



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Barbara Negrini

POLÍTICAS PÚBLICAS: O papel do Prouni na transformação da realidade social
brasileira

São João del-Rei

2018

BARBARA NEGRINI

POLÍTICAS PÚBLICAS: O papel do Prouni na transformação da realidade social
brasileira

Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFSJ – *polo* Paraisópolis – para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São João-del Rei.

Orientador: Dr. Thiago de Sousa Santos

São João del-Rei

2018

Barbara Negrini

POLÍTICAS PÚBLICAS: O papel do Prouni na transformação da realidade social
brasileira

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São João-del Rei.

Aprovada: de setembro de 2018.

Msc. Sylvana Cardoso da Silva e Almeida

Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos (UFSJ)

Orientador



A Deus, por ter me sustentado em mais essa empreitada.

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica registrada minha gratidão, em especial a Renata de Azevedo Santana, Assistente Social da Pontifícia Universidade Católica, *campus* de Poços de Caldas, Rosângela Cláudio Gonçalves Forti Cosenza, coordenadora do Apoio Comunitário de Belo Horizonte e Maria Beatriz Rocha Cardoso, Secretária de Cultura e Assuntos Comunitários da PUC de Belo Horizonte, que me apoiaram de forma especial e forneceram todos os dados da instituição para o desenvolvimento do presente trabalho.

A todos os professores da UFSJ que durante a jornada acadêmica compartilharam seus conhecimentos.

Agradecimento especial ao Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos, que tornou possível a realização deste trabalho e me orientou do desenvolvimento da presente proposta de estudo com tamanho afincamento e dedicação.

Sou grata por tudo a vocês.

“Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo demonstrar como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) tem contribuído para a transformação da realidade social brasileira através da democratização do ensino e ampliação do acesso à educação de nível superior. Do ponto de vista teórico, inicialmente foram elencadas várias críticas ao programa por seu caráter assistencialista, no sentido de que este foi criado para beneficiar IES privadas com isenções tributárias e não se preocupou com a permanência dos alunos que em tese estariam sendo direcionados para IES de baixa qualidade e com cursos ociosos como forma de fortalecer a estratificação social, em contrapartida, foram analisadas leis e portarias que regem o PROUNI, bem como foi analisado um relatório de investigação realizada pelo TCU no ano de 2009, com ponderações quanto aos efeitos práticos do programa, corroborando com o objetivo proposto, foi realizado um estudo de caso acerca de uma IES privada do interior de Minas Gerais que aderiu ao programa em 2005. Para isso, foi utilizada como metodologia a pesquisa exploratória, qualitativa através de um estudo de caso.

Palavras-chave: Educação. Políticas Públicas. Isenção. Tributária. PROUNI.

LISTA DE ABREVIATURAS

CEBAS Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social

COLAP Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos

CONAP Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni

EAD Educação a distância

ENADE Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM Exame Nacional do Ensino Médio

FIES financiamento estudantil

IES Instituição de ensino Superior

LDB Lei de Diretrizes e Bases

MEC Ministério da Educação

MP Medida Provisória

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PNAES Programa Nacional de Assistência Estudantil

PROUNI Programa Universidade Para Todos

PUC Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

REUNI Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras

SINAES Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCU Tribunal de Contas da União

UAB Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Justificativa	10
1.2 Problema	11
1.3 Hipóteses	11
2 OBJETIVOS.....	14
2.1 Objetivo Geral	14
2.2 Objetivos específicos.....	14
3 REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	15
3.1 A educação como direito social	18
3.2 Diferenças entre decisão política e Políticas Públicas.....	19
3.3 O papel das políticas públicas na educação brasileira	20
3.4 Política fiscal do PROUNI.....	21
4 METODOLOGIA	34
4.1 Classificação da Pesquisa	34
4.2 Tipo de pesquisa	35
4.3 Procedimento de Coleta de Dados.....	36
4.4 Análise de dados	36
5 ANÁLISE	38
5.1 Dados acerca da instituição analisada.....	38
5.2 Recorte temporal.....	40
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO	43
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS.....	55
APÊNDICE A – GRÁFICOS ELABORADOS PELA AUTORA	60

1 INTRODUÇÃO

Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas consistem em um conjunto de programas e ações governamentais organizados, que utilizam recursos estatais para influenciar e produzir soluções para demandas sociais.

Sendo assim, pode se dizer que elas demonstram a preocupação do Estado com a efetivação de direitos sociais que até o momento estão apenas formalmente previstos e são cada vez mais conclamados pela sociedade.

Ocorre que as demandas da sociedade conduzem as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e seus entes, e apontam meios para redução das desigualdades sociais, bem como, contribuem para a efetividade de direitos, nos quais destaca-se os direitos sociais.

Considerando que a educação é extremamente importante para a sociedade por contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do país, e, também considerando-a como um direito social, no presente estudo busca-se analisar o PROUNI.

A esse ponto, é destacada a efetividade das políticas públicas voltadas para a educação, que influenciam diretamente na transformação social, a qual é notável se observado o leque de políticas de ampliação do acesso ao Ensino Superior nas quais o Estado tem investido.

O intuito, portanto, é demonstrar como o PROUNI tem contribuído para a transformação da realidade social brasileira através da democratização do ensino e ampliação do acesso à educação de nível superior, por ser uma política pública voltada para essa área.

A partir daí, serão analisados alguns aspectos do PROUNI, quais sejam, as razões que contribuíram para sua criação, seus efeitos como política fiscal e sua influência na ressignificação do papel da educação no país, bem como sua face redemocratizadora.

A presente reflexão se justifica, pois através da política fiscal utilizada no PROUNI, uma demanda social é satisfeita (o acesso à educação de nível superior) e a desigualdade social é combatida.

Dessa forma considerando que as ações estatais são limitadas por demandarem recursos financeiros, é necessário considerar que as pretensões sociais são ilimitadas e variam de acordo com o desenvolvimento do país.

Para tanto, é essencial buscar suporte em dados históricos que tratam das transformações advindas do capitalismo e da necessária de ampliação no número de vagas em ensino superior.

Para isso, será realizada uma retrospectiva histórica através de estudo bibliográfico apoiado em autores que analisaram as políticas públicas, principalmente aqueles que contribuíram para o processo histórico da educação, entre a década de 80 e os meados dos anos dois mil.

Dentro do recorte histórico, devem ser considerados alguns aspectos legislativos acerca do PROUNI, que reforçam a ideia da educação como um direito social e como forma de atingimento do princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais.

Deste modo, será realizado levantamento e estudo das políticas educacionais englobando as disposições do Plano Nacional de Educação, a LDB, e os informativos do MEC referentes à essas políticas, tendo esta pesquisa sustentáculo nos dados referentes ao PROUNI.

Por fim, realizada pesquisa de campo com levantamento qualitativo de dados referente a alunos bolsistas do PROUNI vinculados a uma IES privada, localizada no interior do Sul de Minas Gerais, esses dados foram analisados a luz dos objetivos do PROUNI, demonstrando sua contribuição para redemocratização da educação e redução das desigualdades sociais.

1.1 Justificativa

O estudo do tema escolhido se faz pertinente para que seja compreendida a importância das políticas públicas para a transformação da realidade social e combate à desigualdade que tem raízes históricas em nosso país.

A discussão é relevante pois as políticas públicas têm ganhado destaque no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente na área da educação, pelo aumento de alunos ingressantes em cursos de nível superior através de programas públicos.

Desse modo, pode-se dizer que o aumento do investimento do Estado em políticas públicas está diretamente vinculado à necessidade de se atender as demandas sociais, refletindo diretamente numa busca pela transformação da realidade social, bem como a efetivação de direitos sociais das parcelas que estão às margens da sociedade.

No caso, o objetivo é realizar uma breve retrospectiva histórica e analisar o Programa Universidade Para Todos, como sendo uma ferramenta para redemocratização da educação e ampliação de acesso a cursos de nível superior.

Através do PROUNI, o Estado deixa de arrecadar tributos, mas em contrapartida oferece bolsas de estudos em universidades particulares, em sua maioria destinadas à alunos

que possuem pouco poder aquisitivo.

Dessa forma, as universidades efetivam em especial um dos princípios constitucionais da atividade econômica¹, qual seja, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais² e ao mesmo tempo atende uma demanda social.

1.2 Problema

Considerando-se a finalidade das políticas públicas, o PROUNI, pode ser entendido como sendo uma ferramenta para redemocratização da educação e ampliação de acesso a cursos de nível superior, tendo em vista sua contribuição para reduzir a desigualdade social?

1.3 Hipóteses

A problemática levantada no presente estudo abrange inúmeras facetas do Estado e das políticas públicas, o que demanda um estudo aprofundado para passarmos a discorrer acerca de possíveis hipóteses de pesquisa.

Deve-se a princípio ser considerado o contexto histórico do país, a transição de uma fase militarista, crescimento do ideal capitalista, industrialização, desigualdade social e nossa recentíssima democratização enquanto nação (1988).

Diante disso, e da expansão do investimento público na implementação de meios para a efetivação de direitos sociais, cumpre reiterar que as políticas públicas devem ser consideradas como instrumentos de redução da desigualdade social, eis que contribuem para que nós, enquanto país democrático de direito, trilhemos um caminho de equidade e atendimento das necessidades públicas.

No que concerne à ideia das políticas públicas destinadas ao ensino superior, não é possível dissociá-las do princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e

¹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais; [...]” (BRASIL, 1988).

² Nas palavras de Lenza (2012, p. 1253), o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais confirma a busca pela consagração do Estado do bem-estar sócia, uma vez que próprio art. 3.º, III, da Constituição Federal traz como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. “Esse princípio é implementado por diversos instrumentos, como a criação de regiões administrativas (art. 43), a lei que institui o plano plurianual (art. 165, § 1.º), a possibilidade de **concessão de incentivos fiscais** na forma do art. 151, I, o fundo de erradicação da pobreza, que teve o seu prazo prorrogado por tempo indeterminado nos termos da EC n. 67, de 22.12.2010 etc.” (LENZA, 2012, p.1253). Grifo nosso.

sociais, que de certo modo as justifica e encabeçam a busca do Estado pela efetivação do direito à educação.

Assim, mesmo considerando que “São poucos os estudos realizados na área da educação que investigaram, especificamente, a avaliação das políticas de acesso, constituindo-se ainda em um campo de pesquisa pouco explorado”. (GISI; ENS, 2015, p. 174), será investido nessa empreitada.

Para tanto, a análise do Programa Universidade Para Todos, é necessária para que seja demonstrada ser esta ferramenta mais que uma política fiscal, para que possa ser compreendida como uma forma de democratizar o acesso à educação de nível superior.

Deste modo, compreender o PROUNI como uma política nacional de desenvolvimento, reflete o investimento social na efetivação do Estado Democrático de Direito e de seus próprios princípios.

Ademais, pensar a educação como um direito social é mais que uma hipótese, é a tradução de uma experiência democrática, uma realidade que precisa ser interpretada.

Neste esteio, importante ressaltar que o Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, lançou duas metas para a educação superior e uma meta para a pós-graduação *stricto sensu*, com intuito de aumentar a quantidade anual de graduandos, mestres e doutores no país³.

Exatamente em virtude da meta para aumentar a quantidade anual de graduados em ensino superior, se torna mais compreensível o papel do PROUNI que tanto tem contribuído para esse fim.

Neste diapasão, poder-se-ia afirmar que a falta de investimento do Estado em políticas públicas, de forma geral se traduz em práticas atentatórias à efetividade dos direitos sociais.

Propõe-se, portanto, a efetiva consideração da função social e redemocratizadora do Programa Universidade Para Todos, tanto no que se refere à política fiscal, quanto, principalmente, em relação a ampliação do ingresso de alunos em curso de nível superior.

Isso se dá pois, num primeiro momento, observa-se que as políticas públicas consubstanciam um “redirecionamento da função social do Estado” a partir da Constituição Federal de 1988, e contribui para que a universidade deixe de ser percebida como um espaço para poucos privilegiados. (COLLEONI; ORSO, 2011, p. 4).

Finalmente, quando compreendida a finalidade das políticas públicas e o importante papel do Programa Universidade para Todos, para a redução das desigualdades sociais e

³ A meta é de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos assegurando o aumento de pelo menos 40% de novas matrículas em IES públicas.

efetivação do direito à educação, automaticamente compreenderemos a essência de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, há que ser considerada ainda que essa política voltada para a educação de nível superior, proporciona maior diversidade entre os graduandos, pois o PROUNI além de ampliar a quantidade de graduandos de baixa renda nas universidades, contribui para a vivência da diversidade e satisfação de uma demanda social.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Demonstrar como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) tem contribuído para a transformação da realidade social brasileira através da democratização do ensino e ampliação do acesso à educação de nível superior.

2.2 Objetivos específicos

- Diferenciar decisão política e política pública especificando quais são as políticas públicas direcionadas à educação no Brasil;
- Investigar o significado do princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais e investigar a importância das políticas públicas na busca pela efetivação de Direitos sociais, compreendendo a educação como parte deles;
- Compreender a política fiscal do Prouni;
- Investigar os requisitos para participar do Programa Universidade para Todos e a importância do programa para ampliação do acesso ao ensino superior e democratização do ensino;
- Analisar os efeitos da Política Pública do Prouni nos aspectos de redemocratização do ensino e ampliação do acesso ao ensino superior;
- Apontar eventuais críticas, falhas e possíveis sugestões para melhoria do Programa de acordo com as informações obtidas no desenvolvimento do presente.

3 REFERÊNCIAL TEÓRICO

A educação nem sempre foi acessível a toda a população brasileira, sendo certo que as raízes históricas mostram claramente uma educação elitizada que se restringia a atender apenas pessoas com grande poder aquisitivo e influência social.

O vestibular, criado em 1911, pela Lei 8.659, foi por décadas a única forma de seleção para ingresso em Instituições de Ensino Superior, sendo que a aprovação se dava por critério de maior nota, de forma que “[...] os estudantes admitidos eram os melhor preparados, ou seja, aqueles que frequentavam as melhores escolas de Educação Básica e geralmente pertenciam a famílias com poder socioeconômico elevado, a chamada elite brasileira”. (FELICETTI; CABRERA, 2017, p. 872).

