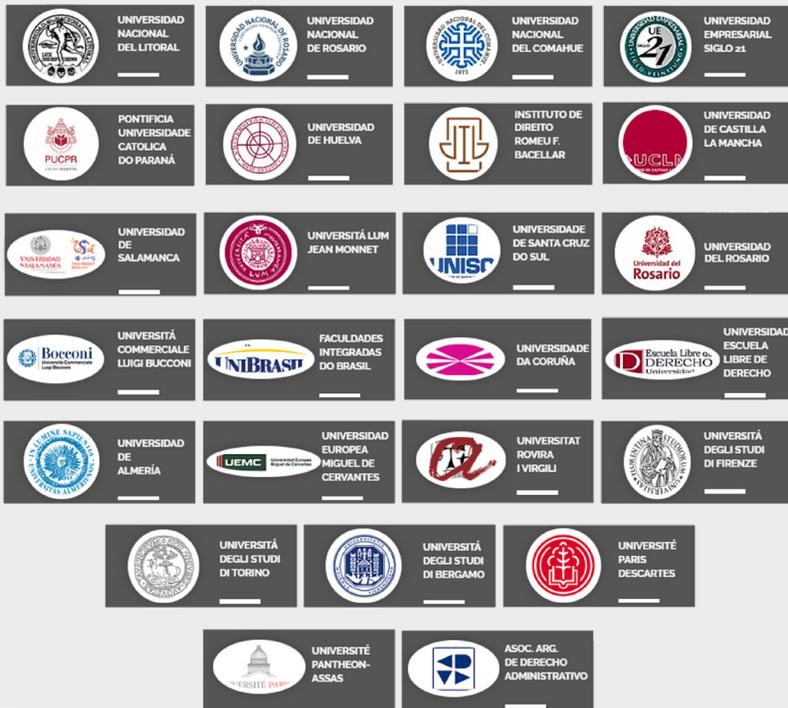


# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Política de acesso e permanência educação superior no Brasil: o Programa Universidade para todos

### *Policies of access and retention in higher education in Brazil: the program "Universidade para todos"*

ALEXANDRE GODOY DOTTA I,\*

<sup>I</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

godoydotta@icloud.com

<https://orcid.org/0000-0003-1781-1726>

CAROLINA BRAGLIA ALOISE BERTAZOLLI I,\*\*

<sup>I</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

carolinabertazolli@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3366-2652>

**Recibido el/Received:** 30.08.2020 / August 30<sup>th</sup>, 2020

**Aprobado el/Approved:** 28.11.2020 / November 28<sup>th</sup>, 2020

#### RESUMO:

O artigo investiga a política pública brasileira voltada para a promoção do acesso e da permanência dos estudantes na universidade. Aborda as principais ações voltadas para este tipo de educação descrevendo algumas das principais mudanças ocorridas na política educacional para a educação superior durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e no de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Destaca o processo de criação e de funcionamento do Programa Universidade para Todos (PROUNI) instituído mediante Medida Provisória nº 213 em 2004, que posteriormente se converteu na Lei nº

#### ABSTRACT:

*Explores the Brazilian public policies that deal with the promotion of access and retention of students in the university. Approaches the main actions done for this type of education and describes some of the lead changes that occurred in the educational policies for higher education in the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Describes the creation process and the operation of the Program "Universidade para Todos" (PROUNI), settled by the Provisional Measure number 213 in 2004, before becoming the Law number 11.096 in 2005. Considers the creation of the Law*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* DOTTA, Alexandre Godoy; BERTAZOLLI, Carolina Braglia Aloise. Política de acesso e permanência educação superior no Brasil: o Programa Universidade para todos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 279-298, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9510.

