição, inclusive, quanto à renda familiar per capita.

A terceira e última etapa é feita pelas instituições, mais comumente, por meio do cálculo da nota de corte, tendo como base o número de vagas disponíveis e nas notas dos candidatos inscritos naquele curso (estas, obtidas pelos resultados do ENEM).

Mesmo obtendo o mínimo de 450 pontos e nota diferente de zero na redação, o candidato ainda passa pela seleção feita diariamente pelo próprio sistema Prouni, que calcula a menor nota entre aqueles (a chamada nota de corte) e, não alcançando o estudante essa nota mínima, é reprovado para o curso daquela instituição, passando-se a pré-seleção, em segunda chamada, do estudante seguinte na listagem de classificação. Em todas as etapas, considera-se, necessária e exclusivamente, a ordem das notas obtidas no ENEM.

Poder-se-ia considerar que, permitindo o Prouni a participação de egressos da educação básica privada concorram ao programa, desde que bolsistas integrais no ensino médio, esses alunos comprometeriam o número de vagas destinadas aos que concluíram o nível médio nas escolas públicas. Entretanto, essa variável é afastada ao se analisar os números de matrículas no ensino médio, de acordo com a organização administrativa escolar desse nível:

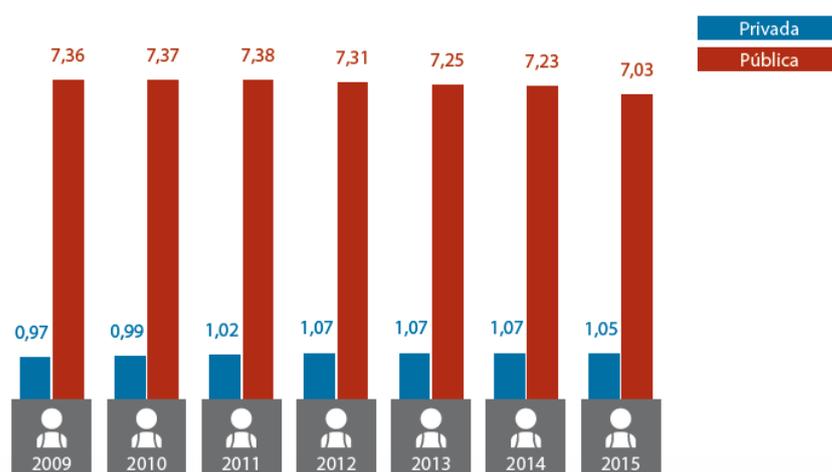


Gráfico 5 - Matrículas no ensino Médio – Brasil (em milhares)

Fonte: SEMESP, 2016 – Base: Censo INEP

No Brasil, 87% dos estudantes do ensino médio estão matriculados em escolas públicas, as matrículas na rede pública sofreram redução de 4,6%, passando de 7,36 milhões de matrículas em 2009 para 7,03 milhões em 2015.

Esse número de potenciais ingressantes no ensino superior mostra uma abrangência maior da educação básica de nível médio e pública frente à educação privada do mesmo nível educacional. É um cenário inversamente proporcional às vagas do ensino superior que são majoritariamente privadas.

Os egressos da educação média privada não se apresentam como “ameaça” no Prouni aos estudantes de menor renda. Entretanto, esses dados, associados aos apontamento de quanto maior a renda declarada no ENEM maior o rendimento na redação e prova de questões objetivas, denotam que a renda familiar dos egressos do ensino médio é diretamente proporcional ao rendimento desses alunos²⁹. Com isso, o número de vagas em universidades públicas se afunila ainda mais para esses alunos de menor renda e menor resultado, face ao maior resultado auferido dos egressos da educação básica privada.

O Prouni recepciona esse aluno que, com uma renda menor, ingressa no ensino superior privado, decisão que lhe trará custos que ultrapassam as mensalidades, e lhe concede, além da bolsa de estudos, um auxílio para sua permanência na graduação. Assim, o programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que possibilita ao bolsista parcial financiar a parcela da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

A seleção para a bolsa-permanência é feita pelo próprio sistema informatizado do Prouni, no início de cada semestre, e considera as condições e disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação.

Ingressando o aluno e estando assistido por bolsa do Prouni e (talvez) a bolsa permanência, o desafio passa a ser da instituição de ensino. Se é vantajoso para as IES privadas a oferta de cursos com Prouni, também assumem estas um compromisso de grande relevância social: cuidar do processo formativo do percentual de alunos cujo perfil tem grandes chances de se enquadrar no rol daqueles com rendimento menor, segundo apurado desde a Prova Brasil, passando pelo Enem, os quais devem chegar ao final do ensino superior com rendimento de 60%, eis que é necessário que o curso obtenha no mínimo 3 pontos em 5 no ENADE.

²⁹ Ver Figura 1 % Alunos Presentes ao ENEM x Renda Familiar - Brasil – 2014.

6.3 NÚMEROS DO PROUNI NO BRASIL

De forma sistemática, o Ministério da Educação acompanha o quantitativo e tipo de bolsas ofertadas anualmente, desde 2005, por região do país e de acordo com a categoria (forma de gestão) das instituições de ensino que aderem ao programa. Computa também o perfil dos beneficiados pelo programa e considera sexo, cor / raça, necessidades especiais³⁰.

Entre 2005 (ano de sua implantação) e 2016 as bolsas ofertadas pelo programa passaram de 112.275 para 329.180, um acréscimo de 216.905 bolsas, entre integrais e parciais, o que representa de 65% de aumento no número de beneficiários.

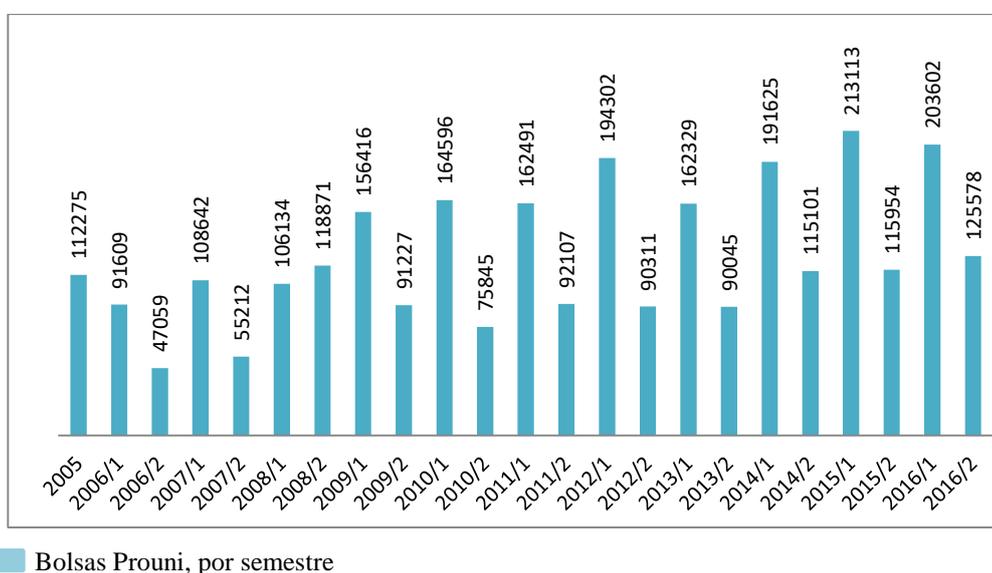


Gráfico 6 - Número de Bolsas Ofertadas, por semestre, pelo Prouni 2005 / 2016

Fonte: Elaborado pela Autora a partir dos dados do MEC.

O programa Prouni tem alcance nacional e mantém bolsistas em todas as unidades da federação, despontando os estados das regiões sul e sudeste como os com maior número de bolsistas.

Tabela 14 - Quantidade Bolsas Prouni 2005/2015 no Brasil, por ordem de concessão

(continua)

Unidade da Federação	Bolsas 2005 / 2015
São Paulo	891.934
Minas Gerais	314.326
Paraná	251.942

³⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Website Programa Universidade para Todos**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>, Acesso em: 23 nov. 2016.

Tabela 14 - Quantidade Bolsas Prouni 2005/2015 no Brasil, por ordem de concessão

(conclusão)

Unidade da Federação	Bolsas 2005 / 2015
Rio Grande do Sul	181.557
Rio de Janeiro	156.608
Bahia	148.889
Santa Catarina	113.856
Goiás	92.828
Distrito Federal	91.082
Pernambuco	54.868
Mato Grosso	47.210
Pará	46.538
Espírito Santo	46.425
Ceará	45.224
Mato Grosso do Sul	44.988
Maranhão	44.674
Amazonas	43.294
Rio Grande do Norte	38.053
Sergipe	32.012
Paraíba	25.949
Rondônia	25.690
Piauí	19.341
Alagoas	15.315
Tocantins	14.024
Acre	8.893
Amapá	8.006
Roraima	5.294
TOTAL 2005 / 2014	2.808.820

Fonte: Elaborada pela Autora. Base: Sisprouni

Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo são responsáveis por 47% de matrículas em cursos presenciais no ensino superior no Brasil, seguida pelas regiões Nordeste (21,2%), Sul (15,3%), Centro-Oeste (9,4%) e Norte (6,9%), o dados estatísticos que seguem os números do Prouni no país (SEMESP, 2016).

Relativamente à inclusão étnico racial, o Prouni conta com 12,6% de bolsistas declarados de cor preta.