No entanto, diante do desenvolvimento sócio econômico do país e da industrialização, por volta da década de 1960, houve maior demanda pela capacitação de profissionais a nível de ensino superior, para atender às exigências impostas pelo mercado de trabalho. (SARAIVA; NUNES, 2009, p. 945).

No mesmo período,

[...] o governo militar valeu-se intensamente da política de incentivos e isenções fiscais como forma de apoiar a atuação privada no projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando ampla gama de setores em diferentes áreas. Em relação ao ensino superior, o mecanismo de renúncia fiscal tornou-se fator central no financiamento do segmento privado. A lei n.º 5.172, de 25/out./66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a Constituição Federal de 1967, determinava a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, as organizações privadas de ensino superior gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida. (CARVALHO, LOPREATO, 2005, p. 99).

Com influências advindas da reforma universitária (1968)⁴, na década de 70, as IES privadas aumentaram não apenas em virtude da demanda por vagas, tendo em vista que as instituições públicas não conseguiam atender toda a demanda, mas também em virtude das influências capitalistas e da “financeirização”⁵ parte de uma proposta neoliberal.

⁴ Oriunda principalmente da luta de estudantes pela volta da democracia em virtude da instauração do regime militar em 1964 e pela reestruturação e expansão do ensino superior. A luta pela expansão do ensino superior era claramente justificada, pois a demanda pela educação de nível superior aumentou, porém, o Estado com suas limitações financeiras não conseguiu suprir essa demanda na medida necessária, criando mais instituições de ensino superior públicas ou ainda ampliando as vagas nas instituições existentes.

⁵ Consistente nas “transformações ocorridas no mercado financeiro mundial de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros etc.) e de fundos de investimentos institucionais”. (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 52).

As influências para a expansão do “mercado da educação” foram muitas,

O projeto de educação dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para os países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, pela consolidação de um novo mercado educativo global, o que o caracteriza como sendo de cunho neoliberal. (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 51).

Diante disso, tendo a educação sido concebida como mercadoria⁶, de acordo com Martins (2009), citado por Chaves e Amaral (2016, p. 54): “Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período”.

No entanto, “A década de 80 foi marcada por uma crise econômica decorrente do aumento das taxas de juros internacionais ocasionado pelas crises do petróleo em 1973 e 1979 [...]”, o que influenciou diretamente nos investimentos privados na área da educação (HAAS; PARDO, 2017, p. 720).

Diante disso, o governo federal, a partir de 1990, desenvolveu iniciativas no campo das políticas públicas, propondo mudanças na área da educação “[...] Entre elas, pode-se citar a redefinição do papel do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, possibilitados pelas Leis no 9.131, de 1995; 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional), de 1996; e 10.172 (Plano Nacional de Educação), de 2001”. (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 945).

De acordo com Carvalho (2006, p. 4), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em 1996, combinava as IES privadas e públicas (com ensino gratuito), no entanto, isso desencadeou no “sucateamento do seguimento público” que teve investimento do governo extremamente reduzido.

Ainda com a LDB de 1996, para contribuir com a ideia de democratização do ensino e expansão do Ensino Superior, a educação a distância (EAD) passou a integrar o sistema de educação formal, diversificando o sistema de ensino, e logo em seguida as IES privadas e públicas passaram também a investir na educação a distância. (SEGENREICH, 2009, p. 206).

⁶ Nos dizeres de Lima (2007), citado por Guzzo e Ribeiro (2017, p. 419), “Durante quase 50 anos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Banco Mundial, com interferência dos EUA, formularam livros, textos e conferências mundiais (como a de *Bretton Woods*) que chegavam à mesma conclusão neoliberal: para os países da América Latina se desenvolverem, ao ponto de se tornarem países de primeiro mundo, deveriam, imediatamente, descentralizar os serviços básicos do Estado, como assistência social, saúde e educação, por exemplo, e privatizá-los”.

Até 1997, todos os estabelecimentos particulares de ensino usufruíram imunidade tributária sobre a renda, os serviços e o patrimônio. A partir de então, as instituições passaram a ser classificadas em privadas *stricto sensu* e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). As primeiras deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, enquanto que as demais permaneceram imunes ou isentas da incidência tributária. (CARVALHO, 2006, p. 4-5)

Ainda no contexto da LDB, em agosto de 1997, através de medida provisória, a de número 1.477-39, e do decreto 2.306, também de agosto do mesmo ano, criou-se a fundamentação legal para que o setor privado educacional brasileiro pudesse ter características lucrativas. Até então, vigoravam as normas advindas da Reforma Universitária de 1968, que determinava que as IES, quer fossem universidades, escolas ou faculdades isoladas, deveriam ser perante a lei, fundações ou associações. Apesar de uma série de revisões, as determinações da antiga lei já não contemplavam a nova formatação do ensino superior brasileiro. (GUERRA; FERNANDES, 2009, p. 283).

As mudanças ocorridas com objetivo de eximir o Estado de atuar na área educacional conduziram a transferência para o setor privado de atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, ampliando mais uma vez o crescimento das IES privadas durante o governo FHC (1995/2002), que continha traços neoliberalistas. (HAAS; PARDO, 2017, p. 721).

Daí, diante do problema de vagas ociosas nas IES privadas e do sucateamento no investimento nas IES públicas, foi necessário que outros meios fossem utilizados pelo Estado para atender o aumento na demanda pela educação de nível superior, sendo que este passou a adotar políticas públicas voltadas para a educação a partir dos anos 2000.

O sistema educacional superior brasileiro é um sistema de elite, pois inclui apenas 10% da população da faixa etária dos 18 aos 24 anos, critério utilizado pela OCDE para mensurar acesso ao ensino superior [...] Como forma de reverter esses números desfavoráveis, o Plano Nacional de Educação de 2001, estipulou uma meta: que até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos esteja na educação superior. Somado a isso a dificuldade do Estado em ofertar um número de vagas no Ensino Superior público que atenda a demanda existente, o governo federal criou, através da MP nº 213/2004, e institucionalizado pela Lei nº 11.096, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. (GUERRA; FERNANDES, 2009, p.281).

Nesse sentido, Santos (2016), citado por Haas e Pardo (2017, p. 721), aduz que foram criadas legislações de apoio às IES privadas, sendo elas, as leis que regulamentam o FIES, a Educação a Distância e o PROUNI.

Diante deste cenário, será tratado, portanto, da educação como um direito social, a diferença entre decisão política e políticas públicas, o papel das políticas públicas e da política fiscal do Prouni, analisando dados de uma IES privada associados às informações extraídas do portal eletrônico do PROUNI.

3.1 A educação como direito social

Após a Constituição Federal de 1988, a educação de forma geral, passou a ser considerada um direito social, sendo que está prevista no art. 6º, de referido dispositivo legal, ao lado de outros direitos sociais (saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, transporte, segurança, proteção a maternidade e à infância, previdência social e assistência aos desamparados). (BRASIL,1998).

Com relação a educação de nível superior, a Constituição Federal, ainda traz em seu art. 208 que: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] V - acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um [...]”. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é evidente que a educação é um direito social que tem respaldo legal para que haja investimento público para sua efetivação não apenas nos níveis básicos de ensino, sendo inclusive considerada como parte do princípio da dignidade da pessoa humana (MOURA, 2014, p.2).

No entanto, a realidade foge disso, há uma certa distância entre a previsão formal e a concretização da educação como um direito social.

No Brasil, ainda é limitado o acesso ao ensino superior pela oferta de vagas nas instituições públicas de ensino. Mesmo que o acesso à educação seja um direito constitucional, não é possível favorecer todos que desejam estudar, devido às instituições terem um limite de infraestrutura para atender uma quantidade determinada de estudantes. (SILVA; SANTOS, 2017, p. 744-745).

Diante dessa distância entre a previsão legal e a realidade, tornou-se evidente a necessidade de atuação estatal para que fosse atendida a demanda por vagas em instituições de educação superior, sendo que no Brasil, a preocupação com a implantação de políticas públicas é recente e posterior à Constituição Federal de 1988. (MOURA, 2014, p.8).

Importa destacar o interesse e a preocupação pela democratização da educação superior que hoje é parte substantiva da agenda de discussões de nosso país, como decorrência da importância desse nível de escolaridade para nossa época, seja pelo papel que cumpre na formação das pessoas (profissional e humana), seja pelo papel no desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico. Nesse sentido, a inclusão social se insere entre os temas prioritários do discurso político contemporâneo, como instrumento de constituição da cidadania e de consolidação da democracia. (ARRUDA, 2011, p. 510).

Apenas a partir da década de 1990, o governo federal passou a desenvolver iniciativas no campo das políticas públicas de educação, a fim de melhorar o desempenho da educação,

tendo apresentado propostas para melhorias tanto na educação fundamental quanto na educação superior. (MUGNOL; GISI, 2013, p. 135-138).

Ciente do dever legal e das demandas sociais, o Estado criou, além do PROUNI outras políticas públicas voltadas para a educação, entre elas os processos seletivos diversificados, o sistema de cotas e a ampliação de vagas (Reuni e UAB), e o financiamento estudantil (Fies). (GISI, 2015, p. 149).

Apesar disso, o presente estudo se restringe a uma análise aprofundada do PROUNI, observando seus efeitos como política fiscal e sua influência na ressignificação do papel da educação no país, bem como sua face redemocratizadora.

3.2 Diferenças entre decisão política e Políticas Públicas

Nas palavras de Rua (2012, p. 17), “Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”.

Enquanto,

Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. (RUA, 2012, p. 17).

O conceito de decisão política e política pública muitas vezes é confundido, pois é possível se afirmar que as políticas públicas são na maioria das vezes resultantes da atividade política, tendo em vista que são fruto de decisões e ações que tratam da alocação de recursos públicos.

A agenda de políticas públicas é uma lista de objetivos entendidos como prioridades que devem ser observados de forma especial pelo governo, e esse, deve dedicar sua atenção analisando os meios que podem ser adotados para a efetivação de direitos e desenvolvimento social direcionando a criação e o desenvolvimento de políticas públicas.

As propostas de políticas públicas, como já mencionado, tem como seus principais atores, os chefes do executivo, eleitos pelo povo, que se incumbem, ou ao menos deveriam, da verificação das demandas e apresentação de propostas para o desenvolvimento da sociedade mediante intervenções estatais de cunho social.

Isso se dá, pois, as políticas públicas consistem em um conjunto de programas e ações governamentais organizados, que utilizam recursos estatais para influenciar e produzir

soluções para demandas sociais previamente pontuadas, movimentando a máquina estatal e refletindo na realidade social.

Nesse mesmo sentido, Bucci (2002), citado por Moura (2014), aduz que:

As políticas públicas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas. (MOURA, 2014, p. 9).

Sendo assim, é indissociável a ideia de que as políticas públicas são uma resposta às “demandas apresentadas por atores políticos e sociais, como instituições, organizações, grupo de interesses ou lideranças”. (MOURA, 2014, p. 9).

3.3 O papel das políticas públicas na educação brasileira

Nas palavras de Moura (2014, p. 9), “As políticas públicas acabam por apresentar-se como uma forma de Estado socialmente forte, na medida em que sua preocupação reside na efetivação de direitos sociais que até o momento apenas estão formalmente previstos”.

Através delas, o Estado pretende alcançar a redução das desigualdades sociais, e efetivar direitos, nos quais destaca-se os direitos sociais e entre eles, a educação.

Como já mencionado, em decorrência das questões históricas, o Estado passou a adotar diferenciados meios para promover o acesso à educação de nível superior.

“Nas sociedades contemporâneas, uma das principais características das políticas públicas é seu caráter redistributivo, tendo em vista que as mesmas pretendem produzir oportunidades iguais para atores sociais desiguais”. (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 28).

Entre os principais programas, foi a criação do Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), foi desenvolvido o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), a Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁷, o financiamento estudantil (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

Nesse sentido,

⁷ Consiste num programa articulador entre governo federal e entes federativos que apoia instituições públicas de ensino superior a oferecerem cursos de nível superior na modalidade a distância.

[...] a política pública do Programa Universidade para todos tem se mostrado desde a sua criação um instrumento de democratização do ensino, pois, possibilitou as pessoas de baixa renda, que até então não tinham qualquer tipo de perspectiva de acesso ao ensino superior, frequentar as instituições particulares usufruindo de bolsas de 100% ou 50%. (MOURA, 2014, p. 13).

Moura (2014, p. 15), ainda acerca das políticas públicas voltadas para a educação, afirma que elas “[...] viabilizam a uma parcela da população, por muito tempo excluída, o acesso à educação que lhes permita uma inserção no mundo social e econômico”.

De acordo com Felicetti e Cabrera (2017, p. 887-889), o fato de estudantes pouco privilegiados poderem realizar um curso superior contribui diretamente para a mobilidade social.

É um desencadear de mudanças na vida e no contexto no qual estão inseridos esses graduados. Há a construção de um capital cultural que seus antecessores não tiveram oportunidade de fazer, podendo refletir nas suas futuras gerações, proporcionando melhores perspectivas de vida na sociedade, e em extensão maior, desenvolvimento social e econômico ao país. (FELICETTI; CABRERA, 2017, p. 887).

O objetivo principal desses programas é nitidamente promover a democratização da educação e a ampliação do acesso de alunos às cadeiras das universidades, promovendo inclusão e diversidade entre os alunos de diversas camadas sociais nas IES.

Especificamente com relação ao PROUNI, Felicetti e Cabrera (2017) realizaram uma pesquisa de campo envolvendo estudantes parte da primeira geração daqueles que se formaram através do Prouni.

Referidos autores, concluíram que “[...]o ProUni não tem somente colaborado para o acesso de um novo perfil de estudantes à universidade, mas também de um novo perfil de graduados nos núcleos familiares, na comunidade e em um contexto social maior”. (FELICETTI; CABRERA, 2017, p. 887).