\* Professor do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Curitiba-PR, Brasil). Doutor em História e Políticas da Educação Brasileira pela PUCPR. Curso Mestrado em Educação e Especialização em Administração com ênfase na Gestão da Qualidade. Tem pós-graduação Lato Sensu em Metodologia do Ensino Superior e também em Metodologia do Conhecimento e do Trabalho Científico. É Bacharel em Tecnologia e Licenciado em Sociologia. E-mail: godoydotta@icloud.com.

\*\* Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2019). Intercâmbio na Università de Bologna pelo período de um ano (2018). E-mail: carolinabertazolli@gmail.com.



11.096 em 2005. Contextualiza apontando a criação da Lei nº 10.861 que instituiu o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Desenvolve apontando os dados do relatório e sobre Gastos Tributários da Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União. Aponta que o volume da renúncia fiscal do Estado descrevendo o número de bolsas distribuídas, e ainda, fazendo uma evolução do custo anual e custo mensal por aluno no programa no período de 2005 até 2012. Apresenta o número da evasão dos bolsistas PROUNI de 2005 até 2009. Conclui apontando os principais benefícios resultantes do programa.

**Palavras-chave:** direito à educação; políticas públicas para educação superior; acesso e permanência na educação; programa universidade para todos (PROUNI).

*number 10.861, the one that established SINAES (National System of Evaluation of the Higher Education) and ENADE (National Exam of Students' Performance). Shows the report data and the tax expenditure from the Government Macro-Assessment Office of the Federal Court of Accounts. Presents amount of tax waiver from the State and describes the number of given scholarships by making an analysis of the annual and mensal costs for a single student of the program from 2005 to 2012; the number of dropouts of PROUNI scholarship holders from 2005 to 2009. Concludes indicating the main benefits and outcomes of the program..*

**Keywords:** right to education; higher Education policies; access and retention in Higher education; program "Universidade para Todos" (PROUNI).

## SUMÁRIO:

**1.** Introdução; **2.** O Programa Universidade para todos (PROUNI); **3.** A participação privada na educação superior; **4.** A política de qualidade da educação superior; **5.** Estratégias da política para a permanência dos estudantes; **6.** Conclusão; **7.** Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Durante a Ditadura Militar no Brasil houve uma ampliação na criação de políticas públicas voltadas às universidades brasileiras. Contudo, essa expansão acarretou a cisão do modelo de educação até então vigente no país.<sup>1</sup> No Brasil existem basicamente dois principais modelos europeus clássicos de universidades: o humboldtiano e o napoleônico. Primeiramente, a universidade pensada por Wilhelm Von Humboldt era baseada na autonomia estudantil e docente do Estado, tendo como norte a liberdade acadêmica, unindo o ensino e a pesquisa.<sup>2</sup> Já o modelo napoleônico tinha como base uma educação subordinada ao Estado e objetivava a formação de profissionais para o mercado. Isto é, as escolas eram isoladas e tinham como objetivo a formação de profissionais aptos a trabalhar para o Estado.<sup>3</sup> Todavia o modelo de universidade adotado no Brasil teve diversas influências, não se caracterizando como um modelo

<sup>1</sup> DOTTA, A. G. Struttura e finanziamento del settore post Laurea in Brasile nel contesto dello sviluppo del servizio pubblico Dell'educazione. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa-Fé (Argentina), v.2, n.1, p.7-23, jan./jun. 2015. p.13; DOTTA, A. G.; NEVES, O. P. History of master and doctoral degree training from 1965-2013 in Brazil: a map of the public education service in the postgraduate system. **European Scientific Journal**, v.1, p.164-177, oct. 2015. p.165.

<sup>2</sup> MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, p. 15-35, abr. 2009.