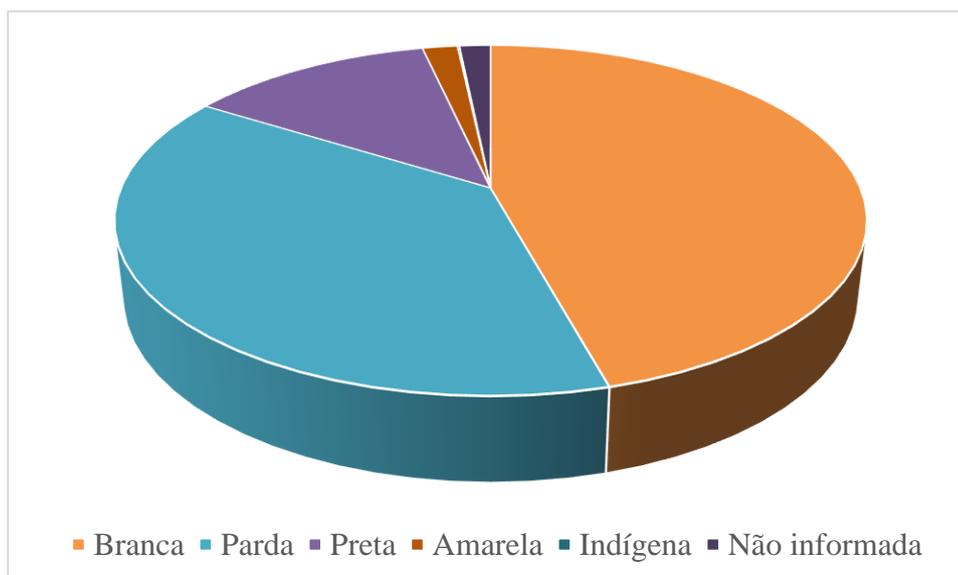


Gráfico 7 - Bolsistas Prouni por raça / cor

Fonte: Sisprouni de 06/01/2015 Bolsistas Prouni 2005-2º/2014³¹

Segundo já apresentado no Capítulo sobre as Políticas Públicas para o Ensino Superior, os dados do Censo da Educação Superior, no ano de 2015³², apontaram que 5,3% dos matriculados em cursos de graduação no Brasil são negros e 21,7% são pardos.

Nesse sentido, o Prouni se destaca, pois, o percentual de declarados pretos e participantes do programa são percentualmente mais numerosos relativamente aos números gerais de matriculados no ensino superior.

³¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Dados Estatísticos Prouni**: representação por raça. 2016. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2017.

³² INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior, 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: nov. 2016.

7 A INTERFACE PÚBLICO-PRIVADA DO PROUNI

As instituições de ensino superior que voluntariamente aderem ao Prouni submetem a ocupação de parte de suas vagas nos cursos de graduação a critérios e seleção regulada e realizada pelo poder público.

Em contrapartida, o governo promove renúncias fiscais, ou seja, abre mão do direito de cobrar e receber parte dos tributos dessas adeptas, com objetivo de compensar gastos realizados pelas IES para a oferta e manutenção dessas vagas.

A renúncia ocorre pela concessão de imunidade tributária, instituto que remete a mandamento constitucional de competência negativa (determinação de não fazer), vinculada à limitação ao poder de tributar e ao princípio da segurança jurídica (OLIVEIRA, 2010)³³, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de impostos sobre 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.

O Governo adota o instituto da renúncia fiscal, como ocorre no Programa Universidade para Todos (PROUNI), que abarca instituições privadas com e sem fins lucrativos, assim como concede dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física para os contribuintes que estudem ou possuem dependentes na rede privada. Além disso, lança mão de outros mecanismos de repasse de recursos públicos para a educação, tais como (a) destinação direta de recursos como por exemplo por meio do Sistema “S”, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e convênios na educação infantil e especial; (b) por meio Fundo de Financiamento Estudantil, destina subsídios para o financiamento de vagas em cursos de graduação.

Especificamente no ensino superior, três estratégias são destacadas: o Fies, a dedução no Imposto de Renda e o Prouni, tratando-se os dois últimos institutos de renúncias fiscais.

O Prouni se configura como uma união de interesse público e privado, na medida em que preenche vagas ociosas da educação privada e, ao mesmo tempo, eleva os índices de ações efetivas do governo federal no âmbito do ensino superior.

³³ OLIVEIRA, Samuel Menezes; MESQUITA, Gil Ferreira de. Incentivos fiscais às instituições educacionais privadas de ensino superior e o PROUNI. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 3, n. 81, out 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8327>. Acesso em: 06 jan. 2017.

Para Valle (2006), o Prouni surge com a vinculação forte com a expressão de democratização do acesso ao ensino superior merecendo destaque a 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.

Sendo o Prouni o objeto de discussão da presente pesquisa, e considerando que o Fies foi tratado em subcapítulo próprio, a título de contextualização, são apontado e discutidos alguns dados acerca da deduções com despesas de instrução.

Essa modalidade não se trata de um repasse ou transferência de valores do erário público para a iniciativa privada, mas, se constituem como verdadeiros subsídio às famílias que matriculam seus filhos na rede privada de ensino (PINTO, 2016).

No ano de 2016, para as declarações de ano-base 2015, o limite de despesas por contribuinte ou dependente com matrículas e mensalidades escolares deduzidas dos rendimentos tributáveis na declaração de ajuste anual foi de R\$ 3.561,50 por pessoa.

Pinto (2016) destaca que embora em geral o valor da dedução seja considerado inferior ao das mensalidades “o desconto dado a famílias de classe média em suas anuidades escolares é superior ao que o Estado gasta por aluno no principal instrumento de financiamento da educação básica, que é o Fundeb.”.

Tabela 15 - Renúncia fiscal relativa aos descontos com despesas escolares no Imposto de Renda da Pessoa Física, em bilhões (2010 a 2014).

Referência	2010	2011	2012	2013	2014
Valor em R\$ - bilhões	2,7	2,9	3,3	3,4	3,7
Valor em % do PIB	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07

Fonte: PINTO (2016, p. 138)

Os valores apontados por Pinto (2016) relativos à dedução no Imposto de Renda de Pessoa Física, todavia, compreendem todos os níveis da educação, e não somente o superior. São, pois, aventados com o objetivo de demonstrar as demais faces da interface público-privada na educação.

Análise mais detida merecerão os dados específicos do Programa Universidade para Todos sob a perspectiva de seus reflexos no número de vagas ofertadas pela iniciativa privada no ensino superior.

7.1 A RENÚNCIA FISCAL, NO ÂMBITO DO Prouni, SEGUNDO A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

O Prouni abrange as instituições educacionais em contextos diferente, de acordo com sua natureza jurídica, sejam elas privadas com e sem finalidade lucrativa. As instituições educacionais são pessoas jurídicas, dotadas de personalidade jurídica e, por isso, sujeitas de direitos e obrigações.

De acordo com a legislação brasileira, a educação está dividida nos níveis básico (ensino fundamental) e médio e superior (compreendendo a graduação e a pós-graduação *lato e stricto sensu*, e as instituições que encapa enquadram-se em duas categorias administrativas: a) *instituições públicas*, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; b) *instituições privadas*, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, na forma do artigo 19, da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

A atividade educacional de pessoa privada poderá ser constituída por pessoa jurídica na forma de fundações, associações ou sociedades, de acordo com o Código Civil vigente, pela redação do art. 44³⁴.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiu classificou as instituições educacionais privadas em quatro categorias, a saber: instituições particulares em sentido estrito, instituições comunitárias, instituições confessionais e instituições filantrópicas (art. 20³⁵), sendo:

- a) Instituições educacionais particulares em sentido estrito: são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que não apresentem características das outras instituições, especialmente a ausência de filantropia (art.20, inciso I);
- b) Instituições comunitárias: constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade (art.20, inciso II);
- c) Instituições confessionais são as constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas, bem como os quesitos das instituições comunitárias (art.20, inciso III);

³⁴ Redação do art. 44 CC

³⁵ Redação do art. 20 LDB

- d) Instituições filantrópicas: trabalham no desempenho de atividades sociais, cuja caracterização se filia às instituições educacionais sem finalidade lucrativa que gozam de incentivos fiscais. A lei garante que podem ser consideradas entidades filantrópicas, além das instituições de ensino, também as fundações, partidos políticos, entidades sindicais, templos de qualquer culto, dentre outros.

A classificação da organização administrativa da IES acarreta uma diferenciação no tipo de imunidade tributária concedidas pelo Governo por meio do Prouni.

As IES privadas com fins lucrativos estão sujeitas à incidência de tributos como Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), Imposto de Renda (IRPF), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), presentes na realidade do contexto educacional como de qualquer empresa.

Essa renúncia fiscal em favor das IES privadas com fins lucrativos é alvo de contestações.

Destaca-se no Prouni, contrariamente à previsão do art. 55 da lei previdenciária e art. 207 do Regulamento da Previdência Social, a isenção de contribuições não é prevista somente às instituições de educação sem finalidade lucrativa, mas também às instituições com finalidade lucrativa (OLIVEIRA, 2010)

Por sua vez, aquelas sem fins lucrativos gozam de isenção fiscal, conforme art. 150, VI, "c" da Constituição Federal³⁶, sendo vedado ao poder público instituir impostos sobre patrimônio, renda e serviços relacionados a essas instituições de ensino.

De forma a complementar o texto constitucional, a Lei n. 9.532/97 trouxe definições acerca da caracterização dessas instituições sem fins lucrativo para fins da decretação da imunidade. As instituições (de ensino) devem:

- a) prestar os serviços para os quais houver sido instituída, em caráter complementar às atividades do Estado, sem aferir lucros (art. 12, caput);

³⁶ CF/88, Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

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;

[...]