No mesmo sentido, analisando o PROUNI, Corbucci (2004) citado por Guerra e Fernandes (2009, p. 301), este programa “constitui uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta da renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que **tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais**”. (Grifo nosso).

3.4 Política fiscal do PROUNI

Vislumbrando aumentar o acesso de estudantes a educação de nível superior no Brasil, o PROUNI pode ser entendido como uma experiência democrática, sendo ele uma ferramenta

de redemocratização do ensino superior e redução das desigualdades sociais, tendo em vista que é uma política pública que objetiva atender mediante requisitos, um público alvo específico⁸.

De acordo com o art. 3º da Constituição Federal, entre os objetivos do Estado há o de garantir o desenvolvimento nacional, e para isso, o Estado pode lançar mão de meios e intervir sobre a economia.

Entre os meios que podem ser utilizados pelo Estados para intervir na economia, são elencadas as políticas fiscais que na maioria das vezes consistem na concessão de incentivos fiscais aos contribuintes como forma de promover o desenvolvimento econômico nacional.

No Brasil, as isenções fiscais dependem de lei que as autorize, no caso do PROUNI, a Lei 11.096/2005.

A isenção representa um favor fiscal (dispensa legal de pagamento de tributo devido), por meio do qual se objetiva o atendimento de políticas voltadas ao interesse público, implementando como o reverso da moeda da competência tributária dos entes políticos (quem tem competência para tributar tem igual competência para isentar). (FREDERICO, 2008, p. 188).

A inserção do Estado na economia objetiva estimular atividades desenvolvidas pelo setor privado⁹ e também atuar nas áreas sociais, melhorando indicadores como saúde, educação e renda.

O PROUNI foi instituído como uma política pública com finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições de ensino superior privadas.

Como um incentivo fiscal, o PROUNI tem constitucionalidade¹⁰, é uma ferramenta legítima e meio idôneo através do qual o Estado busca pelo desenvolvimento socioeconômico e promove o bem-estar social reduzindo desigualdades.

Todo incentivo fiscal (depenses fiscales, tax expenditures) concedido sob amparo constitucional é legítimo, enquanto nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional. Não é odioso o incentivo que se invista na condição de meio para o atingimento de finalidades públicas ou privadas, mas coletivamente relevantes, sustentando em

⁸ O público alvo consiste nos candidatos sem diploma de curso superior, que tenham participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) no ano antecedente ao da inscrição, com pontuação mínima de 450 pontos na média das notas e nota na redação que não seja zero.

⁹ “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).

¹⁰ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (BRASIL, 1988).

desígnio constitucional que se preste à promoção da quebra de desigualdades ou fortaleça os direitos individuais na condição de ‘renúncia de receita’ ou de ‘gasto público’, sob a égide das condições acima enumeradas. O papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico, visando atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados. (TORRES apud ELALI, 2007, p. 51).

Para participar do PROUNI as IES, necessariamente precisam celebrar um termo de adesão ao programa e essa adesão tem validade por dez anos, sendo renovável por igual período por sucessivas vezes.

“O Programa significou um acordo entre governo federal e instituições particulares de Ensino Superior (universidades, faculdades e centros universitários) de todo o País, que disponibilizam bolsas de estudos em troca de incentivos fiscais”. (MUGNOL; GISI, 2013, p. 124).

A atuação das IES privadas na efetivação de políticas públicas governamentais demonstra que elas enquanto agentes privados contribuem para a transformação da educação superior no país.

Em referido programa, para concorrer a bolsa integral, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa, e para concorrer a bolsa parcial (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

Ademais, o estudante deve comprovar ao menos um dos requisitos: ser portador de necessidades especiais, professor da rede pública de ensino efetivo¹¹, ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública, ou em escola da rede particular (completo ou parcialmente), na condição de bolsista integral da própria escola. (PROUNI, 2018).

Para Catani e Hey (2007) citados por Saraiva e Nunes (2011, p. 947), “[...] este programa promove o acesso à educação superior aliando baixo custo para o governo, equilíbrio do impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas públicas ao atender à demanda por acesso à educação superior”.

A política do PROUNI, é benéfica tanto para o Estado que passa a atender a demanda de vagas em cursos de nível superior, quanto para a sociedade de forma geral, pois contribui para a redemocratização do ensino e para a redução das desigualdades sociais.

As instituições de ensino que participam do Prouni ficam isentas de uma série de impostos e incentivos fiscais, dentre eles: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica,

¹¹ Este concorrerá a bolsas apenas para curso de licenciatura.

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido¹², Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (MOURA, 2014, p. 13).

As porcentagens referentes a cada imposto são fixas e diferenciadas para instituições com fins lucrativos, confessionais/comunitárias e filantrópicas, variando, portanto, com a categoria da instituição, conforme quadro demonstrativo:

Quadro 1: Isenções fiscais para cada tipo de IES

Tributos	Lucrativa		Confessional/ Comunitária		Filantrópica	
	Atual	ProUni	Atual	ProUni	Atual	ProUni
IRPJ	25% x lucro	–	–	–	–	–
CSLL	9% x lucro	–	–	–	–	–
COFINS	7,6% x receita	–	3% x receita	–	–	–
PIS	1,65% x receita	–	1% x folha	–	1% x folha	–
INSS (patronal)	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	–	–

Fonte: CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 102.

O art. 20 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação traz em seu art. 20 as definições para cada tipo de categoria das IES (particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas). Confira-se:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são 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; III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei¹³. (BRASIL, 1996).

Diante de tal classificação, é perceptível que em princípio quem mais se beneficia com a adesão ao Prouni são as instituições de ensino superior privadas, tanto por existirem em maior quantidade no país, quanto pelo próprio percentual de isenções fiscais para a categoria. (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 102).

No que tange às instituições filantrópicas, estas são obrigadas a aderirem ao Programa, assim como conceder bolsas de estudos integrais, podendo utilizar bolsas parciais, para

¹² IRPJ e CSLL – a isenção recai sobre o lucro (a IES está obrigada a fazer a apuração do Lucro da Exploração e, conseqüentemente, a adotar o regime de tributação do Lucro Real); PIS e CONFINS recai sobre o valor da receita auferida.

¹³ Definidas a lei n° 12.101/2009, essas instituições necessitam de certificação das entidades beneficentes de assistência social.

compor 20% (vinte por cento) da sua receita bruta. Tal percentual caracteriza-se como o percentual mínimo para traçar a natureza jurídica deste tipo de instituição.

De acordo com as informações publicadas no portal do MEC (2018), “Neste segundo semestre, das 174.289 vagas ofertadas, 68.884 são integrais e 105.405 parciais, em 1.460 instituições de ensino superior”.

No entanto, até a elaboração presente, não foi possível precisar o montante de isenções fiscais para cada categoria de IES, que aderiu ao PROUNI, tendo em vista que o portal eletrônico da receita federal e da fazenda não disponibilizam tal informação, prejudicando a realização referido cálculo.

Nesse aspecto, alguns estudiosos tecem críticas ao programa, alegando que este foi instituído com objetivo de pura e simplesmente oferecer benefícios de renúncias fiscais às instituições particulares de ensino superior, contribuindo para sua manutenção, Carvalho e Lopreato (2005, p. 93), aduzem que a renúncia fiscal do PROUNI é acompanhada de uma “retórica de *justiça social*” encobrindo seus reais objetivos.

Para Costa e Ferreira (2017, p. 159-160),

[...] acredita-se que a garantia do aumento de vagas nas IES públicas é favorável à expansão deste nível de ensino, devendo-se fortalecer medidas desta natureza enfraquecendo aquelas que estimulem a privatização, como é o caso do Programa, que termina subsidiando o setor privado com volumosa isenção fiscal, em detrimento da arrecadação de tributos, que deveriam fortalecer erário, para investimento público no ensino público e gratuito.

No mesmo sentido, Guerra e Fernandes (2009, p.290), aduzem que “No caso do PROUNI, houve grande tentativa de revestir o programa de uma aura de inclusão social, além do *lobby* das IES privadas diretamente junto ao executivo e legislativo.”

Para Saraiva e Nunes (2011, p. 691),

Em vez de a oferta de vagas das universidades públicas ser ampliada conforme as demandas dos cidadãos, o que se verifica é um estímulo à proliferação das instituições de ensino superior particulares, que abrem suas portas em troca de isenções fiscais, o que indica que muito precisa ser feito para uma significativa mudança no segmento.

De acordo com Catani e Gilioli (2006, p. 128) “Nesse sentido, o Prouni representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes. ”

Ao atender a demanda por mais vagas nas IES, o estado acaba por atender um pleito das próprias instituições reduzindo a carga tributária das mesmas. (MUGNOL; GISI, 2013, p.

136).

Nesse ponto, de acordo com Guerra e Fernandes (2009, p. 281-303), o que estaria ocorrendo por traz de uma suposta “máscara” social do PROUNI, seria o verdadeiro desmonte das instituições públicas de ensino superior que perderam investimento estatal.

De acordo com Guerra e Fernandes (2009):

O PROUNI é justificado como sendo a forma mais fácil e menos custosa para o governo de aumentar as vagas no ensino superior, já que a renúncia fiscal, na ordem de R\$ 50 milhões, seria consideravelmente inferior ao valor montante gasto pelo governo para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões. Dessa forma, percebe-se que a justificativa utilizada pelo governo é econômica: em um cálculo simplista, chega-se à conclusão que é mais barato ‘pagar’ pelo serviço que oferecê-lo, mais ainda se é possível, ao mesmo tempo, auxiliar as IES privadas, minimizando o percentual de vagas ociosas dessas instituições, que chega a quase 50%. (GUERRA; FERNANDES, 2009, p.297).

Numa pesquisa de campo, Haas e Pardo (2017, p. 737), concluíram que o ganho fiscal de uma instituição privada é superior aos investimentos destinados em bolsas de estudos “[...] o PROUNI se consolida na sua dimensão privada ao promover a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada na forma de isenções tributárias e proporciona ganhos financeiros para este setor, contribuindo para sua expansão”.

No entanto,

[...] não é seguro fazer referência a gastos públicos para sustentar o Programa, sem a divulgação dos dados pelo Ministério da Educação sobre o montante que é deixado de arrecadar pelas instituições em troca da disponibilização das bolsas, mas os indícios, com base no montante de alunos bolsistas, indicam que o Programa tem beneficiado uma grande parcela de estudantes de baixa renda. (MUGNOL; GISI, 2013, p. 136).

Tais apontamentos foram realizados tendo em vista que o Projeto de Lei que instituiu o PROUNI teve 292 emendas durante sua tramitação, sendo que as emendas realizadas de acordo com os autores, beneficiavam apenas as mantedoras, o que “desconfigurou” a própria política pública dentro de um jogo de interesses políticos. (GUERRA; FERNANDES, 2009, p. 287; SANTOS FILHO, CHAVES, MORAIS, 2015).

De mais a mais, numa outra perspectiva crítica, Catani e Gilioli (2006, p. 134-138), aduzem que um dos problemas do Prouni é que parece não ter havido preocupação com a permanência do estudante até a conclusão do curso, e apenas com a abertura de vagas. “Até como mera política assistencialista o Prouni é fraco, porque espera que as IES privadas ‘cuidem’ da permanência do estudante”. (CATANI; GILIOLI, 2006, p. 137).

No mesmo sentido, Ribeiro e Guzzo (2017, p. 428), afirmam que em pesquisa de campo para coleta de dados realizada pelos autores, seus resultados demonstraram que:

[..] o ProUni, apesar de mudar, significativamente, o acesso de jovens no ensino superior, não é a melhor forma de assegurar direito à educação superior aos estudantes baixa renda, pois não garante a permanência do estudante na IES, faltando alimentação a baixo custo, restaurante universitário, auxílio financeiro, como bolsas trabalho, entre outras formas de assistência estudantil [...].¹⁴⁻¹⁵

No mesmo sentido, Guerra e Fernandes (2009, p.301), aduzem que o PROUNI,

Na melhor das hipóteses, transformou-se em programa assistencialista, que prioriza o acesso – e não a permanência – do estudante ao ensino superior. Mais grave que um programa assistencialista para os alunos bolsistas, foi assistencialista com as instituições de ensino privadas. (GUERRA, FERNANDES, 2009, p. 301).

De acordo com Catani e Gilioli (2006), com essa iniciativa, o governo “[...] optou por conceder benefícios e não promover direitos [...] desprestigia a esfera pública, valoriza IES privadas de qualidade duvidosa, e alavanca índices estatísticos capazes de acobertar um déficit educacional que não se resolve com malabarismos fiscais”. (CATANI; GILIOLI, 2006, p. 137-138).

O Prouni [...] traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente. (CATANI; GILIOLI, 2006, p. 138).

Para Costa e Ferreira (2017, p.147), com essa prática resta demonstrado “[...] que o Governo prefere ‘comprar’ vagas em instituições privadas a criar o mesmo número delas, nas IES de sua responsabilidade direta – universidades públicas”.

No mesmo sentido, Carvalho e Lopreato (2005, p. 96), compreendem o PROUNI como sendo uma alternativa para o governo aumentar vagas no ensino superior sem aumentar os gastos federais, de forma a realizar também um controle de gastos públicos.

¹⁴ Os autores Carvalho e Lopreato (2005), Carvalho (2006), Ribeiro e Guzzo (2017), Costa e Ferreira (2017) propõe uma discussão emblemática do PROUNI pela falta de assistência estudantil para permanência dos alunos (auxílio financeiro para os estudantes – tendo em vista que a bolsa permanência é destinada a uma pequena parcela de alunos, alimentação com preço acessível, transporte universitário, moradia estudantil, bolsas trabalho-pesquisa, assistência médica, biblioteca com os livros e materiais didáticos necessários).

¹⁵ “Alguns motivos que causam a evasão são: a baixa eficiência e a precariedade do ensino médio, que não garantem as competências suficientes para o candidato ingressar no ensino superior; insatisfação com a baixa qualidade dos serviços oferecidos pela IES; a escolha precoce da especialização profissional; dificuldades com alimentação, transporte e ambientação na IES”. (SILVA; SANTOS, 2017, p. 742).