<sup>3</sup> LUCKMANN, L. C.; BERNART, E. E. Da Universidade Clássica à Universidade Brasileira: aproximações e desdobramentos. **Unoesc & Ciência – ACHS**, Joaçaba, v.5, n.2, p.211-220, jun./dez. 2014. p.212.



puro. Percebe-se que a pesquisa, o ensino e a organização da universidade brasileira pautaram-se na origem alemã, enquanto a extensão provém do modelo de universidade estadunidense.<sup>4</sup>

No início do autoritarismo o modelo de educação brasileira foi alterado, fazendo com que na graduação, o ensino e a pesquisa não estivessem mais interligados, restando à pós-graduação a tarefa de fomentar a pesquisa. Este período foi concebido como a Reforma Universitária.<sup>5</sup> Na década de 1990, vários organismos internacionais publicaram documentos a respeito da educação e sobre suas possibilidades de reforma. O Banco Mundial conjuntamente com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) lançou um documento intitulado *La enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*,<sup>6</sup> sendo resultado de pesquisa feita por treze países. O documento consiste em questionamentos e recomendações feitos para Estados em desenvolvimento no que se refere à educação superior.<sup>7</sup>

A publicação deste documento foi ao encontro dos interesses privados, pois visa incentivar países a aumentarem seus investimentos nesse campo. No tópico *Fomento de la oferta privada de la educación superior* frisa-se a importância do ensino privado para o desenvolvimento da educação mundial de forma eficiente e flexível, praticamente sem auxílio estatal. A influência disso para a educação brasileira foi percebida na época de sua publicação e possui resquícios até o presente momento. O presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, iniciou a contrarreforma da educação brasileira,<sup>8</sup> tendo como símbolo a promulgação da Lei nº 9.394 em 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996). Esta legislação tem como objetivo o estabelecimento das regras gerais para a educação no país.

A maior crítica referente ao período do governo de Fernando Henrique Cardoso diz respeito ao caráter neoliberal de suas ideias políticas, influenciando ainda mais na expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, e estagnando o setor público.<sup>9</sup> Em 2000, o número de IES no Brasil era de 1.180, sendo que apenas 71 eram

<sup>4</sup> COSTENARO, D. C.; MARQUES, M. M. V. A educação superior brasileira e influência dos modelos de universidades estrangeiras. **Periódico de Divulgação Científica da FALS**, a.5, n.12, p.1-12, dez. 2011. p.2.

<sup>5</sup> MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n.106, p.15-35, abr. 2009. p.18.

<sup>6</sup> BANCO MUNDIAL. **La enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: BM, 1994. p. 115.

<sup>7</sup> VALLE, M. J. **PROUNI: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização**. Curitiba: 2009. 110f. (Mestrado em Educação). Universidade Tuiuti do Paraná. p. 63.

<sup>8</sup> LIMA, K. R. S.; PEREIRA, L. D. Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v.5, n.1, p.31-50, jan./jun. 2009. p.35.

<sup>9</sup> ALMEIDA; et al. Programa Universidade para todos- PROUNI: Políticas públicas e inclusão social. **Educação & Linguagem**, v.13, n.21, p.67-88, jan./jun. 2010. p. 68.



do setor público.<sup>10</sup> Houve ainda a criação de um programa educacional que se tornou destaque em seu governo nomeado de Financiamento Estudantil (FIES), o qual proporciona aos alunos o auxílio do Estado para o financiamento de cursos superiores não gratuitos.<sup>11</sup> Posteriormente em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o cargo de presidente do Brasil. Diferente de seu antecessor, ele possuía perfil voltado aos anseios populares e criou projetos como: o Programa Universidade para Todos; as Parcerias Público-Privadas e a Lei de Inovação Tecnológica.<sup>12</sup>