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

- b) atender aos requisitos de ordem administrativa e de gestão (art. 12, § 2º)³⁷;
- c) não apresentar superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, deve reverter integralmente esse resultado à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais (art. 12, §3º).

Outro fator ditado pela lei é que os rendimentos e ganhos de capital provenientes de aplicações financeiras de renda fixa ou de renda variável não estão abrangidos pela imunidade (art. 12, § 1º). Segundo dados do Programa Universidade para Todos³⁸ mais da metade das bolsas oferecidas pelo Programa estão alocadas em instituições que optantes pela adesão ao Prouni em 2014 (57%) eram classificadas como privadas com fins lucrativos.

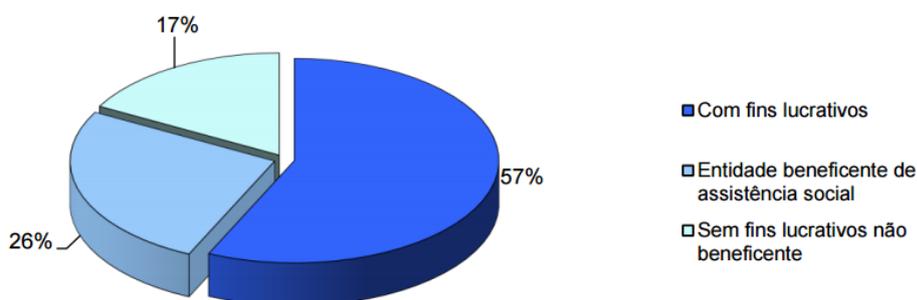


Gráfico 8 - Bolsistas Prouni 2005-2º/2014³⁹, por categoria administrativa de IES

Fonte: SISPROUNI (2015)

O Prouni é um programa vantajoso para as instituições de ensino com fins lucrativos em face da imunidade tributária concedida: os alunos que ingressam pelo Programa não geram

³⁷ Lei n. 9.532/97: Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos. § 2º Para o gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo, estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

- a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados;
- b) aplicar integralmente seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos seus objetivos sociais;
- c) manter escrituração completa de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades que assegurem a respectiva exatidão;
- d) conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas [...];
- e) apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos, em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal;
- f) recolher os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes;
- g) assegurar a destinação de seu patrimônio a outra instituição que atenda às condições para gozo da imunidade, no caso de incorporação, fusão, cisão ou de encerramento de suas atividades, ou a órgão público.

³⁸ Bolsistas por categoria administrativa de IES, disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_categoria_administrativa_da_ies.pdf>. Acesso em: 10 jan 2017

³⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Dados Estatísticos Prouni**. representação por categoria,2005. Disponível em:<http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_categoria_administrativa_da_ies.pdf>. Acesso em: 06 jan., 2017.

receita direta, mas, por meio deles, lhes é ofertada contrapartida do Governo com imunidade de impostos e contribuições. Dados da Receita Federal do Brasil, divulgados em setembro de 2016 apontam que a Carga Tributária Bruta (CTB), em 2015, atingiu 32,66% ⁴⁰.

Almeida (2006) ilustra, percentualmente, os vantajosos reflexos do Prouni para as IES privadas com fins lucrativos:

Tabela 16 - Alíquota e base de cálculo dos tributos federais, por categoria

TRIBUTOS	Lucrativa		Confessional / Comunitária		Filantrópica	
	Atual	Prouni	Atual	Prouni	Atual	Prouni
IRPJ	25% x lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% x lucro	-	-	-	-	-
Cofins	7,6% receita	-	3% x receita	-	-	-
PIS	1,65% x receita	-	1% x folha	-	1% x folha	-
INSS patronal)	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	-	-

Fonte: ALMEIDA (2006).

Sob o aspecto de gestão financeira, parece pouco atrativo às instituições sem fins lucrativos e às beneficentes de assistência social a adesão ao Prouni uma vez que já são beneficiadas pela imunidade tributária, e, considerando ser esta a única forma de contrapartida do Prouni, não haveria ganhos diretos ou indiretos com a ocupação dessas vagas pelos selecionados pelo Governo Federal.

Entretanto, de acordo com a Lei 11.096/2005, as instituições que aderem ao Prouni têm prioridade no recebimento dos recursos do Fies:

Art. 14. Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni na forma do art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei. (BRASIL, 2005).

Contextualizando estas cifras aos valores relativos à renúncia fiscal em 2013 se aproximam do orçamento das universidades federais: em 2013, foram investidos R\$ 440 milhões na expansão e consolidação das instituições, R\$ 509 milhões na implantação de novos campi e R\$ 300 milhões na implantação de novas universidades, totalizando R\$ 1,2 bilhão (BRASIL, 2015).

⁴⁰ Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/setembro/carga-tributaria-bruta-atinge-32-66-do-pib-2015-1>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

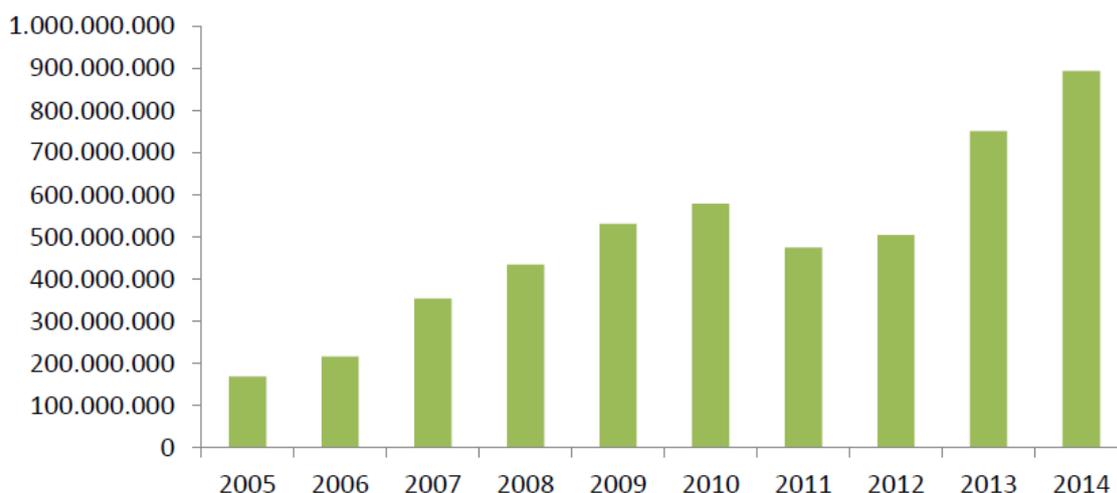


Gráfico 9 - Orçamento Prouni – renúncia fiscal – em R\$

Fonte: BRASIL (2015, p. 53).

A par dos aspectos legais polêmicos do Prouni, fato é que o programa está ativo desde 2005, e segundo estimativa da Receita Federal do Brasil, o programa representou uma renúncia fiscal de cerca de R\$ 750 milhões em 2013, para quase R\$ 900 milhões em 2014 (BRASIL, 2015).

7.2 BOLSAS DO PROUNI E A RENÚNCIA FISCAL: OS IMPACTOS DAS MENSALIDADES ILIMITADAS.

Conforme previsto na legislação, o Governo Federal considera como critério para que a IES ofereça cursos com financiamento do Prouni o conceito 3 (em 5), tanto para a instituição, por meio do Índice Geral de Cursos - IGC⁴¹ quanto para os cursos, por meio do Conceito Preliminar de Curso - CPC⁴².

⁴¹ A avaliação das IES é feita pelo Índice Geral de Cursos – IGC, calculado a partir dos conceitos médios da graduação e da pós-graduação stricto sensu, e, nas Instituições sem cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu avaliados pela Capes, o IGC é simplesmente a média ponderada dos cursos de graduação.

⁴² Os cursos são avaliados pelo Conceito Preliminar de Curso – CPC, cujo cálculo abarca três dimensões: a) Desempenho dos Estudantes (considera as notas dos estudantes concluintes no Enade e os valores do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD); b) Corpo Docente: analisado com base em informações obtidas a partir do Censo da Educação Superior sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados; e c) Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo: verificada com o levantamento de informações relativas à organização didaticopedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação de formação acadêmica e profissional, a partir das respostas obtidas com a aplicação do Questionário do Estudante do Enade.

Dessa forma, uma Instituição com avaliação 3 no ICG e CPC pode aderir aos programas federais para expansão e democratização de vagas no ensino superior privado. Todavia, não considera o critério do valor da mensalidade.

Por certo, não pode o Governo Federal gerir o valor cobrado pelas instituições privadas, uma vez que a Lei 9.394/1996 – a LDB, garante que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996).

A própria Constituição Federal garante a atuação da iniciativa privada na educação, mediante autorização e avaliação da qualidade do serviço ofertado pelo Poder Público (art. 209). Entretanto, não pode haver gerência pública sobre a gestão das IES privadas no que tange ao valor das mensalidades cobradas pelos cursos. Tratando-se de prestação de serviços (por mais nobre que seja o serviço da formação de pessoas), tal relação é regida pelo Código de Defesa do Consumidor no aspecto da regulação da oferta. Também por isso, desde que observados os aspectos de competência do Ministério da Educação, prevalecerão as leis do mercado, analisadas sob os aspectos dos valores quantitativo e qualitativos.

A interface entre iniciativa privada e poder público, no âmbito do Prouni, não se configura como parceria público privada, como debatido. Tão pouco se enquadra na situação do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal⁴³, que fixa o processo licitatório para contratos firmados com a Administração Pública.

As bolsas do programa podem ser integrais ou parciais de 50% do valor da mensalidade. Todavia, esse quantitativo deve ser apreciado com cautela.