Costa e Ferreira (2017) ainda afirmam que os estudantes são direcionados através do PROUNI a optarem por cursos pouco procurados, portanto, com vagas ociosas e em instituições de baixa qualidade. (COSTA, FERREIRA, 2017, p. 147-154).

Diante de todas as críticas mencionadas, Fontele e Crisóstomo (2016), aduzem que:

De um lado, analistas que só conseguem enxergar o programa como uma capitulação aos ditames do capitalismo; de outro, os que entendem ser necessário e urgente que o Brasil insista em quitar a dívida contraída com os segmentos mais baixos da pirâmide social, aos quais, historicamente, negou-se o jus à educação, em especial a de nível superior. [...]. Certo é que insurgir-se contra esse programa sem avaliá-lo profundamente ou, pior ainda, condená-lo peremptoriamente, sob a alegação de que se trata tão só de uma transigência à lógica capitalista, é abonar o recrudescimento das desigualdades sociais, é negar o direito de todos à emancipação pela via do conhecimento. (FONTELE; CRISÓSTOMO, 2016, p. 760-761).

Para além das críticas, não se pode ignorar que o Estado Contemporâneo tem função eminentemente social e traduz através do PROUNI um meio para atingimento ao princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais. Não só o Estado, mas também as IES possuem funções econômicas e também funções sociais.

O PROUNI, pode ser compreendido como uma ferramenta de transformação social, tendo em vista que “Desde a sua origem no Brasil, a universidade tem como objetivos a mudança social bem como ser responsável pela modernização da economia nacional”. (COLLEONI; ORSO, 2011, p. 1).

Na prática, com a política fiscal do PROUNI,

As instituições ficam obrigadas a oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados no fim do correspondente período letivo anterior. Alternativamente, poderão oferecer uma bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25%, na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos. (MUGNOL; GISI, 2013, p. 124).

Com relação a qualidade das IES, importante ressaltar que o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)¹⁶ criado em 2004, consiste num mecanismo de avaliação das IES e faz parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

Através do ENADE, ocorre uma avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. A própria lei define que

¹⁶ Avaliação periódica e amostral.

a avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes.¹⁷

O que poucos sabem é que um curso com avaliações baixas no ENADE¹⁸, não pode participar do PROUNI e nem do FIES. O curso que receber duas avaliações insuficientes consecutivas no ENADE, isto é, conceito 1 e 2, é excluído dos processos de seleção de bolsas¹⁹.

Dessa forma, resta evidenciada a preocupação com a qualidade dos cursos ofertados nas IES, ainda mais daquelas que participam de programas governamentais como ocorre no caso do PROUNI e também do FIES.

Em virtude das circunstâncias percebidas no decorrer da implantação do PROUNI, verificadas as necessidades específicas dos estudantes, para auxiliar na minimização das desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, foi criado em 2007 o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que é a principal política de assistência estudantil do país.

A Política Nacional de Assistência Estudantil é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso de graduação aos estudantes universitários, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes das condições de vulnerabilidade socioeconômica. (MANUAL DE GESTÃO DO PROGRAMA DE BOLSA PERMANÊNCIA, 2018).

A Política Nacional de Assistência Estudantil, é um mecanismo de inclusão social que promove a garantia do acesso pleno aos estudantes, atende alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, além de contribuir para a promoção da inclusão de pessoas portadoras de necessidades especiais. (MANUAL DE GESTÃO DO PROGRAMA DE BOLSA PERMANÊNCIA, 2018).

Referido programa, tem demonstrado importância pois tem discutido ações que priorizam a moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência.

¹⁷ Perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

¹⁸ A nota varia de 1 a 5.

¹⁹ “Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao PROUNI, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:[...] § 4º O Ministério da Educação desvinculará do PROUNI o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei.”

Além das inovações que ocorreram após a implantação do PROUNI, imprescindível mencionar o papel de extrema importância da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI (CONAP), que foi instituída pela portaria N° 429 do MEC, em 2008.

O CONAP é um órgão colegiado com atribuições consultivas, vinculado à Secretaria de Educação Superior do MEC, ele serve para acompanhar e controlar a concessão de bolsas do Prouni, interagir com a sociedade civil (receber denúncias, críticas, sugestões), propor diretrizes e realizar reuniões. Tudo a fim de melhor fiscalizar a concessão de bolsas e propor melhorias para o PROUNI.

Além do CONAP, em 2009 para complementar e difundir ainda mais o acompanhamento e controle social do PROUNI, a Portaria nº 1.132, do MEC, instituiu as Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos (COLAP).

Cada IES conveniada ao PROUNI deve instituir comissões²⁰ locais de acompanhamento e controle social através de um órgão colegiado de natureza consultiva, que articula com o CONAP e a comunidade acadêmica.

O COLAP é a comissão que fica mais próxima do aluno, a ela cabe a realização de reuniões, elaboração de termos circunstanciados, elaboração de relatório semestral, recebimento de denúncias e discussão de casos em que o bolsista seja reprovado na comprovação dos critérios socioeconômicos.

Em decorrência das análises realizadas pelo CONAP e COLAP's, o Ministério da Educação já tem estudado formas de ampliar a abrangência da bolsa-permanência, e além dessa, outras demandas, reclamações e sugestões são analisadas anualmente para aperfeiçoamento do programa.

Em 2013, o MEC, na portaria nº 8, determinou a realização de supervisão periódica da situação socioeconômica dos alunos bolsistas, a partir do cruzamento de dados de cadastros oficiais, sendo que a Secretaria de Educação Superior realizava o cruzamento dos dados.

A supervisão também podia ser iniciada através de denúncia, sendo que os dados eram encaminhados para a IES que notificava o aluno, este tinha prazo para apresentar sua defesa e o coordenador do PROUNI decidia pela manutenção ou não da bolsa.

Ainda em 2013, foi instituída a Bolsa Permanência²¹,

²⁰ As comissões contam com representantes da instituição, discentes, docentes e membros da sociedade civil, conforme disposição legal.

Para assegurar a permanência do bolsista no curso é disponibilizada a bolsa permanência, que é um benefício com valor máximo correspondente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica, dedicado especificamente ao custeio das despesas educacionais. É destinado somente aos estudantes matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 semestres de duração e com carga horária média de 6 horas de aula por dia. (SILVA; SANTOS, 2017, p. 746).

No entanto, em decorrência da exigência de carga horária mínima para contemplação de alunos com a bolsa permanência, a quantidade de alunos beneficiados é extremamente baixa se comparada a quantidade total de bolsas do Prouni oferecidas, além de não englobar todos os cursos, apenas aqueles com carga horária mínima de seis horas diárias²².

Com relação à polêmica entre isenção fiscal e a efetividade do preenchimento das bolsas do PROUNI, houve uma investigação por meio de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2009²³.

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DO PROGRAMA PROUNI. PROJETO PITÁGORAS. UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS QUANTITATIVOS AVANÇADOS NA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS. IMPACTOS POSITIVOS DO PROGRAMA. OPORTUNIDADES DE MELHORIA, EM ESPECIAL NOS CONTROLES DO PROGRAMA VOLTADOS PARA RESULTADO. RECOMENDAÇÕES. (BRASIL, 2009).

Referida auditoria versou sobre avaliação de resultados do Programa Universidade para Todos, visando uma análise da efetividade dos programas e ações existentes, tendo em vista representar uma importante política de combate à desigualdade e de fomento ao crescimento econômico.

Resultados, por sua vez, são entendidos como modificações na qualidade de vida dos beneficiários decorrentes da participação em programas ou políticas públicas. Essas modificações podem ser representadas pela maior empregabilidade ou remuneração dos beneficiários, no caso de programas de treinamento profissional, ou por um melhor desempenho escolar, devido ao maior número de horas livres para o estudo, para o caso de programas de fomento ao ensino superior. (BRASIL, 2009).

De acordo com Costa e Ferreira (2017, p. 147),

²¹ Seus objetivos são viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, reduzir a evasão estudantil e promover a democratização do acesso ao ensino superior. (MANUAL DE GESTÃO DO PROGRAMA DE BOLSA PERMANÊNCIA, 2018).

²² “Será considerada a média diária da carga horária total do curso. Assim se um curso tem carga horária total igual a 5.000 horas e a sua duração é 5 anos, 10 semestres, a sua média diária é de 5 horas. Para este cálculo são considerados 100 dias letivos por semestre, como preconiza o Art. 47 da Lei nº 9.394/1996”. (MANUAL DE GESTÃO DO PROGRAMA DE BOLSA PERMANÊNCIA, 2018).

²³ Em 12 de maio de 2009, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação, objetivando o aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão do Programa Universidade para Todos – PROUNI, o intercâmbio de informações e o fortalecimento do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

A referida ação do TCU desencadeou um processo de alterações legislativas, principalmente trazidas pelo Art. 26 da Lei 12.431/2011, que introduziu o mecanismo de proporcionalidade na isenção fiscal, com base na ocupação efetiva das bolsas devidas, no âmbito do PROUNI.²⁴ Segundo o Tribunal esta medida deveria gerar, em 2013, uma economia de aproximadamente R\$ 303,5 milhões (BRASIL, 2013), montante que não estava sendo revertido em acesso, objetivo maior e justificativa utilizada para a isenção fiscal concedida às IES.

Referida alteração se deu, porque até então, bastava que à instituição aderisse ao programa para receber os benefícios fiscais, se apenas uma das vagas ofertadas fosse ocupada, a IES recebia a isenção total dos mesmos tributos que outra IES que teve a totalidade de vagas ofertadas preenchidas. (BRASIL, 2010).

Assim, Mugnol e Gisi (2013, p. 126), concluíram que:

Ao longo de seus sete anos de existência, o programa sofreu alterações nos mecanismos de seleção e controle, para evitar fraudes e irregularidades. Em 2011, a Lei 12.431 alterou a fórmula de cálculo da isenção dos impostos, que passou a ser calculada com base na **ocupação efetiva das bolsas ofertadas pelas instituições**. Com isso, procura-se evitar que uma instituição atenda a menos bolsistas que a proporção exigida por lei e que receba isenção fiscal integral. (Grifo nosso).

Outra análise interessante realizada pela auditoria do TCU, foi acerca da quantidade de vagas ofertadas e a quantidade delas preenchidas, tendo em vista que ao longo dos anos muitas vagas ficaram ociosas.

“[...] em 2006 foram ofertadas 138 mil bolsas e apenas 109 mil foram preenchidas, a hipótese de que não havia número de interessados no ProUni em número suficiente para preencher as vagas ofertadas não se sustenta”. (BRASIL, 2010).

As análises do PROUNI contribuem sobremaneira para sua melhoria,

O ProUni, como qualquer outro programa de ação afirmativa, necessita de acompanhamento de modo a ser melhorado no contínuo de sua existência, apontando e comprovando as mudanças ou não por ele geradas na sociedade como um todo. O monitoramento dos resultados do Programa é fundamental para identificar se ele está cumprindo com seu objetivo fundamental, e se agrega outros benefícios à sociedade, como forma de alcance da igualdade entre as oportunidades de desenvolvimento do indivíduo na sociedade. (FELICETTI; CABRERA, 2017, p. 889).

Assim, o próprio TCU (2009), se manifestou afirmando que:

²⁴ Na IN RFB nº 1.394/13 é estabelecida a fórmula de cálculo para a apuração do percentual da isenção que terão direito às IES participantes tendo em vista a proporção efetiva de Bolsas (POEB), tais cálculos são realizados duas vezes por ano, sendo uma no primeiro e outra no segundo semestre, isso justifica o motivo da variação na quantidade total de bolsas ofertadas semestralmente.

[...] para que ocorram avanços no acompanhamento de resultados, é necessário fortalecimento das instituições democráticas que gerem maior transparência e controle sobre a qualidade dos gastos públicos. Neste sentido, a atuação dos órgãos de controle possui papel fundamental uma vez que esses possuem a prerrogativa constitucional de avaliar a prestação de contas dos gestores públicos e dar transparência à sociedade sobre as mesmas. (BRASIL, 2010, p. 20).

De forma geral, a análise realizada pelo TCU, resultou na necessidade do monitoramento do programa para apuração de irregularidades e melhor consistência de dados para elaboração de estatísticas, além de apontar que pelo menos 30% das pessoas beneficiadas pelo programa não teriam logrado acesso ao ensino universitário caso o programa não existisse.

Portanto, partir dos conceitos e posicionamentos até o momento elencados, na sequência, será demonstrada uma análise qualitativa com sustentáculo em dados obtidos na Puc-Minas campus de Poços de Caldas, de forma a demonstrar sua efetiva contribuição do PROUNI para redemocratização do ensino superior e redução das desigualdades sociais.

4 METODOLOGIA

Neste tópico, será apresentada a forma como os objetivos do presente estudo foram alcançados, descrevendo o processo investigatório e a análise dos resultados.

4.1 Classificação da Pesquisa

Optou-se na elaboração do presente estudo pela metodologia de uma pesquisa exploratória e qualitativa tendo em vista se tratar de um tema pouco investigado nas ciências sociais aplicadas, especificamente no contexto prático.

A pesquisa exploratória se faz pertinente tendo em vista que proporciona ao pesquisador maior familiaridade com o problema, auxiliando na construção de hipóteses, tendo no caso envolvido levantamento bibliográfico e também pesquisa de campo. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35).

A opção por uma pesquisa qualitativa se justifica pela necessidade se compreender as particularidades da política pública e fiscal que reveste o PROUNI, vislumbrando seus aspectos sociais a luz da experiência de uma IES privada.

Analisar os efeitos do PROUNI em uma IES em seu aspecto prático possibilita um maior entendimento e aprofundamento do tema de acordo com os objetivos propostos, envolvendo questões e dados históricos, trabalhando dessa forma fenômenos sociais.

Ressalta-se que a análise de pesquisa qualitativa envolve o ciclo (método e objetivo), fase exploratória, trabalho de campo, tratamento do material e análise dos resultados, através dos quais busca-se compreensão, formando um ciclo contínuo de pesquisa e análise, pois gera novos questionamentos a cada descoberta. (MINAYO, 2009).