## 2. O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

No ano de 2004 o então presidente Lula editou a Medida Provisória nº 213 que instituiu oficialmente PROUNI e regulou a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. No ano seguinte, o projeto de lei referente ao programa foi promulgado e a Lei nº 11.096 entrou em vigor. Há mudanças substanciais entre a Medida Provisória e a lei promulgada. A primeira refere-se à proporção de bolsas concedidas de forma integral: na Medida Provisória a proporção era de uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes (art. 5º), enquanto a lei instituiu que seria de um bolsista para cada 10,7 alunos pagantes (art. 5º). Outra diferença relevante é a concessão das bolsas parciais, pois enquanto na Medida Provisória só havia bolsas de 50% (art. 1º), na Lei nº 11.096 são concedidas bolsas de 50% e de 25% (art. 1º). Além disso, havia na Medida Provisória a exigência de vínculo entre a instituição privada e o PROUNI quando aquela buscava os benefícios do Fies, determinação esta abrandada na nova Lei.<sup>13</sup> Por fim, há a avaliação das IES ligadas ao programa: a Medida Provisória estabeleceu que o curso da instituição que reprovasse no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) por três anos consecutivos seria desligado do programa (art. 7º,§4º), enquanto que a Lei do PROUNI reduziu este prazo para dois anos (art. 7º,§4º). As mudanças que a Lei nº 11.096 fez à Medida Provisória foram mais benéficas para as IES privadas e não necessariamente para os alunos que receberiam as bolsas.<sup>14</sup>

A importância das IES privadas dentro destas modificações, demonstrando como o governo negociou com as instituições o funcionamento do programa e não com os

<sup>10</sup> APRILE, M. R.; BARONE, R. E. M. Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para todos (PROUNI) em Questão. **VI Congresso Português de Sociologia**. Mundos sociais: saberes e práticas. 25 a 28 de junho de 2008. p. 6.

<sup>11</sup> QUEIROZ, V. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **ANDES-SN**, fev. 2015. p.46.

<sup>12</sup> OTRANTO, C. R. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANÇEBO, D. (Orgs.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, 2006. p.13.

<sup>13</sup> MANÇEBO, D. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, a.15, v.3, n.45, set./dez. 2004. p.82.

<sup>14</sup> CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.27, n.96 - Especial, p.979-1000, out. 2006. p.986.



seus destinatários.<sup>15</sup> O PROUNI tem por objetivo permitir o acesso de alunos de baixa renda ao ensino superior. De acordo com a pesquisadora Deise Mancebo havia duas razões que faziam o programa ser tão necessário: o número de alunos na faixa de 18 e 24 anos no ensino superior era de 9% e havia 37,5% das vagas nas instituições de ensino privado sem serem ocupadas.<sup>16</sup> Para ser beneficiado pelo programa o aluno deveter cursado o ensino médio inteiro em uma escola pública ou ter sido contemplado com bolsa integral dentro de uma instituição privada. Os portadores de deficiência e professores de escola pública (que queiram frequentar cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia, visando a formação do magistério da educação básica) também podem se beneficiar pelo programa.<sup>17</sup> A renda mensal familiar de um salário mínimo e meio per capita é requisito para a concessão de bolsa integral, enquanto para as bolsas parciais a renda mensal é de três salários mínimos.<sup>18</sup> Além disso, o aluno deve pontuar uma média no ENEM que varia entre os cursos pretendidos, as universidades e as pontuações de outros candidatos.<sup>19</sup>

Os únicos que não precisam comprovar renda são os professores oriundos da rede pública “Art. 2º A bolsa será destinada: III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei”. Antes de tratar da proporção de bolsas que as instituições devem aplicar internamente, é preciso compreender os tipos de IES privadas existentes e suas diferenças. As instituições privadas são aquelas credenciadas no Ministério da Educação e possuem diversas formas de classificação podendo, por exemplo, ser divididas entre universidades, centros universitários e faculdade. As universidades são aquelas que possuem ensino, extensão e pesquisa dentro do seu meio acadêmico; já os centros

<sup>15</sup> CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v.11, n.20, p.55-68, jan./jun. 2005. p.58.

<sup>16</sup> MANCEBO, Deise. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 3, p.75-90, set./dez. 2004. p.81.

<sup>17</sup> “Art. 2º A bolsa será destinada: I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei; III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei”.