⁴³ Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)



Gráfico 10 - Número de Bolsas Ofertadas pelo Prouni, por tipo

Fonte: Sindata / Semesp / Base MEC (2016)

Nesse sentido, um fator é relevante quando se trata de valores que deixam de ser recolhidos como tributos, ou seja, deixam de incorporar aos recursos colocados à disposição da Administração Pública: a discrepância de valores de mensalidades dos cursos escolhidos por alunos contemplados pelo Prouni.

Pesquisa realizada pelo site Mercado Mineiro⁴⁴ em instituições de ensino superior privadas em Belo Horizonte apontou variações que chegam a 309% entre a mensalidade de um mesmo curso:

Tabela 17 - Mensalidade Cursos Superiores, em Belo Horizonte

Curso de Graduação	Valor mínimo	Valor máximo	Variação	Preço médio
Administração (Noite)	R\$ 463,30	R\$ 1.895,00	309,02%	R\$ 1.039,40
Ciências Contábeis	R\$ 399,00	R\$ 1.190,00	198,25%	R\$ 881,86
Direito (Noite)	R\$ 649,92	R\$ 1.890,00	190,81%	R\$ 1.218,42
Jornalismo	R\$ 890,08	R\$ 1.308,00	46,95%	R\$ 1.102,48
Arquitetura	R\$ 1.349,87	R\$ 1.827,00	35,35%	R\$ 1.545,77
Engenharia Civil	R\$ 628,00	R\$ 1.880,00	199,36%	R\$ 1.234,64
Nutrição	R\$ 785,96	R\$ 1.508,00	91,87%	R\$ 1.094,67
Enfermagem	R\$ 744,90	R\$ 1.543,00	107,14%	R\$ 1.051,05
Fisioterapia	R\$ 1.148,00	R\$ 2.259,00	96,78%	R\$ 1.469,32
Publicidade e Propaganda	R\$ 487,68	R\$ 1.323,00	171,28%	R\$ 1.062,13
Odontologia	R\$ 2.007,00	R\$ 2.499,00	24,51%	R\$ 2.276,00

Fonte: MERCADO MINEIRO (2017). Adaptado pela Autora

⁴⁴ Mercado Mineiro. Disponível em: <<http://www.mercadomineiro.com.br/pesquisa/faculdade-mensalidade-precos>>. Acesso em: 10 mar. 2017

Com base nesses valores, uma bolsa integral para o curso de Administração na IES com mensalidade mais elevada equivale a 4 bolsas integrais na instituição com mensalidade mais barata na Capital de Minas Gerais.

Numa conta hipotética, de caráter ilustrativo, se a renúncia fiscal de 2014 (900 milhões) fosse revertida em bolsas para o curso de Administração na IES de valor mais elevado em Belo Horizonte, teríamos uma redução de 75% do número bruto de bolsas integrais. Dessa forma, ficaria mantido o valor que o Governo Federal deixa de receber em tributos, com uma redução drástica no número de beneficiados.

O curso de Medicina, um dos mais procurados e concorridos do país, apresenta uma variação ainda mais exacerbada, apurada em todo o Brasil, chegando a 359%, com mensalidade de R\$11.780 a R\$3.309,48⁴⁵

Tabela 18 - Mensalidades do curso de Graduação em Medicina no Brasil, no ano de 2016⁴⁶

Mantenedora de Curso de Medicina	Sigla	Mensalidade
Faculdade São Leopoldo - SP – MANDIC	MANDIC	11.870,00
Universidade do Oeste Paulista - Presidente Prudente/SP	UNOESTE	9.528,00
Universidade Iguazu - campus Itaperuna/RJ	UNIG	8.600,00
Faculdade Redentor – Itaperuna	FacRedentor	7.990,00
Universidade Presidente Antônio Carlos - Juiz de Fora/MG	UNIPAC	5.993,00
Faculdade de Medicina de Juazeiro do Norte/CE	FMJ	4.982,00
Universidade do Vale do Itajaí/SC	UNIVALI	4.973,10
Centro Universitário UNIRG - Gurupi/TO -	UNIRG	3.309,48

Fonte: Escolas Médicas no Brasil (2016).

O Governo Federal não tem qualquer controle sobre os valores que deixa de receber pelo mesmo curso: de acordo com os valores apresentados para o curso de medicina, uma bolsa integral Faculdade São Leopoldo - SP – MANDIC corresponde a 3,5 bolsas integrais na IES com menor mensalidade para o mesmo curso.

Uma estratégia possível para dizimar tal discrepância seria o estabelecimento de teto não para a mensalidade (em respeito à autonomia das instituições privadas em estabelecer os valores dos serviços educacionais que oferta), mas, para o valor da bolsa. Essa estratégia, inclusive, induziria as instituições privadas a rever suas mensalidade, pois, oferecer um curso com valor acima do limite do Prouni exigiria do aluno arcar com essa diferença. Isso tornaria menos atrativo o curso de maior valor.

⁴⁵ Escolas Médicas no Brasil. Disponível em <<http://www.escolasmedicas.com.br/mensal.php>>. Acesso em: 04 jan 2017.

⁴⁶ Tabela completa no Anexo A desta pesquisa.

Se é regra que as IES privadas gozam de autonomia para gerir seus cursos e impor seus valores, regra também a diligência na gestão do dinheiro público.

Sem esse controle rígido, tornam-se falaciosos quaisquer índices de aumento de recursos públicos diretos ou indiretos (estes, via renúncia fiscal) na educação superior relativamente aos efetivos números de vagas ofertadas pela iniciativa privada em interface com ações do governo.

O impacto da falta de gestão da aplicação dos recursos atinge também o Fies, e, nesse sentido, um fator merece atenção: de acordo com o Ministério da Educação, os contratos do Fies foram reduzidos de cerca de 732 mil de 2014 para 287 mil em 2015. Entretanto, a dotação orçamentária não seguiu essa queda, mas, ao contrário, subiu 36%.

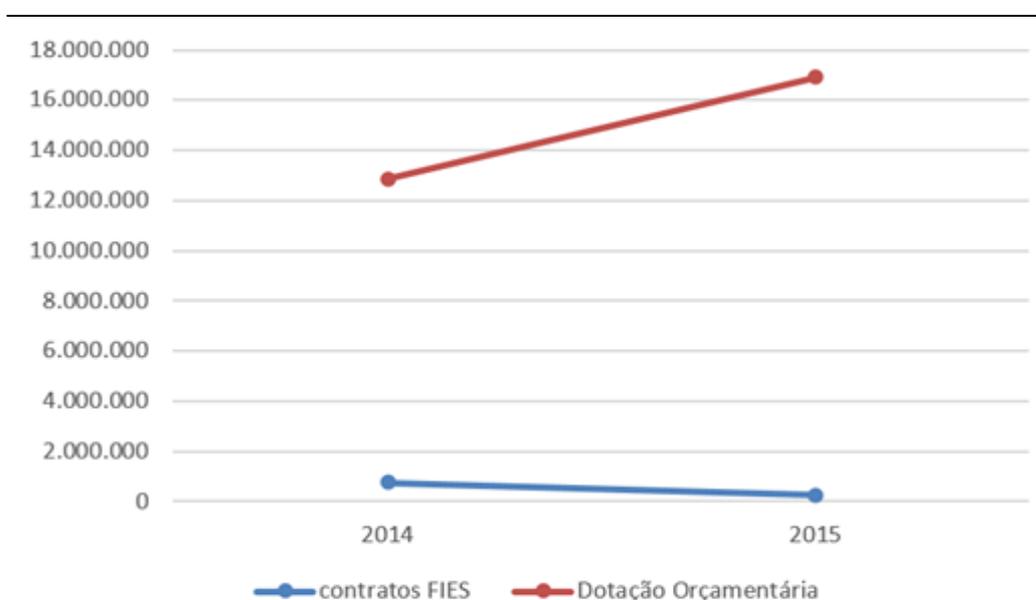


Gráfico 11 - Contratos Fies em relação à dotação orçamentária, 2014/2015

Fonte: Elaborado pela Autora a partir dos dados do Tribunal de Contas da União (2016).

O Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou e publicou, a pedido do Congresso Nacional, relatório com a auditoria realizada no Fies para verificar sua sustentabilidade, eficácia e as vulnerabilidades de seus processos

No relatório, o TCU tratou da incidência do Fies em grupos educacionais que possuem ações listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa)⁴⁷ apontou um

⁴⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **GRUPO I Plenário TC 011.884/2016-9 Natureza:** relatório de auditoria. Brasília, 2016 Disponível em Disponível em: <file:///C:/Users/Alesandra/Desktop/mestrado/Textos%20dissertacao/TCU%20011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2017.

crescimento de vagas nessas instituições em percentual extremamente mais elevado que a média de 7% nacional.

Tabela 19 - Grupos educacionais com ações listadas em bolsa – proporção de alunos Fies em cursos de graduação presencial

Ano	Kroton Educacional			Estácio Participações		
	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%
2009	43.612	n.d	-	186.900	n.d	-
2010	76.413	8.329	10,9%	173.100	n.d	-
2011	97.280	20.494	21,1%	189.900	15.200	8,0%
2012	130.976	58.943	45,0%	209.900	41.300	19,7%
2013	156.432	86.956	55,6%	239.400	76.100	31,8%
2014	422.783	258.794	61,2%	290.100	122.700	42,3%
2015	437.633	238.206	54,4%	331.000	136.400	41,2%

Ano	Ser Educacional			Anima (GAEC Educação)		
	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%
2009	n.d	n.d	-	n.d	n.d	-
2010	28.079	1.017	3,6%	30.980	2.738	8,8%
2011	33.483	2.896	8,6%	32.495	6.372	19,6%
2012	48.670	15.916	32,7%	36.115	12.463	34,5%
2013	70.255	31.432	44,7%	42.647	19.729	46,3%
2014	101.195	48.048	47,5%	71.049	34.279	48,3%
2015	123.988	56.089	45,2%	72.740	29.406	40,4%

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2016).