Com relação a finalidade da análise de dados da pesquisa qualitativa, essa se liga diretamente à exploração de representações e opiniões do objeto de investigação, separando as que são semelhantes daquelas que são distintas.

Com relação a análise e interpretação da pesquisa qualitativa, Minayo (2009), em toda sua obra, frisa que por vezes quando o investigador chega ao final da fase de investigação, ele necessita retornar às fases anteriores da pesquisa para buscar mais informações que permitam compreender aquilo que era objetivo, e essa necessidade pode ocorrer tanto com relação ao trabalho de campo quanto com relação a bibliografia base utilizada.

Isso se dá, pois, a pesquisa qualitativa se desdobra com relação ao nível da realidade objetivando o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, ou outro.

Considerando que o objetivo é a produção de informações capaz de instigar novos questionamentos e também novas informações, para uma eficaz elaboração dos resultados em pesquisa qualitativa, Minayo (2009), destaca que é importante que sejam observadas a análise de conteúdo e o método de interpretação de sentidos quando da análise dos resultados para demonstrar sua confiabilidade.

4.2 Tipo de pesquisa

Com relação ao tipo, a presente pesquisa é classificada como estudo de caso que permite ao pesquisador aproximação com o objeto de investigação através da pesquisa qualitativa.

O presente se embasou numa análise de caso, para tanto, foram utilizados dados numéricos e informações obtidas no campus da Puc-Minas Poços de Caldas, que corroboraram para rebater as críticas apresentadas ao PROUNI no sentido de que ele visa atender interesses meramente privados.

“A análise de desempenho dos programas sociais é necessária para que se atinjam melhores resultados ao se usar e controlar os recursos aplicados, sendo preciso avaliar se os programas atendem ou não às pressões e demandas sociais”. (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 949).

Ressalte-se que para um estudo de caso, relacionar o conteúdo do referencial teórico aos dados coletados é importante, pois permite ao leitor analisar o papel da política pública do PROUNI em sua integralidade de acordo com seu desenvolvimento.

A partir dos dados coletados, tornou-se possível refletir sobre uma possível ampliação no alcance da bolsa permanência, tendo em vista que esta se aplica a apenas alguns cursos de graduação, os quais possuem carga horária maior que o tradicional.

O presente pode, portanto, ser compreendido como uma forma de instruir a avaliação do PROUNI como uma política pública mesmo considerando que “[...] nos deparamos com dois obstáculos de difícil superação: a avaliação das políticas públicas não são feitas com a intensidade necessária, e as pesquisas que se dedicam ao aprofundamento do assunto são escassas”. (MUGNOL; GISI, p. 127).

4.3 Procedimento de Coleta de Dados

Para a elaboração do presente, foram coletadas informações sobre a quantidade de alunos bolsistas na Puc/Minas, campus de Poços de Caldas, que foram prontamente disponibilizados pelo setor de Apoio Comunitário de referida instituição, através da assistente social do polo.

Foram obtidos dados concretos dessa instituição que aderiu ao PROUNI desde o ano de 2005, possibilitando demonstrar em dados algumas situações:

- * Quantos alunos foram beneficiados pelo PROUNI nos últimos semestres na PUC-Poços de Caldas;
- * Quantos foram bolsistas parciais e quantos foram bolsistas integrais;
- * Quantos chegaram a concluir o curso, e quantos ainda estão graduando nos últimos semestres;
- * Quais cursos da Puc-Minas campus Poços de Caldas possibilitam que o aluno receba bolsa permanência;
- * Quantos alunos atualmente recebem bolsa permanência na Puc-Minas campus Poços de Caldas;
- * Quantas bolsas do PROUNI foram destinadas ao Município de Poços de Caldas; Quantas delas preenchidas no campus da PUC;
- * Há bolsas do PROUNI para todos os cursos ofertados no campus;

É importante ressaltar que os dados fornecidos pela instituição de ensino superior privada mencionada serviram como base para a realização de comparativos gerais de acordo com as informações disponibilizadas no portal eletrônico do PROUNI e também do referencial teórico.

4.4 Análise de dados

Neste estudo se analisa a efetividade do PROUNI para acesso à educação Superior, redemocratização da educação e redução das desigualdades sociais a partir de uma análise de caso.

Para compreender os dados qualitativos o presente estudo valeu-se de análises de quadros informativos elaboradas pela autora comparado às informações disponibilizadas no portal eletrônico do PROUNI.

As análises realizadas consistem em:

a) análise descritiva: observando os gráficos, com quantidade geral de bolsas disponibilizadas no país, modalidade (EAD/presencial), turno e quantidade de IES vinculadas ao PROUNI;

b) correlação: utilizou-se a técnica de correlação para analisar a relação entre variáveis, comparando dados do portal eletrônico do PROUNI, a pesquisa teórica e as informações da PUC-Minas campus Poços de Caldas, num recorte temporal englobando os últimos dois anos.

Contribuindo para o entendimento das análises quantitativas foram utilizadas informações numéricas de uma IES privada como forma de perceber os detalhes e aprofundar a realidade prática do PROUNI.

Assim, cada crítica elencada no referencial teórico foi correlacionada aos dados quantitativos levantados através do estudo de caso, de modo que a compreensão do PROUNI enquanto política fiscal e enquanto ferramenta para aumentar o acesso à educação, seu caráter redemocratizador e sua contribuição para a redução das desigualdades sociais foram alcançados.

5 ANÁLISE

5.1 Dados acerca da instituição analisada

Compulsando o relatório de avaliação institucional de 2016, extrai-se que:

A Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) caracteriza-se por ser uma universidade comunitária, confessional, filantrópica e privada, de caráter público não estatal. A sua mantenedora é a Sociedade Mineira de Cultura²⁵, através do decreto Lei n.º 45.046, de 12 de dezembro de 1958.

De acordo com as informações extraídas do portal eletrônico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, a instituição aderiu ao Prouni no primeiro semestre do ano de 2005 e é atualmente considerada uma das melhores universidades privadas do país. (PUC MINAS, 2018).

Existem 11 *campus* distribuídos nas cidades de Belo Horizonte (com quatro unidades), Poços de Caldas, Arcos, Betim, Contagem, Serro, Teófilo Otoni, Uberlândia (com duas unidades), Recife, Curitiba e São Paulo. (PROUNI, 2018).

O compromisso com a inclusão social e promoção da cidadania por meio da educação fez da PUC Minas uma das pioneiras na implantação do programa de concessão de bolsas de estudos do governo federal, o ProUni. A Universidade concedeu, entre 2005 e 2016, mais de 30 mil bolsas de estudos pelo programa. (PUC MINAS, 2018).

Além disso, nos *campus* em que há os cursos de graduação correspondentes, há oferecimento de assistência judiciária gratuita, clínicas de psicologia, de fisioterapia, de fonoaudiologia e de odontologia para atendimento de pessoas carentes, o que demonstra o caráter beneficente da IES em referência.

A instituição também possui convênios com organizações não-governamentais que prestam serviços comunitários, concede bolsas de estudos para alunos de baixa renda, possui parcerias para a criação e manutenção de projetos sociais e apoio à inclusão de pessoas com necessidades especiais.

Tudo isso visando a concretização de sua missão que consiste em “promover o

25 Art. 6º - O Cebas-Educação será expedido em favor da entidade mantenedora das instituições de ensino. § 1º - Para os efeitos desta Portaria Normativa, considera-se: I - mantenedora: a entidade de direito privado sem fins lucrativos, dotada de personalidade jurídica própria, que se responsabiliza pelo provimento dos fundos necessários à oferta, diretamente ou por meio de instituições de ensino mantidas, de serviços educacionais nos termos definidos no art. 5º; II - mantida: a instituição de ensino, formalmente vinculada à mantenedora, que realiza a oferta de serviços educacionais nos termos definidos no art. 5º.

desenvolvimento humano e social”, englobando valores, ética e solidariedade num compromisso comum integrando a Universidade e a sociedade. (PUC MINAS, 2018).

Ademais, a instituição conta com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social expedido em favor de sua mantedora e tem zelado pela manutenção dessa certificação, sendo bastante rigorosa na supervisão dos programas que participa.

Ressalte-se para fazer jus à Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS-EDUCAÇÃO)²⁶ e sua renovação, as entidades devem conceder, por meio de suas instituições de ensino, bolsas de estudo, integrais e parciais a alunos selecionados pelo perfil socioeconômico definido na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

No caso da Pontifícia Universidade Católica, esta possui como mantedora a Sociedade Mineira de Cultura que é uma entidade beneficente na área da educação, e em virtude das mantidas (campus/unidades) terem aderido ao PROUNI, há o oferecimento das bolsas através de referido programa em cumprimento da legislação vigente e também de seu caráter social.

Através de informações obtidas no campus de Poços de Caldas, no setor do apoio comunitário, até o final do ano de 2014, havia uma supervisão semestral em todas as IES participantes do PROUNI, sendo que o MEC semestralmente encaminhava uma lista com nomes de alunos possivelmente irregulares.

A listagem encaminhada pelo MEC, funcionava como um verdadeiro filtro, pois através do cruzamento de dados dos alunos no site da Receita Federal e Detran era feito um levantamento dos alunos que tivessem sua condição socioeconômica alterado.

Diante das suspeitas de irregularidade, caso a caso era analisado pela IES, e esta encaminhava um parecer pelo acolhimento ou não da justificativa da bolsa, sendo certo que nesse período vários alunos tiveram suas bolsas encerradas.

Durante os anos de 2015 e 2016, não houve nenhum tipo de fiscalização nesse sentido, no entanto, em 2017, a Portaria Normativa nº 15 do MEC, em seu art. 15, transferiu às entidades Beneficentes de Assistência Social com atuação na área da educação, a incumbência de auferir anualmente as informações relativas ao perfil socioeconômico dos contemplados com bolsas e demais benefícios.

Diante disso, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em todos os seus campus, fez no ano de 2017, a primeira reavaliação socioeconômica nos moldes na portaria

²⁶ “Art. 5º - O Cebas-Educação será concedido, pelo MEC, nos termos estabelecidos na Lei nº 12.101, de 2009, às entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuam, diretamente ou por meio de instituições de ensino mantidas, na oferta da educação básica regular e presencial, na oferta da educação superior, ou em ambos os níveis, que atendam ao princípio da universalidade do atendimento, selecionem os bolsistas e beneficiários de demais benefícios pelo perfil socioeconômico, e cumpram integralmente os requisitos estabelecidos na referida Lei e no Decreto nº 8.242, de 2014, e as regulamentações contidas nesta Portaria Normativa”.

normativa recém instituída.

Com a experiência de reavaliação socioeconômica dos alunos realizada no campus de Poços de Caldas no ano de 2017, foi constatado claramente que muitos graduandos e seus responsáveis se mostraram resistentes e recusaram a prestar informações atualizadas.

Ocorre que diante das dificuldades para realização da reavaliação econômica, tendo em vista que vários alunos não apresentaram a documentação exigida, ocorreu a suspensão da bolsa do PROUNI até que essa determinação fosse cumprida.

Realizado o levantamento socioeconômico no campus, foi constatado que alguns alunos não mais perfaziam as condições socioeconômicas exigidas para manutenção da bolsa, tendo sido então, encaminhado pelo COLAP ao MEC, uma listagem dos alunos reprovados na reavaliação socioeconômica, os quais, possivelmente terão suas bolsas encerradas, no entanto, até o presente não houve retorno do MEC para a instituição nesse sentido.

Diante dos resultados da reavaliação socioeconômica realizada, é evidente a importância desse tipo de fiscalização pelo PROUNI.

Ressalte-se que isso vem sendo feito paulatinamente ao longo dos anos para melhor eficácia em seus objetivos e resultados para que nem as IES e tampouco os alunos utilizem o programa para satisfazer seus próprios interesses, de modo a desrespeitar o interesse público.

5.2 Recorte temporal

Foi elaborado um quadro de acordo com os dados obtidos através do Apoio Comunitário do campus de Poços de Caldas, que corresponde a quantidade de alunos bolsistas cursando graduação em referido campus nos últimos cinco semestres.

Quadro 2: Quantidade de alunos bolsistas no campus de Poços de Caldas por semestre

Ano/semestre	100% PROUNI	50% PROUNI
1º/2016	877	558
2º/2016	860	544
1º/2017	938	604
2º/2017	871	571
1º/2018	852	575

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Até o final do primeiro semestre de 2018, o campus de Poços de Caldas contava com 852 (oitocentos cinquenta e dois) bolsistas integrais e 575 (quinhentos setenta e cinco) bolsistas parciais matriculados, cursando cada qual, respectivamente, um dos 14 cursos de

graduação oferecidos.

Quadro 3: Quantidade de vagas ofertadas por semestre no período analisado no campus de Poços de Caldas

Ano/semestre	Vagas disponíveis	Vagas preenchidas	100% PROUNI	50% PROUNI	Bolsas/Vagas excedentes
1º/2016	205	203	121	84	2
2º/2016	270	252	120	150	18
1º/2017	218	214	119	99	4
2º/2017	279	264	114	165	15
1º/2018	262	247	126	136	15
2º/2018	199	*	87	112	*

* As informações quanto a quantidade de bolsas preenchidas e ociosas no segundo semestre ainda não haviam sido auferidas até a elaboração do presente texto em vista de se tratar de procedimento em curso.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

O quadro ora apresentado, também composto por dados fornecidos pelo campus da Puc de Poços de Caldas, mostra a quantidade de vagas disponíveis e preenchidas no período analisado, tanto de bolsas integrais quanto de bolsas parciais.

Consta, ainda, que a quantidade total de bolsas disponíveis não foi preenchida em nenhum dos semestres em questão, existindo sempre uma quantidade pequena de bolsas/vagas ociosas.

Analisando a quantidade de bolsas/vagas ociosas, nota-se claramente que a quantidade maior de vagas ociosas ocorre na oferta do segundo semestre de cada ano, no caso, a informação recebida pela instituição é de que as bolsas aqui descritas como excedentes/ociosas, tratavam-se de bolsas de cinquenta por cento.