<sup>18</sup> “Art. 1º: § 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). § 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação”.

<sup>19</sup> “Art. 3º O estudante a ser beneficiado pelo PROUNI será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato”.



universitários possuem ensino, extensão e pesquisa institucionalizada optativa; e a faculdade é voltada ao ensino.<sup>20</sup>

Outro parâmetro de classificação das IES privadas é quanto à sua finalidade econômica: com ou sem fins lucrativos. As instituições sem fins lucrativos se dividem em comunitárias, confessionais e filantrópicas. As comunitárias são aquelas em que a mantenedora possui representantes da comunidade; já as confessionais são as que seguem uma linha confessional e ideológica específica; e as filantrópicas são as que auxiliam a comunidade prestando serviços que deveriam ser oriundos do Estado. As entidades sem fins lucrativos comunitárias e confessionais são entidades não beneficente; enquanto a filantrópica é caracterizada como entidade beneficente.<sup>21</sup> Estas diferenciações são importantes, pois a lei que regulamenta o PROUNI distinguiu o tratamento dado a cada uma delas. A legislação<sup>22</sup> determina que as entidades com fins lucrativos e as sem fins lucrativos não beneficentes devem assinar um termo de adesão ao programa com um prazo de 10 anos, devendo conceder uma bolsa integral a cada 10,7 alunos pagantes.<sup>23</sup>

Se a instituição preferir, ela pode conceder uma bolsa a cada 22 alunos pagantes e conceder bolsas parciais de 50% e 25%, obedecendo a proporção estabelecida pela lei. As entidades beneficentes, para serem consideradas como tal, devem oferecer uma bolsa a cada nove alunos pagantes ou assinar o termo de adesão, adotando as demais regras do programa – uma bolsa a cada 10,7 alunos pagantes ou uma bolsa a cada 22

<sup>20</sup> BRASIL. **Cartilha do Ministério da Justiça**, da Secretaria de Direito Econômico e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. Instituições Privadas de Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/especiais/cartilhaPES.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

<sup>21</sup> BRASIL. Divisão de Temas Educacionais do Ministério das Relações Exteriores. **Denominações das Instituições de Ensino Superior (IES)**. Disponível em: <[http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura\\_cursos.html](http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html)>. Acesso em: 2 out. 2019.

<sup>22</sup> “Art. 5º. § 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do PROUNI, efetivamente recebida nos termos da Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica”.

<sup>23</sup> “Art.5º: A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (...) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (...) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo MEC, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo PROUNI ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados; (...) §4º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo PROUNI ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados”.



alunos, mais a concessão de bolsas de 50% e 25%. As IES com fins lucrativos, ao aderirem ao programa, são beneficiadas com a renúncia fiscal de quatro impostos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Importante destacar que há uma significativa diferença entre a renúncia fiscal e imunidade fiscal. A renúncia fiscal ocorre quando o Estado estabelece que determinadas pessoas – físicas ou jurídicas – não precisarão pagar um tributo específico, já a imunidade tributária é o benefício, concedido pela Constituição, da isenção ao pagamento de alguns tributos por parte de determinadas entidades. Isto acontece com as entidades beneficentes de assistência social, e em razão dessa imunidade elas são obrigadas a aderir ao PROUNI.<sup>24</sup>