Diante desses números, talvez o Fies também não tenha contribuído conforme idealizado para a política de ensino superior no país, consoante a meta 12 do Plano Nacional de Educação em aumentar a taxa bruta e líquida de matrícula, muito embora a dotação orçamentária tenha se mantido numa crescente.

O Prouni e o Fies podem, inclusive, ser apontados como possíveis causas da majoração das mensalidades nas instituições particulares, pois, não se privilegia as IES com valores mais acessíveis. A concessão da bolsa de estudos ou do financiamento não considera fatores como se há outro curso na mesma cidade ou região da cidade (em caso de grandes centros) com valores mais acessíveis, considerando o mesmo resultado avaliativo do Ministério da Educação.

Este é o lado perverso dos programas de financiamento e de bolsas de estudos mantidos pelo Governo Federal: no caso das instituições apontadas pelo Tribunal de Contas, onde, em média, mais de 50% dos alunos têm benefícios pelo Governo Federal para suas mensalidades.

O Grupo Ser Educacional, por exemplo, apresentou uma variação de 341% no número de alunos entre 2009 e 2015. Já o percentual de alunos beneficiários do FIES aumentou 1.155%.

Embora esses números refiram-se ao Fies, os dados do Prouni seguem a mesma lógica, na medida em que o critério do valor da menor mensalidade ou mensalidade média não é considerado, o que ajuda a explicar o Gráfico 12, onde vê-se a redução dos contratos de financiamento, mesmo em face de uma crescente do investimento do Governo Federal

7.3 REFLEXO DO PROUNI NA AMPLIAÇÃO DAS VAGAS NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

Entre 2005 e 2014 foram concedidas 2.808.820 bolsas de estudos por meio do Prouni, um número expressivo na perspectiva de política pública para o ensino superior. Esse número representa um aumento médio de 7% no número total de matrículas, importante número para o ensino superior.

Tabela 20 - Relação entre bolsas Prouni e matrículas em IES particulares no Brasil, entre 2004 e 2014

(continua)

Unidade da Federação	Bolsas Prouni 2005 / 2014 (unidade)	Matrículas IES particulares 2004 / 2014 (unidade)	Percentual de bolsas Prouni sobre matrículas
Acre	8893	99000	9%
Alagoas	15315	367000	4%
Amapá	8006	152000	5%
Amazonas	43294	708000	6%
Bahia	148889	1792000	8%
Ceará	45224	995000	5%
Distrito Federal	91082	1349000	7%
Espírito Santo	46425	847000	5%
Goiás	92828	1311000	7%
Maranhão	44674	528000	8%
Mato Grosso	47210	683000	7%
Mato Grosso do Sul	44988	524000	9%
Minas Gerais	314326	4572000	7%

(conclusão)

Unidade da Federação	Bolsas Prouni 2005 / 2014 (unidade)	Matrículas IES particulares 2004 / 2014 (unidade)	Percentual de bolsas Prouni sobre matrículas
Pará	46538	532000	9%
Paraíba	25949	383000	7%
Paraná	251942	2415000	10%
Pernambuco	54868	1150000	5%
Piauí	19341	398000	5%
Rio de Janeiro	156608	4335000	4%
Rio Grande do Norte	38053	458000	8%
Rio Grande do Sul	181557	3166000	6%
Rondônia	25690	327000	8%
Roraima	5294	81000	7%
Santa Catarina	113856	1369000	8%
São Paulo	891934	13399000	7%
Sergipe	32012	364000	9%
Tocantins	14024	194000	7%
TOTAL	2.808.820	42.498.000	7%

Fonte: Elaborado pela Autora a partir dos dados do SEMESP (2016).

Em que pese o expressivo número de bolsas que possibilitaram o acesso ao ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade financeira, o programa não se demonstrou o impacto, uma análise a ser considerada é que as bolsas do Prouni incidem mais em regiões onde, tradicionalmente, já existem mais vagas no ensino superior privado, coincidindo com as regiões mais industrializadas, quais sejam, as regiões centro-sul do país.

Seria mesmo improvável que o Prouni tivesse o condão de mudar o mapa das vagas de ensino superior no país, na medida em que trabalha com vagas ociosas em universidades privadas, e estas se concentram nos grandes centros ou, ainda que no interior, em regiões já mais privilegiadas.

Diante desses dados é possível verificar que o Programa não trouxe mudança no mapa de vagas ofertadas na educação superior, ou seja, não privilegiou as regiões historicamente menos favorecidas no aspecto geográfico e socioeconômico, o que seria esperado sob a ótica da democratização e acessibilidade à educação superior nas regiões menos assistidas por IES.

Esta seria, inclusive, uma condição razoável para seleção das IES interessada no programa: que estivessem estrategicamente localizadas em regiões menos atendidas pelo ensino superior. Os incentivos fiscais são uniformes, ou seja, tanto as IES de pequeno porte quanto os grandes grupos educacionais, assim como uma instituição instalada em grandes centros e uma com sede ou *campus* no interior, gozam das mesmas formas, percentuais e

condições de imunidade tributária, o que, de certa forma, não estimula o investimento em regiões com menos instituições e vagas.

Entretanto, é necessário analisar que o programa respondeu, entre 2005 e 2014, a 7%, em média nacional, das matrículas em instituições privadas. Esse percentual, embora sem grande expressão se observado sem contexto, é maior do que a variação de vagas (no mesmo período) nas instituições federais de ensino superior, cujo percentual foi de 5%.

Tabela 21 - Comparação da variação de matrículas de IES Públicas e Privadas, entre 2003 e 2014

Ano	Vagas IES Federais	Δ n° matrículas	Percentual	Vagas IES Privadas	Δ n° matrículas	Percentual
2003	1.176.174			2.760.759		
2004	1.214.317	38.143	3,14%	3.009.027	248.268	8%
2005	1.246.704	32.387	2,60%	3.321.094	312.067	9%
2006	1.251.365	4.661	0,37%	3.632.487	311.393	9%
2007	1.335.177	83.812	6,28%	3.914.970	282.483	7%
2008	1.552.953	217.776	14,02%	4.255.064	340.094	8%
2009	1.523.864	-29.089	-1,91%	4.430.157	175.093	4%
2010	1.643.298	119.434	7,27%	4.736.001	305.844	6%
2011	1.773.315	130.017	7,33%	4.966.374	230.373	5%
2012	1.897.376	124.061	6,54%	5.140.312	173.938	3%
2013	1.932.527	35.151	1,82%	5.373.450	233.138	4%
2014	1.961.002	28.475	1,45%	5.867.011	493.561	8%
Total	18.508.072	784.828	4%	51.406.706	3.106.252	6%
Variação Média/ano			4,40%			
				7%		

Fonte: Elaborada pelo DEED e adaptada pela Autora⁴⁸

A expansão das IES privadas nos últimos anos acarretou um número excessivo de vagas, que, segundo informações recentes do INEP, é superior ao número de formandos no ensino médio. Seria inconsistente afirmar, apenas pelos dados da Tabela 21, que essas IES cresceram em função exclusiva das bolsas do Prouni, pois, muitas matrículas podem corresponder a alunos que custearam suas mensalidades. Entretanto, o crescimento das matrículas acompanha a média de ampliação da bolsas do Prouni, de forma que o Programa pode ser considerado como colaborativo, ao menos, para manter as vagas ocupadas.

⁴⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior, 2014**. Brasília, DF, Inep, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: nov. 2016.

Enquanto o Reuni foi encerrado em 2012 (com reflexos ainda em 2013), a renúncia fiscal decorrente do Prouni caminhou numa ascendente, e chegou a 900 milhões em 2014, e, destaca-se, esse valor é líquido e certo para as IES, poupando-as da inadimplência, por exemplo. Tratando-se de renúncia fiscal pelo Estado, esta é apenas uma redução potencial de receita tributária, que pode ser suportada com menor peso do que por exemplo, inadimplência (no caso do Fies) e ou a elevada sonegação fiscal.

As IES mais beneficiadas são aquelas com finalidade lucrativa, já que ficam isentas, a partir da adesão ao programa, de praticamente todos os tributos que recolhiam. A isenção para as sem fins lucrativos incide sobre a Cofins e o PIS, o que estimula o aumento de matrículas e, em decorrência, o crescimento da receita operacional bruta, já que não há ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços.

De toda forma, é de se destacar que se o Prouni não pode ser considerado isoladamente como promotor do aumento de vagas, pode, sim, ser classificado como importante fator de preenchimento de vagas ociosas.

Todavia, dada a expansão do ensino superior privado nas últimas décadas, especialmente após a LBD 1996, o Prouni se mostrou vantajoso para preencher as vagas ociosas dessas instituições privadas. Se esse Programa não se prestou a aumentar as vagas de forma significativa, mas abarcou valores consideráveis dos cofres públicos (por meio da renúncia fiscal), fica nítido que recursos foram consumidos mesmo em face da conservação geral das vagas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar relações público-privadas que compõem as políticas públicas para a educação superior tem como finalidade precípua compreender em que medida essas relações refletem no processo de expansão das vagas em cursos de graduação, seja na esfera pública, seja no ordenamento privado.