A assistente social do campus ressaltou que já foi constatado pela própria instituição e também pelo COLAP que é necessário maior divulgação do PROUNI para as ofertas de segundo semestre do ano pois: a um, nem todos alunos tem conhecimento da segunda oferta anual, a dois, por acreditarem que suas notas foram insuficientes, muitos alunos deixam de se inscrever.

Para o segundo semestre de 2018, de acordo com as informações extraídas do SISPROUNI, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais está oferecendo 909 bolsas integrais (100%) e 843 bolsas parciais (50%) somadas para todos os campus, e dessas, 87 bolsas integrais e 112 bolsas parciais se destinam ao campus de Poços de Caldas.

Cumpr-se ressaltar ainda, que na cidade de Poços de Caldas/MG, além da Pontifícia Universidade Católica, as IES Centro Universitário Claretiano (Ceucar), Faculdade Pitágoras, Universidade Pitágoras-Unopar, Universidade de Franca (Unifran), Centro Universitário de Maringá (Unicesumar) e o Centro Universitário Internacional (Uninter) também são

conveniadas ao Prouni destinam uma porcentagem das vagas para alunos bolsistas. (PROUNI, 2018).

Quadro 4: Quantidade de alunos bolsistas formandos nos últimos semestres no campus da PUC em Poços de Caldas

Ano/semestre	Formandos
1º/2016	107
2º/2016	126
1º/2017	244
2º/2017	244
1º/2018	275

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

De acordo com as informações obtidas no campus de Poços de Caldas, a instituição não realiza levantamento quantitativo com relação ao rendimento dos alunos bolsistas e também não dispõe de dados para realização de índice de evasão

Foi ressaltado ainda que a quantidade de alunos que realizam trancamento e suspensão da bolsa do PROUNI é extremamente baixa,²⁷ sendo pequena também a quantidade de alunos bolsistas que solicita transferência para cursos afins (de acordo com a tabela do CAPES), pois é necessário que ocorra primeiro aprovação de transferência acadêmica e posteriormente é feita a transferência da bolsa do PROUNI.

Ademais, a assistente social do apoio comunitário da PUC de Poços de Caldas, relatou que houve aumento significativo de alunos a procura de informações acerca do PROUNI e também de outros benefícios e modalidades de descontos nos últimos períodos.

No campus também foi ressaltado que ocorreu a diminuição da quantidade de advertências e de bolsas encerradas por advertência, certamente em decorrência da crise econômica que tem assolado o país nos últimos anos.

Por fim, pelo fato de a PUC Minas ter caráter eminentemente social, o argumento de que o PROUNI visa beneficiar sobremaneira as IES privadas com isenções fiscais, resta bastante fragilizado tendo em vista que ela pouco se beneficia em questões fiscais com relação às IES com fins lucrativos por ser comunitária, confessional, filantrópica e privada.

²⁷ Diante das considerações apresentadas, com base nas informações obtidas através da análise de caso, importante salientar que a lei que instituiu o PROUNI em seu art. 14 prevê que a IES que aderiu ao programa deve semestralmente realizar controle de frequência dos bolsistas (mínimo de 75% de presença) e também deve, observar “[...] II - o aproveitamento dos bolsistas no curso, considerando-se, especialmente, o desempenho acadêmico; e III - a evasão de alunos por curso e turno, bem como o total de alunos matriculados, relacionando-se os estudantes vinculados ao PROUNI”. (BRASIL, 2005), no entanto, não foi possível aferir como esses dados são contabilizadas e se o são, uma vez que a instituição informou não realizar tal controle.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

Os gráficos constantes do Apêndice A foram elaborados pela autora de acordo com informações extraídas do portal eletrônico oficial do PROUNI, do MEC e de outras publicações de cunho acadêmico, tendo em vista que os gráficos constantes do portal eletrônico do PROUNI estão desatualizados.

No gráfico 1, consta o total de bolsas ofertadas entre os anos de 2005 e 2018 sendo que a quantidade de bolsas retratada, refere-se à todas aquelas ofertadas no território nacional, totalizando mais de três milhões e meio de alunos beneficiados.

As informações constantes do gráfico 1 corroboram com as afirmações de Mugnol e Gisi (2013), no sentido de que uma grande parcela de estudantes de baixa renda tem sido beneficiados.

Verifica-se, portanto, um aumento de mais de trezentos por cento da quantidade de vagas ofertadas entre o ano inicial do PROUNI e o corrente, sem oscilações anuais extravagantes durante período mencionado.

No gráfico 2, consta a quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas entre o período que compreende os anos de 2005 e 2018.

Ressalte-se que com relação ao ano de 2016, até a presente não foram localizadas informações com relação a divisão entre a quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas no primeiro semestre de referido ano, sendo, portanto, auferida apenas a quantidade total de bolsas ofertadas nesse período.

Nota-se que até o ano de 2015, houve maior oferta de bolsas integrais em relação à quantidade de bolsas parciais, em contrapartida, entre o segundo semestre do ano de 2016 até o segundo semestre de 2018, embora tenha havido aumento geral na quantidade total de bolsas ofertadas por ano, a quantidade de bolsas parciais foi superior às integrais.

Com relação à oferta de bolsas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus de Poços de Caldas, conforme quadro nº 3, também se verifica uma oscilação na quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas em entre o primeiro e segundo semestre dos anos de 2016 e 2018, no entanto, com pequenas variações numéricas entre as duas modalidades de bolsas.

Ressalte-se que do total de bolsas ofertadas pelo PROUNI semestralmente, sua quantidade varia de acordo com o semestre em virtude do cálculo de alunos pagantes matriculados no semestre anterior, atendendo a exigência legal.

Com relação à categoria administrativa das IES, nota-se, não há informações atualizadas disponíveis no portal eletrônico do PROUNI. Com base em informações obtidas até o ano de 2015, 57% (cinquenta e sete por cento) das IES que aderiram ao PROUNI possuem fins lucrativos, ou seja, mais de metade almeja lucro financeiro.

Sobre as demais IES que aderiram ao PROUNI até 2015, 26% (vinte e seis por cento) são entidades beneficentes de assistência social, e apenas 17% (dezessete por cento) são instituições sem fins lucrativos e não beneficentes.

Nem ao menos a quantidade atualizada do total de IES conveniadas ao PROUNI foi possível auferir, tendo em vista que na oferta do primeiro semestre de 2018 as bolsas foram disponibilizadas em 2.976 instituições e no semestre corrente, as bolsas foram disponibilizadas em 1.460 instituições.

As informações desatualizadas no portal eletrônico do PROUNI prejudicam sobremaneira uma análise menos geral acerca dos dados disponibilizados, não sendo possível também quantificar o percentual de instituições com fins lucrativos, beneficentes de assistência social ou sem fins lucrativos e não beneficentes.

No entanto, de forma específica, em virtude de a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais ser uma entidade beneficente da área de educação, pode se afirmar que ela faz parte das entidades beneficentes de assistência social, o que se extraiu do portal eletrônico da instituição.

A falta das informações acerca da categoria administrativa das IES e também de informações fiscais referentes ao montante de isenção de cada IES que aderiu ao PROUNI, atentam contra o princípio da transparência e também impedem qualquer análise que contraponha ou corrobore com as críticas fiscais formuladas por Carvalho (2005), Carvalho e Lopreato (2005), Catani e Gilioli (2006), Guerra e Fernandes (2009), Costa e Ferreira (2017) e Haas e Pardo (2017).

Com relação aos dados acerca da quantidade de bolsistas por modalidade de ensino constantes no portal eletrônico do PROUNI atualizadas até final do segundo semestre de 2014, verifica-se que as bolsas ofertadas pelo PROUNI abrangem as modalidades de ensino presencial e EAD.

A modalidade EAD passou a integrar o sistema de educação formal apenas em 1996, já com fins de expansão e democratização do ensino superior, como já mencionado por Segenreich (2009).

No caso, a democratização do Ensino Superior é notável e, pois, a quantidade de bolsas para cursos na modalidade em EAD foi de 15% do total de bolsas ofertadas até 2014,

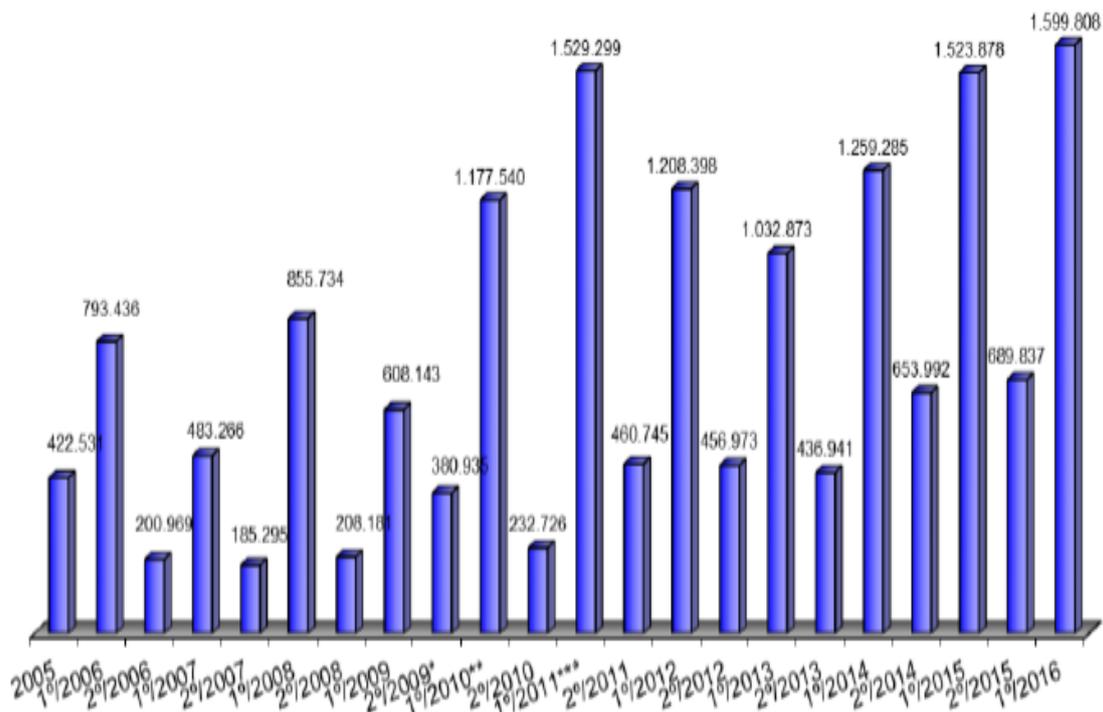
número este que foi em tese teria acrescido em virtude da ampliação do acesso à internet no país.

Comparando essas informações aos dados obtidos através do Apoio Comunitário da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus de Poços de Caldas, pode se afirmar que não houve oferecimento de bolsas na modalidade a distância em referido campus no segundo semestre de 2018, no entanto nos anos anteriores houve referida oferta para os cursos de administração e de contabilidade.

De acordo com os dados constantes do SISPROUNI, verifica-se que das 909 bolsas integrais (100%) e 843 bolsas parciais (50%) ofertadas pela Pontifícia Universidade Católica em todos os campus no segundo semestre de 2018, apenas 13 delas são para cursos a distância, sendo essas integrais, e nenhuma delas é para cursos ofertados no campus de Poços de Caldas.

No entanto, pela falta de atualização de dados no portal eletrônico do PROUNI e também pela ausência de estudos acerca dessa possível diminuição de vagas na modalidade EAD, resta prejudicada uma análise pormenorizada.

Gráfico 3: Inscritos por processo seletivo



Fonte: Prouni, 2018.

De acordo com as informações constantes do gráfico acima, que corresponde ao período compreendido entre o ano de 2005 e o primeiro semestre de 2016.

Nota-se que se comparada a quantidade de alunos inscritos no programa no ano de 2005 e no primeiro semestre de 2016, ocorreu um aumento de mais de 2/3 de alunos, sendo que a quantidade de inscritos no primeiro semestre de cada ano possui maior número que os inscritos no segundo semestre dos mesmos anos²⁸.

O aumento na quantidade de inscritos no programa e também na quantidade de bolsas ofertadas e preenchidas demonstram que a educação no país tem caminhado para o atingimento das metas instituídas no Plano Nacional de Educação, estabelecidas em 2001 e reformuladas em 2014 com a Lei n. 13.005/2014.

O PROUNI tem uma função que vai além de permitir acesso à educação de nível superior, ele impacta na vida do estudante, sua família, seu trabalho, sua cultura e produz reflexos socioeconômicos do país, além de aumentar o índice de educação superior no país, reduzir as desigualdades sociais e contribuir para mudanças regionais.

Quadro 5: Bolsas ofertadas pelo PROUNI no município de Poços de Caldas nos anos de 2016 e 2017

Ano/semestre	100% PROUNI	50% PROUNI
1º/2016	182	90
2º/2016	149	164
1º/2017	158	128
2º/2017	212	191

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

De acordo com as informações do quadro acima, extraídas do portal eletrônico do PROUNI e com base nas informações constantes do quadro 3 que retrata a quantidade de vagas ofertadas no mesmo período pelo campus de Poços de Caldas verifica-se que entre 70 e 80% do total de bolsas ofertadas no município de Poços de Caldas foram disponibilizadas e preenchidas no campus da PUC de Poços de Caldas.

Assim, mesmo considerando que outras instituições no mesmo município ofereçam bolsas através do PROUNI, resta demonstrada a relevância da Puc Minas campus de Poços de Caldas para a região, tendo em vista ser a IES que mais disponibiliza vagas para bolsistas do Prouni semestralmente.

Quadro 6: Bolsas oferecidas por curso na Pontifícia Universidade Católica de Poços de Caldas no segundo semestre de 2018

Cursos	Bolsa	Bolsa Parcial
---------------	--------------	----------------------

²⁸ Isso se justifica, pois, a oferta do segundo semestre, ao menos teoricamente, irá atender aqueles alunos que não conseguiram bolsas no início do ano, razão pela qual a concorrência também diminui além de haver menor divulgação dessa segunda oferta anual.

	Integral	
Administração (Matutino e Noturno)	10	16
Arquitetura e Urbanismo	4	9
Ciência da Computação	6	8
Comunicação Social - Publicidade e Propaganda	5	5
Direito (Matutino e Noturno)	12	8
Enfermagem	6	7
Engenharia Civil (Matutino e Noturno)	12	17
Engenharia Elétrica	3	4
Engenharia de Produção	6	9
Fisioterapia	6	8
Medicina Veterinária	6	6
Relações Internacionais	5	10
Psicologia	6	5
TOTAL	87	112

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

O presente foi elaborado de acordo com dados constantes do portal eletrônico do SUISPROUNI (2º/2018), ignorando o tipo de concorrência para as bolsas (cota ou ampla) nas modalidades integral ou parcial.

Percebe-se que a quantidade ofertada de bolsas por curso/turno, corresponde a quantidade de turmas de curso específico por turno sendo que a maioria dos cursos é ofertada em apenas um turno, e aqueles cursos que possuem oferta em mais de um turno é praticamente a mesma, ao menos foi no segundo semestre de 2018.

Ressalte-se, que o curso de Medicina teve sua primeira oferta no primeiro semestre de 2018 e é anual, entretanto, de acordo informações obtidas através do apoio comunitário do campus, há cinco alunos bolsistas do PROUNI nessa primeira turma do curso de Medicina, sendo que eles inclusive recebem bolsa permanência.

Nota-se, ainda que embora os cursos de arquitetura e veterinária do campus de Poços de Caldas sejam cursados em período integral, estes não são contemplados pela carga horária exigida para a disponibilização de bolsa permanência.

No mais, considerando os cursos disponibilizados em todos os campus e unidades da Puc Minas, apenas os cursos de odontologia e medicina tem carga horária que permite a contemplação de bolsa permanência para os alunos.

Deste modo, tendo em vista que há oferta de bolsas do PROUNI para todos²⁹ os cursos no campus de Poços de Caldas, com quantidade de bolsas variável por curso/turno/semestre (critério utilizado pela instituição em conformidade com as diretrizes do MEC), assim como deve-o-ser nas outras IES privadas que participam do PROUNI, não há que se falar que os alunos estão sendo direcionados apenas a cursos com vagas ociosas nas universidades conforme afirmado por Guerra e Fernandes (2009) e Costa e Ferreira (2017) .

Também não se confirma o que os críticos Costa e Ferreira (2017) e Catani e Gilioli (2006) alega genericamente no sentido de que as instituições conveniadas ao Prouni padecem de qualidade vez que a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais foi eleita em terceiro lugar no ano de 2017, pelo Guia do Estudante entre as dez melhores IES particular do país.

Por fim, quanto à pequena parcela de alunos que recebem bolsa permanência, as críticas formuladas antes e após a instituição do programa bolsa permanência por Carvalho e Lopreato (2005), Carvalho (2006), Catani e Gilioli (2006), Guerra e Fernandes (2009), Ribeiro e Guzzo (2017), Costa e Ferreira (2017), Silva e Santos (2017), demonstram que a permanência do aluno na graduação ainda é um tema crítico que demanda ajustes no programa.

²⁹ Observa-se que no quadro 6 não consta a disponibilização de bolsas para o curso de Medicina no segundo semestre de 2018 por ser este um curso com oferta anual e esta ocorre em regra no primeiro semestre do ano.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atendendo aos objetivos deste trabalho, foi possível diferenciar que decisão política e política pública, sendo que a primeira de forma simplista consiste em uma decisão/escolha diante de alternativas para atender ao interesse público, e a segunda consiste num leque de ações organizadas estrategicamente para executar as decisões tomadas.

Além disso, o estudo também permitiu compreender que a política fiscal do Prouni contribui diretamente para transformação da realidade social brasileira, pois democratiza e amplia o acesso ao ensino superior.

Foi ressaltado ao longo do trabalho que a educação é um direito social previsto constitucionalmente e que o Estado tem papel fundamental na busca pela efetivação desse direito.

Verificou-se também a influência das alterações socioeconômicas do país, das transformações políticas e avanços tecnológicos na educação, sendo que diante disso, foi necessário que o Estado articulasse meios para atender a demanda pelo acesso ao ensino superior tendo em vista que as universidades públicas já não supriam tal demanda, o que foi e vem sendo feito através da utilização de políticas públicas.

De forma geral, o estudo permitiu elencar de forma cronológica a criação de várias políticas públicas no Brasil que são direcionadas à educação, bem como permitiu a análise de adequações e ampliação de investimentos na educação brasileira nos últimos anos, tendo como destaque o ENEM, FIES, PROUNI, UAB, CEFETS e REUNI.

Diante disso, restou evidenciado que o Estado vislumbrou com a criação do ProUni, uma forma econômica, constitucional e legítima para atender o interesse público, associando-o a outras políticas sociais na área da educação.

Em virtude da autonomia do Estado para interferência no setor econômico, com a concessão de isenções legais de tributos num grande acordo com as instituições privadas o Estado ampliou o acesso à educação de nível superior, sendo que a quantidade total de beneficiados pelo programa entre os anos de 2005 e 2018 se aproxima de quatro milhões de alunos.

Conforme analisado, a dinâmica do ProUni envolve a adesão das IES privadas ao programa através da celebração de um contrato e em decorrência da celebração deste, a instituição é beneficiada com isenção de diversos impostos e em contrapartida obrigatoriamente tem de oferecer o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos anteriores convertidos em bolsas integrais e parciais.

Compreendido o funcionamento do ProUni, foram elencados no referencial teórico vários pontos críticos ao programa no sentido de que ele foi criado para atender prioritariamente o interesse das IES na redução da carga tributária e para beneficia-las com isenções fiscais.

Um dos argumentos contrários ao programa é de que as instituições de ensino superior privadas durante as discussões do PL do Prouni lutaram para viabilizar seus interesses perante o governo (lobby) sugerindo alterações num discurso retórico de justiça social, encobrindo os seus reais objetivos que seriam se beneficiar sobremaneira das isenções fiscais.

No entanto, verifica-se que outras razões conduziram a criação do PROUNI tais como a busca pela ampliação acesso à educação de nível superior, redução das desigualdades sociais (princípio constitucional) e contribuição para a transformação da realidade social propriamente dita.

Embora tenha surgido várias emendas ao PL do PROUNI durante a vigência dele na forma de medida provisória, o programa não perdeu o caráter social, as alterações sofridas são insignificantes se comparadas a experiência democrática da inclusão e acesso ao ensino de nível superior daqueles que possuem poucas condições econômicas.

O programa não se trata de uma fuga das responsabilidades Estatais em promover educação superior pública, e sim de um esforço conjunto com IES privadas que também possuem responsabilidade social.

É evidente que “O acesso à educação superior, de pessoas de diferentes origens e classes socioeconômicas, em especial as com menor poder aquisitivo, contempla a responsabilidade social das IES”. (FELICETTI; CABRERA, 2014, p. 36).

No que tange a crítica no sentido de que o Estado deixou de investir nas instituições de ensino superior públicas, verifica-se que houve a criação do REUNI, ENEM, CEFETS, UAB e IFS, tudo visando maior ampliação do sistema de educação pública no país.

O argumento genérico de que as IES ganham mais com a isenção do que gastam com oferecimento de bolsas, é prejudicado pois referida análise só seria possível com um relatório pormenorizado do montante total de isenções e de gastos com a manutenção das bolsas ao menos por uma IES de cada categoria administrativa, no entanto tais dados não estão disponibilizados no site do MEC e nem da Receita Federal, o que limita a análise e impede uma conclusão ainda que prévia a esse respeito.

No entanto, pode-se afirmar que as instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos têm um percentual maior de isenções fiscais, enquanto instituições de ensino

superior confessionais/comunitárias e filantrópicas pouco se beneficiam dessa política fiscal, porquanto assim a própria lei define (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 102).

Com relação à crítica no sentido de que o programa do PROUNI não vislumbrou preocupação com a permanência do aluno, verifica-se que esta foi uma demanda e um ponto crítico ao longo de anos, até que no ano de 2013 foi criado o programa Bolsa permanência que atende uma pequena quantidade de graduandos.

Nesse ponto, considerando que poucos alunos recebem referido auxílio para sua manutenção, a ampliação do bolsa permanência vem sendo amplamente discutida em sede das COLAP's e do CONAP, restando verificado, portanto que neste ponto o programa ainda precisa de melhorias no sentido de se obter uma expansão.

Com relação à alegação falaciosa de que o PROUNI traz uma falsa noção de democratização e fomenta a estratificação no ambiente escolar, verifica-se que relatório elaborado pelo TCU no ano de 2009 concluiu que ao menos 30% dos alunos bolsistas graduandos do PROUNI não teriam acesso à educação de nível superior se tal programa não existisse.

Ainda nesse sentido, o programa objetiva a efetivação da diversidade dentro do ambiente escolar não apenas em atendimento ao princípio constitucional de redução das desigualdades sociais, mas também em virtude da proposta de uma educação menos elitizada e mais inclusiva.

No mais, há críticas que se fundam nos argumentos de que o PROUNI visa direcionar os alunos a cursarem graduação em instituições de pouca qualidade e em cursos com vagas ociosas, nota-se que tal argumento é completamente frágil.

Ocorre que a própria lei que instituiu o PROUNI em 2005 já previa que instituições que não possuíssem notas suficientes nas avaliações realizadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior teriam seus cursos de graduação excluídos do programa, atualmente, essas avaliações são atualmente realizadas através do Enade.

Além disso, em acesso ao SISPROUNI (2018), verificou-se que as bolsas ofertadas pelo PROUNI são direcionadas a todos os cursos das instituições de ensino superior privados em quantidade bastante aproximada em cada curso, variando de acordo com a quantidade de turnos e ofertas anuais de cada graduação.

Ainda com relação a experiência do PRUNI na educação superior brasileira, verifica-se que ao longo dos anos foram alteradas diversas questões práticas entorno do PROUNI: a) foi criada uma modalidade de fiscalização para avaliar a permanência das condições socioeconômicas dos alunos durante a graduação (MEC/IES); b) foi alterada em 2011 a forma

de fiscalização para que a IES apenas tenha isenção de impostos referente a quantidade de bolsas efetivamente preenchidas; c) foi criado o bolsa permanência; d) foram criados o CONAP e as COLAPS; e) foi alterada a forma de fiscalização acerca da manutenção das condições socioeconômicas dos alunos bolsistas que passou a ser realizada pela IES anualmente através de reavaliação socioeconômica.

Para além dos aspectos acima mencionados, verificando os dados disponíveis no portal eletrônico do PROUNI e também dados e informações obtidas na Pontifícia Universidade Católica do campus de Poços de Caldas, verifica-se que o papel do PROUNI é extremamente importante para contribuição na transformação da realidade social.

No que tange o estudo de caso, relacionadas as questões teóricas já contrapostas, verifica-se mais uma vez que o papel do PROUNI tem sido fundamental para ampliação do acesso ao ensino superior.

Restou constatado para região da cidade Poços de Caldas o fato da pontifícia Universidade Católica aderido ao PROUNI contribui em diversos aspectos para cidade que se tornou universitária.

De acordo com o levantamento realizado englobando os últimos cinco semestres, verifica-se que a quantidade semestral de alunos ativos em referido campus fica entre 500 e 600, considerando a entrada dos novos e a formatura dos alunos antigos.

Além disso, a instituição tem maior destaque com relação às outras instituições no mesmo município, tendo em vista que a maioria das bolsas do PROUNI se direciona a esta instituição que conta com 16 cursos de graduação.

Verificou-se ainda, que infelizmente em todos os semestres dentro do recorte temporal restaram bolsas que ficam ociosas, tendo sido já concluído pela própria instituição e também pelo COLAP que isso provavelmente se dá pela falta de divulgação ou ainda pela insegurança de alunos que acreditam que suas notas são insuficientes para concorrência de bolsas.

Ainda com relação à análise de caso, foi verificado que a instituição não possui e não realiza levantamento relacionado ao desempenho dos alunos bolsistas e evasão escolar, o que limita e prejudica a ponderação de dados a esse respeito.

No entanto, de forma geral, através das informações obtidas no apoio comunitário de referida instituição, restou constatado que é pequena quantidade de suspensão das bolsas, pedido de transferência, quantidade de advertências e de cancelamento de bolsas.

No mais, de forma geral, o PROUNI promoveu a expansão do acesso à educação no país, afirmativa esta que é corroborada pelo gráfico número 3 que mostra a quantidade de

alunos inscritos por processo seletivo ao longo dos anos entre o período entre 2005 e o primeiro semestre de 2016.

Em que pese as considerações até o momento realizadas, passados mais de dez anos desde a sua instituição, hoje os números demonstram que de fato o Programa Universidade para Todos pode-se consagrar como uma política de acesso que vem mostrando resultados positivos.

Diante de todo exposto é necessário observar que embora tenha efetivamente ocorrido a ampliação do acesso à educação de nível superior no país a educação de base precisa urgentemente de melhorias e investimentos.

Isso se dá, pois apenas assim é possível pensar na existência de uma concorrência paritária para vagas de instituição de ensino superior públicas, do contrário é difícil, senão impossível, pensar em outra forma que não seja o PROUNI para ampliação do acesso à educação de nível superior de forma a promover a inclusão no país.

Para que a inclusão social ocorra de fato, é essencial que a sociedade compreenda a educação como fundamento para transformação da realidade social e esvaziamento do discurso meritocrático e busque uma experiência crescente de democracia.

Na prática, o programa traz mudanças para o cenário da educação brasileira e possibilita o crescente acesso de camadas sociais populares nos ambientes da educação superior, a elevação no índice educacional da população e o consequente desenvolvimento econômico-social da nação.