Os investimentos do Governo Federal na educação vão desde os níveis primários até o ensino superior de pós-graduação, abarcando programas *stricto sensu*, e mesmo sem adentrar em programas específicos de cada um desses, o benefício da dedução de gastos com educação no imposto de renda de pessoas físicas já estabelece uma estreita associação entre ações governamentais e a ocupação de vagas na educação privada. Essa dedução não exige a comprovação da inexistência de vaga na educação pública para o contribuinte ou seu dependente: basta, tão somente, a matrícula e pagamento das mensalidades.

A abertura do ensino para a iniciativa privada exige o cumprimento de normas regulatórias, de processo de autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público, consoante texto constitucional. A avaliação periódica sobre o desempenho dos cursos se dá via ENADE ou verificação *in loco* relativamente aos lucros apurados pelas IES privadas.

Contudo, tratando-se de uma instituição que presta serviços e aufer lucros dessa atividade, os aspetos relativos aos rendimentos ficam subordinados ao Sistema Tributário Nacional, ao qual caberia a função de exigir da iniciativa privada a contribuição a que está sujeito todo cidadão e toda empresa que aufer lucros ou renda.

Entretanto, o próprio Governo possibilita às instituições educacionais o direito a não prestar tais contas, eximindo-as, assim, do recolhimento de tributos sobre os lucros que auferem. Essa permissão, ressalte-se, seria compreensível em face da contrapartida que recebe da iniciativa privada à qual compete prestar os serviços educacionais àqueles que buscam o ensino superior e que, por razões diversas, ingressam na graduação privada, mesmo que não se exija destas um atendimento prioritário à regiões com menor (ou nenhuma) oferta de vagas.

O Prouni, tanto quanto o Fies, tem influência direta nos resultados financeiros das instituições privadas, seja pelo recebimento na “recompra” do Certificado Financeiro do Tesouro, no caso do Fies, seja pela desoneração tributária que tanto pesa para as IES ou qualquer outra empresa prestadora de serviço, no caso do Prouni.

Nesse contexto, o Prouni aparece como uma relação público-privada distinta das reguladas parcerias público-privadas (as PPPs), uma vez que seu funcionamento não é

tipificado no âmbito das referidas parcerias, basicamente, porque não é o Governo Federal o usuário das vagas reservadas pelo Prouni nas IES privadas, e porque os alunos não restituem ao Governo nem pagam às instituições pelo estudo que recebem.

Desde sua criação, em 2005, as bolsas ofertadas pelo Prouni passaram a ser computadas nas vagas da educação superior, entretanto, essa contribuição não destoou do percentual médio de crescimento das vagas nacionais.

O crescimento das matrículas no ensino superior privado, entre 2004 e 2014, manteve-se na média de 7%. O que se verificou pelos dados do Tribunal de Contas da União foi um aumento exponencial do percentil de vagas da iniciativa privada destinadas aos programas subsidiados pelo Governo Federal⁴⁹, levando à conclusão de que as IES privadas foram fortemente beneficiadas na medida em que preencheram suas vagas ociosas com recursos públicos sem a preocupação de ofertarem seus serviços em locais menos favorecidos.

Como não há controle estatal, o que poderia igualmente ocorrer é que as instituições estejam ofertando menos bolsas do que o mínimo necessário, o que seria camuflado pela discrepância do valor das mensalidades.

Ao analisar os números de matrículas no ensino superior é necessário ponderar que não se trata de ação puramente de iniciativa e sustentação privada, pois, há políticas públicas para o ensino superior que impactam e impulsionam diretamente a ampliação das vagas no ensino superior privado, como é o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

A relevância de programas dessa natureza é evidente, pois, não se pode desprezar o volumoso número de 2.808.820 bolsas concedidas pelo Prouni entre os anos de 2005 e 2014. Entretanto, esse avanço no acesso ao ensino superior não significou avanço na ampliação de vagas em regiões com menor número de vagas, uma vez que a distribuição de bolsas acompanhou o crescimento das vagas em IES privadas em cada um dos estados do país.

Destaca-se também que são recorrentes as críticas ao Prouni especialmente quanto aos ganhos da iniciativa privada e sobre a qualidade dos cursos. Contudo, em face do Relatório de Auditoria Operacional acerca do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), publicado em 2009 pelo Tribunal de Contas da União, foram apontadas fragilidades no cumprimento do requisito da qualidade dos cursos aptos a ter suas vagas preenchidas por beneficiários dos referidos programas.

⁴⁹ Tabela 19 – Grupos Educacionais com ações listadas em bolsa – proporção de alunos Fies em cursos de graduação presencial.

No que se refere à qualidade dos cursos oferecidos por meio do Prouni e do Fies, verificou-se que os instrumentos de avaliação dos cursos existentes não estão sendo eficazes para impedir a permanência de beneficiários dos dois programas em cursos mal avaliados. No caso do Prouni, nenhum curso foi afastado da oferta de vagas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 106)

Por essa razão, o tema merece indicação de pesquisas futuras: o Ministério da Educação condiciona o resultado dos cursos e das IES à permissão de adesão ao programa, de forma que seria relevante um estudo para apurar se as IES que ofertam Prouni têm resultado compatível àquelas que não aderem ao Programa.

Relativamente aos ganhos da iniciativa privada com o Prouni, o que se apura como prejudicial são os excessos praticados nos valores das mensalidades, e que não são objeto de análise pelo Governo Federal.

Por isso, a dotação orçamentária (ou a renúncia fiscal) não reflete de forma lisa o que, efetivamente, tem ganhado o ensino superior em termos de acesso de pessoas de condição socioeconômica mais vulnerável. Sob a ótica da gestão pública, a imunidade concedida em função da adesão ao Prouni só se caracteriza como vantajosa se o montante das bolsas concedidas for inferior ao tributo que se deixou de recolher, e, esse cálculo não é realizado, pois, as IES privadas ficam dispensadas de declarar seus rendimentos.

A processo regulatório e de execução do Prouni demonstra a necessidade de gestão eficiente nas regras do programa. Sua proposta é adequada como estratégia de política pública, mas, as lacunas na gestão, regulação e fiscalização tornam, hoje em dia, o programa mais vantajoso primeiramente para as instituições superiores privadas que se dispõem a tomar atalhos em face dessas questões de gestão pública. Por seu turno, a Administração Pública não tem conseguido articular seus investimentos no programa Prouni com o aumento efetivo de vagas nas instituições de ensino superior privado.

O Prouni traz benefícios aos estudantes que optam ou necessitam cursar o ensino superior na rede privada e não dispõe de recursos financeiros para tal investimento. Atendendo o interessado na vaga ao critério de seleção, estando a Instituição nos parâmetros necessários (avaliação e regularidade financeira) e havendo vagas disponíveis lhe será concedida a bolsa sem qualquer previsão de restituição ou reembolso dos valores investidos pelo Governo Federal. Assim, do estudante beneficiário não se exige nenhuma contrapartida em caso de desistência do curso ou se não cumprir o requisito de aprovação em 75% das disciplinas. Ressalte-se que, em caso de rendimento inferior ao percentual necessário, será possível que o Coordenador do Prouni, juntamente com os professores das disciplinas reprovadas, autorizem o prosseguimento da bolsa por duas vezes mesmo em face do rendimento insatisfatório.

O Governo, por sua vez, se beneficia do programa na medida em que os resultados lhe permitem computar a oferta de novas vagas em suas prestações de conta de ações e programas efetivados ficando, todavia, isento de passar pelo processo de gestão dessas vagas: aspectos como infraestrutura, recursos humanos, insumos, materiais e processos avaliativos externos ficam a cargo da iniciativa privada, muito embora a “paternidade” da vaga recaia para o Poder Público, sem que a ele seja atribuída qualquer responsabilidade pelo uso do dinheiro público pelas instituições.

Entretanto, a abrangência do programa é ameaçada pela relatada variação de mensalidades, que pode camuflar a eficácia do Programa ao desconectar o controle de aumento ou redução do número de bolsas da variação dos valores da renúncia fiscal. Ademais, atribuir à IES a responsabilidade de conferir se o estudante preenche o requisito socioeconômico do programa é um processo frágil, na medida em que a Instituição tem interesse em receber o estudante, tendo em vista a perspectiva de se ver desobrigada a recolher o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (hipótese aplicada às IES com fins lucrativos).

Inexistem parâmetros que limitem o quantum da renúncia de receita concedida às IES participantes do programa. Tais instituições são isentas do recolhimento de tributos a par da ocupação real das vagas que devem disponibilizar.

Certamente uma gestão mais próxima e com critérios mais rigorosos quanto às IES e à seleção ou à manutenção das bolsas iria culminar com a eventual redução dos valores destinados (de forma indireta, via renúncia fiscal) ao programa, medida que seria altamente impopular sob o aspecto da política de Governo, muito embora viesse a cumprir a função de política de Estado de bem gerir e fiscalizar o uso de recursos públicos.

No cenário atual, é perceptível a grande participação de recursos públicos no ensino superior privado, na medida em que o Estado custeia vagas ociosas havidas em IES particulares sem qualquer restrição ou controle de coerência dos valores cobrados.

Nestes termos caberia o questionamento sobre por que não utilizar os crescentes recursos destinados ao Prouni para ampliar as vagas nas instituições superiores públicas. Primeiramente esse investimento não significaria redução de despesas (ou aumento de receitas) pela Administração Pública, eis que esta precisaria investir em estrutura, pessoal qualificado, dentre outros. O custo que representa um aluno beneficiado com o Prouni se mostra menor que aquele valor que lhe representaria se cursasse uma com universidades federais, mesmo em face das deduções fiscais expressivas que o governo deixa de arrecadar.