Pode-se, então, ver o programa como um agente que contribui para transformação da educação superior no Brasil, uma vez que oportuniza o acesso de grupos minoritários a esse nível de ensino, bem como contempla as exigências laborais do mercado de trabalho, pois a maioria dos graduados encontra-se atuando na área de formação. Isso significa dizer que houve equilíbrio entre a demanda e a oferta laboral. (FELICETTI; CABRERA, 2014, p. 36).

Resta, portanto, evidenciado que PRONI não se resume na inclusão de um novo perfil acadêmico nas instituições de ensino superior e um novo perfil de graduados no mercado de trabalho, ele influencia diretamente na ascensão socioeconômica, cultural e transformação da realidade social.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Políticas da Educação Superior no Brasil: Expansão e Democratização: Um Debate Contemporâneo. **Espaço do Currículo**, Pernambuco, v. 3, n.2, 2011, p. 501-510.
- BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no brasil: limites e possibilidades. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 131, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>>. Acesso em: 5 de maio de 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2005.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, **Diário Oficial da União**, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 14 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2018.
- BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Bolsa-permanência pode ser ampliada, afirma secretário**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34681>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Perguntas Frequentes - Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – Prouni**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/conap/17-perguntas->

frequentes-comissoes-locais-de-acompanhamento-e-controle-social-do-programa-universidade-para-todos-prouni>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Perguntas Frequentes**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/5315-sp-1471544595>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.132, de 2 de dezembro de 2009. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2009. Dispõe sobre a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos - PROUNI.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 429, de 2 de abril de 2008. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos - PROUNI. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **ProUni abre inscrições dia 31 com oferta recorde de 214.110 bolsas de estudo**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/222-noticias/537011943/44521-abertas-as-inscricoes-para-214-110-bolsas-maior-oferta-desde-a-criacao-do-programa>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resultado da primeira chamada está disponível para consulta**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=65891:resultado-da-primeira-chamada-esta-disponivel-para-consulta-2&catid=212&Itemid=86>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Supervisão de bolsistas do ProUni tem regras definidas em portaria**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18632>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

BRASIL. Receita Federal. Instrução Normativa nº 1394, de 12 de setembro de 2013. Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2013.

BRASIL. **Sistema de Gestão da Bolsa Permanência**. [S.l]: 2018. Disponível em: <<http://sisbp.mec.gov.br/primeiro-acesso>>. Acesso em:

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_2043_30_10_P.do>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

CARVALHO, Cristina H. A.; LOPREATO, Francisco L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. POLÍTICA PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1995-2006): Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: Reunião anual, 30., **GT 11 política de educação superior**, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula Hey; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – O PROUNI E O FIES COMO FINANCIADORES DO SETOR PRIVADO. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.32, n.04, 2016.

COLLEONI, Cristini; ORSO, Paulino José. A ampliação do acesso à educação superior: o Prouni e o Reuni em questão. In: **Seminário de Pesquisa do PPE**, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 26 e 27 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2011/pdf/1/021.pdf>. Acesso em: 5 de maio de 2018.

CONSULTA DE VAGAS DO ProUni 2018/2 está disponível. [Sl.]: Guia do Estudante, 2018. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/fies-prouni/consulta-de-vagas-do-prouni-2018-2-esta-disponivel/>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

COSTA, Danielle Dias da Costa; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 1, 2017

ELALI, André. Incentivos Fiscais, Neutralidade da Tributação e Desenvolvimento Econômico: a Questão da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais. In: ELALI, André et al (Coord.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP editora, 2007.

FELICETTI, Vera Lucia; CABRERA, Alberto F. Resultados da Educação Superior: o ProUni em Foco. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 03, 2017.

FELICETTI, Vera Lucia; CABRERA, Alberto F; MOROSINI, Marília Costa. Aluno ProUni: impacto na instituição de ensino superior e na sociedade. **Lisue**, [S.l], n. 13, v. 5, 2014.

FONTELE, Tereza Lúcia Lima; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. PROUNI – pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 3, nov. 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA; Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GISI, Maria Lourde; ENS, Romilda Teodora. Políticas de acesso à Educação Superior: por que avaliar? **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 15, n. 44, 2015.

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

HAAS, Celia Maria; PARDO, Rosangela da Silva Pardo. Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 03, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LESME, Adriano. **ProUni 2017**: bolsas para o segundo semestre estão disponíveis para consulta. [Sl.]: Notícias, 2017. Disponível em: <<https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/prouni-2017-bolsas-para-segundo-semester-estao-disponiveis-para/339259.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

MEC divulga lista de aprovados no Prouni 2015 do segundo semestre. São Paulo: Educação, 2015. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/06/22/mec-divulga-lista-de-aprovados-no-prouni-2015-do-segundo-semester.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

MEC libera consulta de bolsas do Prouni 2016. São Paulo: 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/mec-libera-consulta-de-bolsas-do-prouni-2016.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). Et al. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 23. Ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOURA, Daiana Malheiros de. **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PROUNI E FIES**: democratização do acesso ao ensino superior. In: Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

MUGNOL, Márcio, GISI, Maria Lourde S. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni. **Conjectura**: Filos. Educ., Caxias do Sul, v. 18, n. especial, 2013.

Número de bolsas do Prouni cresce 11% em 2015. São Paulo: Educação, 2015. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2015/01/23/numero-de-bolsas-do-prouni-cresce-11-em-2015.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da. As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: Expansão ou Democratização?. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n.2, 2010.

Prouni 2018: inscrições para concorrer a bolsas do segundo semestre terminam nesta sexta. [Sl.]: Educação, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/prouni-2018->

inscricoes-para-concorrer-a-bolsas-do-segundo-semester-terminam-nesta-sexta.shtml>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

PROUNI, FIES E ENADE. [S.L], 2018. Disponível em: <<https://www.prouni.com.br/prouni-e-enade/>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

RIBEIRO, Flávia de Mendonça Ribeiro; GUZZO, Raquel Souza Lobo. Consciência de Estudantes Prounistas sobre sua Inserção no Ensino Superior. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 37 n.2, 2017.

RUSCHMANN, Cristiano Frederico. **Direito Tributário**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS FILHO, Joao Ribeiro dos; MORAIS, Eduardo Silva de. Políticas de financiamento do ensino superior privado pela via de renúncia fiscal. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 7, São Luiz do Maranhão, 2015.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Rio de Janeiro**, 45(4):941-64, 2011.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 2 (59), 2009.

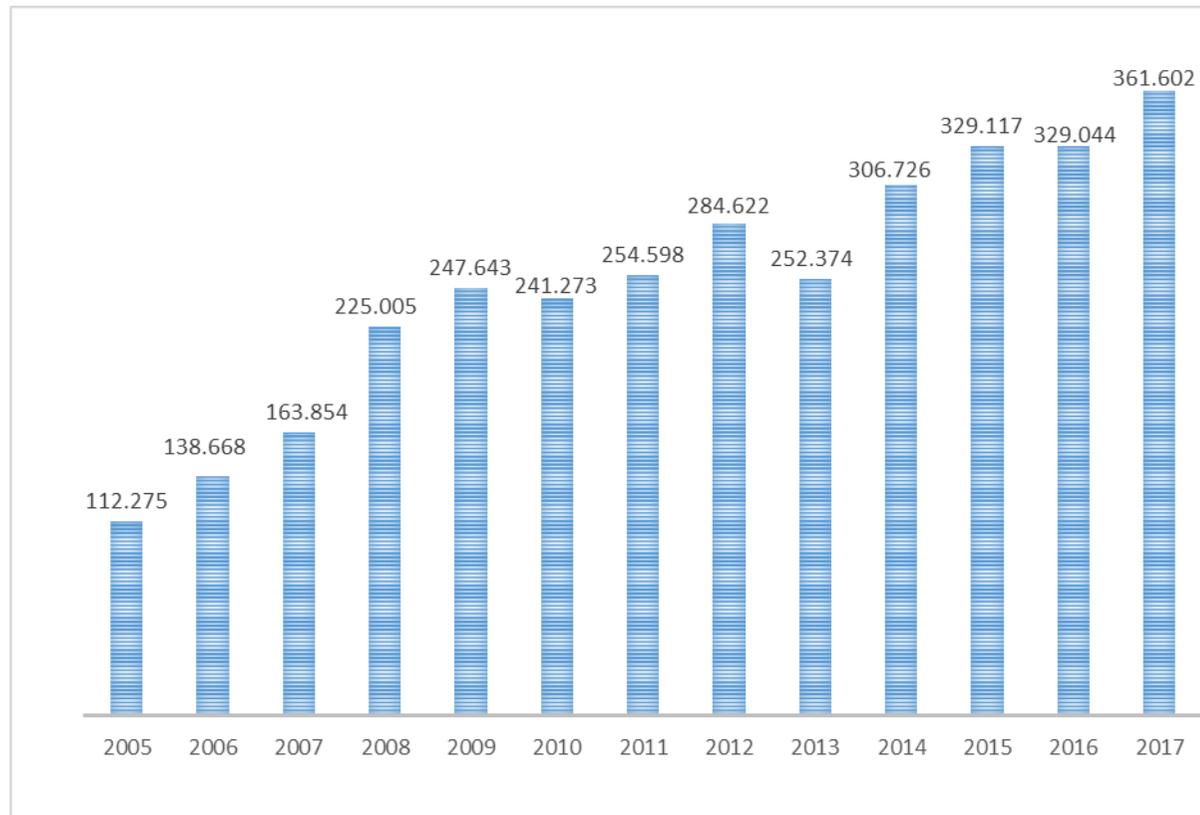
SHIKI, Simone de Faria Narciso; ROSADO, Patrícia Lopes; MENDONÇA, Fabrício de Molicca Mendonça. **MANUAL DE ELABORAÇÃO DA MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA**. São João Del Rei, 2014.

SILVA, Adriano Maniçoba da; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 3, 2017.

Total de bolsas integrais cai no Prouni 2016 do segundo semestre.[S.l]: Educação, 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/total-de-bolsas-integrais-cai-no-prouni-2016-do-segundo-semester.shtml>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

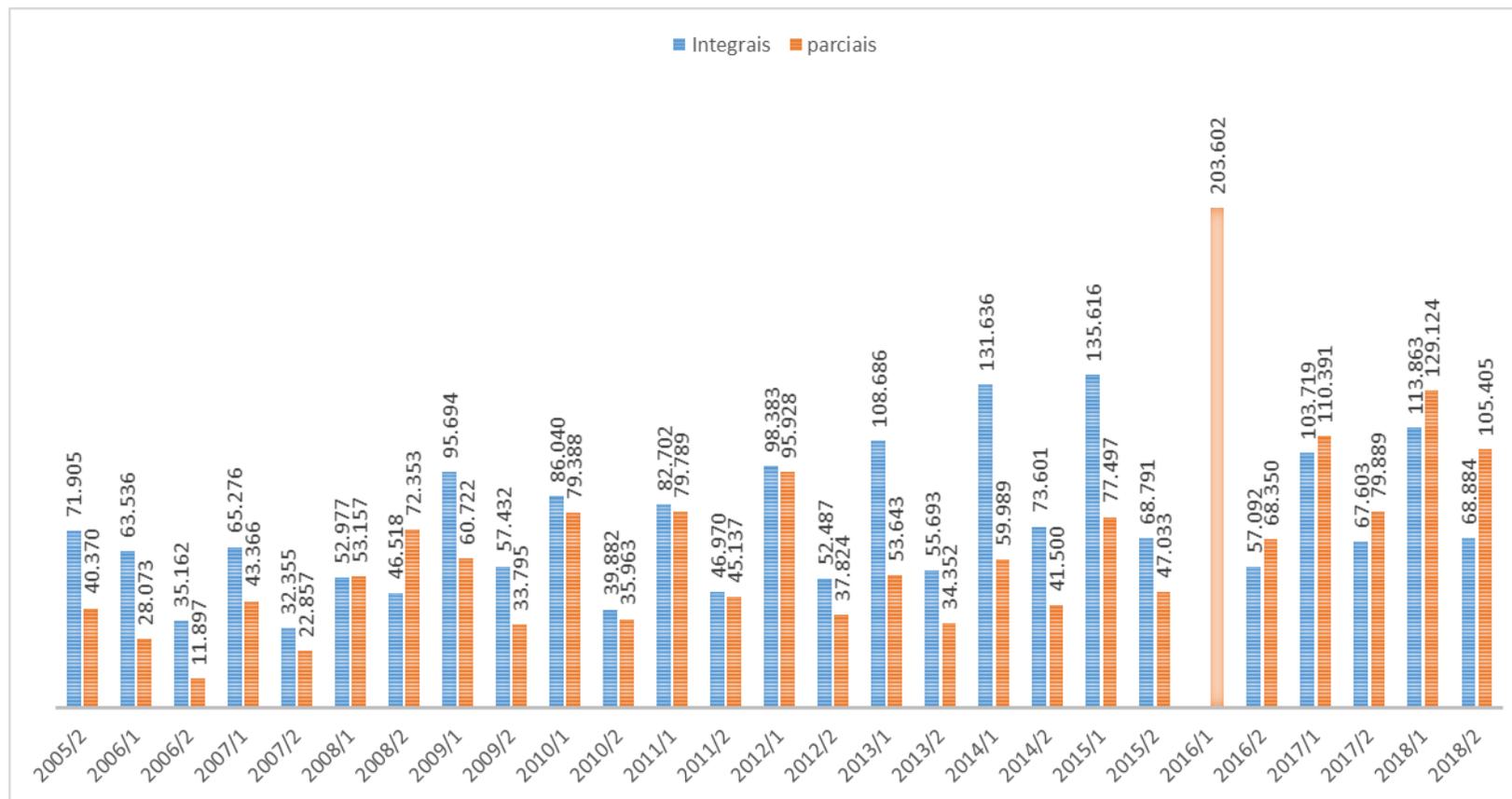
8 APÊNDICE A – GRÁFICOS ELABORADOS PELA AUTORA

Gráfico 1: Total de bolsas ofertadas entre os anos de 2005 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 2: Quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas entre o período de 2005 e 2018



- Note-se que até o presente não foram localizadas informações acerca da quantidade de bolsas integrais e parciais disponibilizadas no período, sendo apenas divulgada a quantidade total de bolsas.