Nessa ótica, a iniciativa privada coopera com a Administração Pública gerindo as questões acadêmicas, regulatórias e avaliativas correlatas à oferta de cursos superiores, permitindo o acesso à educação superior aos alunos de menor renda.

Além do mais, a contribuição da iniciativa privada que precisa ser considerada (a despeito de muitos abusos verificados quanto às mensalidades cobradas), é que esta categoria administrativa se dispõe a receber os alunos egressos da educação básica que, segundo dados do próprio Ministério da Educação, não apresentam resultado que os habilite às vagas públicas. Essa afirmação – embora de aceitação não unânime – encontra respaldo dos discutidos dados do ENEM e Prova Brasil. Para recebe-los as IES públicas precisariam rever suas formas de ingresso, notadamente em face das cada vez mais elevadas notas de corte.

A unificação do processo de seleção não foi eficaz para combater a desigualdade de condições dos candidatos, eis que mede com os mesmo instrumento estudantes com percurso formativo distinto.

Em que pesem as lacunas regulatórias e fiscalizatórias do Programa Universidade para Todos, este se apresenta como uma política efetiva de acesso ao ensino superior, na medida em que oportuniza aos estudantes de menor renda o ingresso nesse nível educacional, dado que remete a um maior número de pessoas graduadas no mercado de trabalho. Contudo, qualquer realinhamento dessa política implicaria na redução de vagas abarcadas pelo Programa, como, por exemplo, se fossem excluídas da adesão ao programa de IES que não apresentam o rendimento satisfatório.

Essa hipotética redução de vagas seria elencada no rol das decisões impopulares, estatística que dificilmente um governo quer trazer para seu currículo. Assim, com deferência às milhões de bolsas já concedidas pelo Prouni, e que possibilitaram a formação de jovens e adultos na graduação, o Programa segue computando números que auxiliam o cumprimento da meta do Plano Nacional da Educação (PNE) 2010-2020 em aumentar para 33%, até 2020, da taxa líquida de matrícula do ensino superior (percentual da população de 18 a 24 anos na Educação) que era de 15,9% em 2012. Certamente, sob a ótica da democratização do acesso ao ensino superior, esses dados devem ser considerado ainda que seja evidenciada a grande participação pública no ensino superior privado.

REFERÊNCIAS

- 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**. 2006. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2006. Disponível em: < http://www.bdt.d.ndc.uff.br/tde_arquivos/2/TDE-2008-01-16T133941Z-1155/Publico/Dissert-Sergio%20Almeida.pdf >. Acesso em: 2 jan. 2017.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Globo, 1993.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro, RJ. Elsevier; Washigton: BID, 2007.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino**. Tradução de Reinaldo Bairão. 6. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **PROUNI: Programa Universidade Para Todos**. Disponível em: Acesso em: < <http://www.prouni.com.br/> > 25 mar. 2016.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 out. 2016.
- _____. Decreto n. 5.493, de 18 de junho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2005.
- _____. Decreto 2.306, de 29 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 ago. 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm >. Acesso em 02 out. 2016.
- _____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm >. Acesso em: 12 jun 2016
- _____. Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e

médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm> Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm> . Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Coletiva Censo da Educação Superior 2013**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Unis/Desktop/Unifal/Dissertacao/coletiva_Censo_superior_2013.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008**: relatório de primeiro ano. Brasília, DF, 2009. Disponível em: < [file:///C:/Users/Unis/Downloads/reuni_relatorio%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Unis/Downloads/reuni_relatorio%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária** : (Gastos Tributários) : PLOA 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015> >. Acesso em: 21 set. 2016.

_____, Ministério da Educação. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Permanência**. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://permanencia.mec.gov.br/docs/manual.pdf> >. Acesso em: 6 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 3.582, de 18 de maio de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI e dá outras providências. 2004a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=253965>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

CEZNE, Andrea Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação**, v. 31, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://coralx.ufsm.br/revce/revce/2006/01/a8.htm>>. Acesso em: 06 maio 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-37.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CHAUI, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, Carmen Lúcia; HORIGUELA, Maria de Lourdes Morales; MARCHELLI, Paulo Sergio. Políticas para avaliação da qualidade do Ensino Superior no Brasil: um balanço crítico. **Edu. Pesqui.** v.32, n.3, p.435-464, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistema educacional no Brasil: articulação e diversidade. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, v. 9, p. 225-238. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01115.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2016.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília, DF, Editora, 2010. UnB Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf>. Acesso em: 6 maio 2016.

FACEIRA, Lobelia da Silva. **O ProUni como política pública em suas instâncias macroestruturais, meso-institucionais e microsociais**: pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas universidades na Região Metropolitana do Rio. 2009. 238 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/14114/14114_1.PDF>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. maio/jun. 1995.

GOMES, Luciana Maria de Jesus Baptista. AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1432/1100>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

MARCIEL, Willians Kaizer dos Santos. Principais Resultados do CENSO 2012. In: ENCONTRO NACIONAL DO CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2., 2013 **Anais...** Foz do Iguaçu : INEP, 2013.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>> Acesso em: 16 jun 2016.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, v. 79, p. 5-21, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, M. J. **A Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado2015. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 6 jan. 2017.

NUNES, Edson. Desafio Estratégico da Política Pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.spe, p.103 –174, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli (Org.). **Políticas públicas e Educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte, MG, Fino traço Editora, 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira, et al. A reforma da Educação Superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 323-348, jul./dez. 2005. Disponível em: <[file:///C:/Users/Casa/Downloads/9760-29100-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Casa/Downloads/9760-29100-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 10 out 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 37, n.134, p.133-152, 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2016.

REDIN, Euclides et al. Ensino superior: reflexões sobre a universidade dos nossos dias dos nossos dias. **Revista de Ciências Humanas – Educação**, v. 7, n. 9, 2006 .

ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONCALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, set. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=en&nrm=iso>.Acesso em: 8 jan. 2017.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil**: continuidades e transformações. Revista Ensino Superior da UNICAMP, Campinas, out,2011. Disponível em: <www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. A questão da inclusão social na Universidade Brasileira. In: Simpósio universidade e inclusão social – experiência e imaginação, Universidade Federal de Minas Gerais. 2006, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, MG, 2006. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/nclusao_ufmg.pdf. Acesso em: 6 dez 2017.

RISCH, M. Profilaxia da infecção na cirurgia urológica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UROLOGIA, 11, 1981, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Urologia, 1981. p. 219-33.

SANTOS, Bruno Lima Patrício dos. A representação do REUNI no debate do Ensino Superior enquanto Direito. **Educação em Revista**, Marília, v.10, n.1, p. 29-44, jan.-jun. 2009.

SINDICATO DAS MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 2016. Disponível em: < http://convergenciacom.net/pdf/mapa_ensino_superior_2016.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SOUZA, Celina. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul. dez, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

SOUZA, Márcio Rodrigues de Araújo. **A política de expansão da educação superior no Brasil**: avaliação e análise do Programa Universidade para Todos. 2013, 189 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria operacional** : Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Brasília, DF, TCU, 2009.

Anexo A - Mensalidades do Curso de Medicina no Brasil, em 2016

(continua)

Mantenedora	Sigla	Mensalidade
Faculdade São Leopoldo - SP - MANDIC	MANDIC	11.870,00
Universidade do Oeste Paulista - Presidente Prudente/SP	UNOESTE	9.528,00
Universidade de Marília - SP	UNIMAR	9.508,89
Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal	UNIDERP	9.128,00
Universidade Iguaçú - campus Itaperuna/RJ	UNIG	8.600,00
Universidade Iguaçú - campus Nova Iguaçú/RJ	UNIG	8.600,00
União Nacional do Norte - Fac. Barão do R.Branco - FAB	UNINORTE	8.557,32
Faculdade Redentor - Itaperuna	FacRedentor	7.990,00
Faculdade de Saúde e Ecologia Humana - Vespasiano/MG	FASEH	7.984,00
Faculdade de Medicina da Amazonia - FAMAZ	FAMAZ	7.971,85
Centro Universitário do Maranhão - São Luis/MA	UNICEUMA	7.759,01
Universidade Camilo Castelo Branco/Fernandópolis/SP	UNICASTELO	7.700,00
Universidade de Cuiabá	UNIC	7.658,00
Faculdade de Medicina de Campos/RJ	FMC	7.542,88
Faculdade das Américas.	FAM	7.500,00
Faculdade Adamantina Integradas - Adamantina/SP	FAI	7.254,00
Universidade de São Caetano do Sul - USCS - S.Paulo	USCS/SP	7.194,00
Universidade Cidade de São Paulo/SP	UNICID	7.106,91
Faculdade de Medicina de Assis - Assis/SP	FEMA	7.000,00
Faculdade Mineirense - Mineiros/MG		7.000,00
Universidade Anhembí-Morumbi	UAM	6.980,87
Faculdade de Medicina Nova Esperança- J.Pessoa/PB	FAMENE	6.980,00
Universidade Positivo - Curitiba/PR	UP	6.950,00
Faculdade de Minas BH - FAMINAS - MG	FAMINAS	6.834,30
Centro Universitário das Faculdade Associadas de Ensino - FAE - S.João da Boa Vista/SP- UNIFAE	FAE	6.800,00
Universidade do Grande Rio - Duque de Caxias/RJ	UNIGRANRIO	6.708,00
Universidade do Grande Rio - Rio de Janeiro/RJ	UNIGRANRIO	6.708,00
Universidade de Santo Amaro/SP	UNISA	6.700,00
Faculdade Santa Marcelina	FASM	6.685,00
Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba - João Pessoa	FCMPB	6.650,00
Faculdade de Medicina de Barbacena	FAME/FUNJOB	6.624,00
Fundação Técnico-Educacional Souza Marques- Rio de Janeiro/RJ	FTESM	6.600,00
Faculdade de Saúde Santo Agostinho de Vitória da Conquista - BA	FASA	6.597,73
Faculdade de Minas - FAMINAS Muriaé - MG	FAMINAS - MURIAÉ	6.595,00
Centro Universitário de Belo Horizonte/MG	Uni-BH	6.591,01
Universidade Rosário Vellano -UNIFENAS - BH	UNIFENAS-BH	6.591,01

(continua)

Mantenedora	Sigla	Mensalidade
Universidade Municipal de São Caetano do Sul / SP	USCS	6.540,00
Centro Universitário Barão de Mauá -Ribeirão Preto/SP	UFBM	6.528,92
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	PUCRS	6.521,00
Faculdade Assis Gurgacz/Cascavel/PR	FAG	6.515,56
Universidade Severino Sombra - Vassouras/RJ	USS	6.490,00
Instituto Master de Ensino Presidente Antonio Carlos - Araguari/MG	IMEPAC	6.479,00
Universidade de Ribeirão Preto/SP	UNAERP	6.478,00
Faculdade Atenas - Paracatu/MG	FA	6.472,00
Pontifícia Universidade Católica - Londrina PR	PUCPR-Londrina	6.454,00
Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS - Fortaleza/CE	UNIChristus	6.412,00
Centro de Ensino Superior de Maringá	CESUMAR	6.410,00
Faculdade Unificadas da Serra dos Órgãos- Teresópolis/RJ	UNIFESO	6.397,00
Centro Universitário Cesmac/AL	CESMAC	6.396,14
Universidade de Caxias do Sul/RS	UCS	6.388,00
Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einsten - FICSAE - SP	FICSAE - SP	6.380,00
Faculdade Integral Diferencial - Teresina/PI	FACID	6.378,71
Universidade de Medicina do Vale do Aço - Ipatinga/MG	UNIVAÇO	6.350,00
Faculdade Ceres - SP	FACERES	6.300,00
União das Faculdades dos Grandes Lagos - SP	UNILAGO	6.300,00
Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos Porto	ITPAC/UNIPORTO	6.291,00
Universidade Vale do Rio Doce - MG - UNIVALE	UNIVALE MG	6.253,00
Centro Universitário Nilton Lins - Manaus/AM	UNINILTONLINS	6.224,63
Centro Universitário de João Pessoa - PB	UNIPÊ	6.221,70
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Sorocaba/SP	PUCSP	6.200,00
Pontifícia Universidade Católica de Campinas - SP	PUCCAMP	6.198,00
Centro Universitário de Caratinga/MG	UNEC	6.184,21
Faculdade de Tecnologia e Ciências - Salvador/BA	FTC	6.171,20
Universidade de Fortaleza	UNIFOR	6.130,00
Universidade de Franca	UNIFRAN	6.102,22
Universidade Nove de Julho/SP	UNINOVE	6.100,00
Universidade José do Rosário Vellano - Alfenas/MG	UNIFENAS- Alfenas	6.083,13
Universidade Salvador - UNIFACS - BA	UNIFACS	6.043,99
Universidade Presidente Antonio Carlos - Juiz de Fora/MG	UNIPAC	5.993,00
Centro Universitário de Franca - FRANCA - SP - Uni-FACEF	Uni-FACEF	5.966,00
Centro Universitário de Votuporanga - SP	UNIFEV	5.965,03
Centro Universitário São Camilo	SAOCAMILO	5.900,00
Faculdade de Medicina de Petrópolis/RJ	FMP	5.896,00
Faculdade de Ciências Médicas de Campina Grande/PB	FCMCG	5.894,00
Centro Universitário do Estado do Pará - Belem/PA	CESUPA	5.879,51
Universidade da Região de Joinville/SC	UNIVILLE	5.863,00

(continua)

Mantenedora	Sigla	Mensalidade
Centro Universitário de Brasília – CEUB	CEUB	5.842,58
Centro de Ensino Superior de Valença - RJ	CESVA	5.791,87
Centro Universitário de Volta Redonda - RJ	UniFOA	5.791,00
Universidade Metropolitana de Santos - SP	UNIMES	5.784,00
Universidade de Uberaba/MG	UNIUBE	5.725,95
União Educacional do Planalto Central - Brasília/DF	FACIPLAC	5.707,26
Universidade Tiradentes - Aracaju - SE	UNIT	5.690,00
Fundação Universidade de Passo Fundo/RS	UPF	5.668,11
Faculdade de Ciências da Saúde de Barretos	FACISB	5.663,21
Centro Universitário Univates - UNIVATES - RS	UNIVATES	5.647,98
Universidade de Mogi das Cruzes/SP	UMC	5.646,69
Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais - Belo Horizonte/MG	FCMMG	5.643,00
Faculdade de Ciências Médicas de Cacoal/RO	FACIMED	5.640,36
Universidade Católica de Brasília/DF	UCB	5.630,18
Universidade Católica de Pelotas/RS	UCPEL	5.630,18
Universidade de Itaúna	UIT	5.622,59
Instituto de Ciências da Saúde - Montes Claros/MG	ICS/FUNORTE	5.622,54
Centro Universitário Estácio - Uchoa - RJ	ESTÁCIO -JOÃO UCHOA.	5.612,00
Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro/RJ	UNESA	5.612,00
Universidade Sul de Santa Catarina - Palhoça /SC	UNISUL	5.594,76
Faculdade São Lucas - Porto Velho/RO	FSL	5.559,00
Faculdade de Medicina de Itajubá - MG	FMIIt	5.520,00
Faculdade de Ciências Médicas da S. Casa de São Paulo	FCMSCSP	5.510,00
Centro Universitário de Patos de Minas	UNIPAM	5.490,00
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC MINAS - Betim/MG	PUC MINAS	5.483,00
Universidade Potiguar/RN	UP	5.459,00
Faculdade de Medicina Ingá - Maringá/PR	UNINGÁ	5.438,11
Universidade São Francisco - Bragança Paulista/SP	USF	5.423,79
Faculdades Integradas Pitágoras/M.Claros/MG	FIP-MOC	5.421,00
Faculdade de Medicina de Araguaína - TO	FAHESA/ITIPAC	5.400,00
Faculdade de Ciências Médicas e da Saúde de Juiz de Fora/MG	FCMS	5.396,00
Universidade de Rio Verde - Aparecida de Goiânia - UniRV	UniRV	5.271,49
Universidade de Rio Verde - UniRV/GO - Curso de medicina - Campus Goianésia	UniRV/Goianésia	5.271,49
Centro Universitário UniEVANGÉLICA - Anápolis/GO	UniEVANGELICA	5.249,55
Centro Universitário do Espírito Santo - Colatina/ES	UNESC	5.241,75
Faculdades Integradas Aparício Carvalho- Porto Velho/RO	FIMCA	5.238,69
Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Goiânia/GO	PUC-GO	5.230,00
Faculdade Brasileira - Vitória/ES	MULTIVIX	5.206,90
Centro Universitário Estácio-Uniseb - Ribeirão Preto - SP	ESTÁCIO/UNISEB	5.200,00
Centro Universitário Lusíada - Santos/SP	UNILUS	5.200,00
Universidade Maurício de Nassau - PE	UNINASSAU	5.140,60

(conclusão)

Mantenedora	Sigla	Mensalidade
Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PUCPR	5.139,36
Universidade do Vale do Sapucaí - Pouso Alegre/MG	UNIVAS	5.138,00
Faculdade de Medicina de Jundiaí - SP	FMJ	5.110,00
Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina - Criciúma/SC	UNESC/RCT	5.020,00
Faculdade de Medicina de Juazeiro do Norte/CE	FMJ	4.982,00
Universidade do Vale do Itajaí/SC	UNIVALI	4.973,10
Centro Universitário Vila Velha - Vila Velha/ES	UVV	4.944,00
Universidade Sul de Santa Catarina - Tubarão - SC	UNISUL	4.937,05
Universidade de Santa Cruz do Sul/RS	UNISC	4.838,46
Faculdade Pequeno Príncipe - FPP - Curitiba/PR	FPP	4.820,00
Escola Superior de Ciências Médicas da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES	EMESCAM	4.812,00
Faculdade de Medicina do ABC - Santo André - SP	FMABC	4.807,00
Centro Universitário de Araraquara - SP	UNIARA	4.803,00
Universidade de Taubaté	FMT - UNITAU	4.774,00
Universidade Luterana do Brasil - Canoas/RS	ULBRA	4.718,62
Faculdade Pernambucana de Saúde - Recife/PE	FPS	4.677,46
Universidade de Rio Verde - Rio Verde - GO	UniRV	4.566,46
Faculdade de Saúde, Ciências Humanas e Tecnologia do Piauí	UniNOVAFAPI	4.536,00
Faculdades Integradas Padre Albino - Medicina - Catanduva - SP	FAMECA/FIPA	4.303,00
Universidade Comunitária da Região de Chapecó/SC	UNOCHAPECO	4.197,00
Faculdade Evangélica de Curitiba/PR	FEPAR	4.080,00
Universidade do Planalto Catarinense - Lages/SC	UNIPLAC	4.052,63
Fundação Universidade Regional de Blumenau/SC	FURB	3.792,00
Universidade do Oeste de Santa Catarina - Joaçaba/SC	UNOESC	3.750,00
Centro Universitário UNIRG - Gurupi/TO -	UNIRG	3.309,48