O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas é uma alíquota de 15% sobre o lucro apurado, acrescido de 10% em relação ao lucro mensal que exceder a 20.000 reais.<sup>25</sup> Já a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido é feito antes da declaração do imposto de renda e a base de cálculo é o valor do resultado do exercício. A alíquota que incide sobre as IES privadas é de 9% (Lei nº 7.689, 15 de dezembro de 1988). Já o imposto da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social incide sobre o faturamento mensal em 2%, considerando a receita bruta dos serviços de qualquer natureza (Lei Complementar nº 70, 30 de dezembro de 1990). Por fim, há o da Contribuição para o Programa de Integração Social que reflete no faturamento e sua alíquota é de 5%. As entidades sem fins lucrativos não beneficentes já possuíam a isenção do IRPJ e do COFINS antes da adesão ao PROUNI. Elas permanecem pagando o PIS sobre a folha de salários e o pagamento de CSLL é, para elas, insignificante. Já as IES sem fins lucrativos beneficentes de assistência social possuem imunidade tributária sobre todos os tributos, com exceção ao PIS, não alterando sua situação com a adesão do PROUNI. No primeiro ano de implementação do programa, 2005, houve renúncia fiscal de R\$ 167.943.871,00 (valor triplicado em 2012). Acumulou durante o período de 2005-2012 o custo total de aproximadamente 737 milhões de reais. Na tabela a seguir sistematiza informações disponíveis no relatório e sobre Gastos Tributários: Síntese da Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, a qual expõe tanto os déficits financeiros ocasionados pela isenção tributária de algumas entidades.

---

<sup>24</sup> HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: uma análise do Programa Universidade Para Todos (PROUNI). *Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C*, Belo Horizonte, v. 66, p. 153-177, 2016. P; 156-158.

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **IRPJ** (Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas). Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/IRPJ>>. Acesso: 2. out. 2019.



**Tabela 1** – Isenção tributária em milhões de reais<sup>26</sup>.  
No período de 2005 até 2012.

TRIBUTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRPJ	78,6	110,1	159,7	176,8	197,8	243,3	165,0	175,5
CSLL	30,2	37,1	53,8	60,5	91,4	84,1	49,3	52,4
PIS	10,5	12,2	24,8	35,1	42,9	44,6	46,2	49,1
COFINS	48,5	56,4	114,7	161,7	198,4	206,1	213,3	226,8
<b>TOTAL</b>	<b>167,9</b>	<b>215,9</b>	<b>353,1</b>	<b>434,2</b>	<b>530,6</b>	<b>578,1</b>	<b>473,9</b>	<b>503,9</b>

Quanto aos valores referentes aos gastos mensais e anuais referentes a cada aluno bolsista.

**Tabela 2** – Número de bolsas distribuídas, custo anual e custo mensal.  
Por aluno no período<sup>27</sup> de 2005 até 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BOLSAS</b>	86.860	179.485	255.077	326.846	395.840	433.706	466.094	490.329
VARIAÇÃO ANUAL		207%	142%	128%	121%	110%	107%	105%
<b>CUSTO ANO</b>	1.933,50	1.202,83	1.383,92	1.328,37	1.340,44	1.332,97	1.016,93	1.027,78
VARIAÇÃO ANUAL		-38%	15%	-4%	1%	-1%	-24%	1%
<b>CUSTO MÊS</b>	161,13	100,24	115,33	110,70	111,70	111,08	84,74	85,65
VARIAÇÃO ANUAL		-38%	15%	-4%	1%	-1%	-24%	1%

A tabela possui a finalidade de comparar os valores e quantificar a renúncia fiscal que efetivamente houve, enfatizando que o programa é um custo para o Estado, ainda que indiretamente. Demonstra, também, como a renúncia fiscal aumentou ao longo dos anos, mas o custo do aluno diminuiu. Os fatores que criaram este quadro são inúmeros, desde a maior adesão feita pelas IES privadas ao longo do tempo até as questões econômicas do país. Importante destacar que no período analisado o programa cresceu consideravelmente, manteve uma média de crescimento de aproximadamente 130% no volume de bolsas concedidas. Destaca-se ainda que, ao mesmo tempo, o custo referente a manutenção da bolsa caiu consideravelmente, saindo de 161,13 reais

<sup>26</sup> Tribunal de Contas da União; Receita Federal; Secretaria da Educação Superior. Gastos Tributários: Síntese da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU. In: EVANGELISTA, Charles Mathusalem Soares (Comp.). **Workshop Internacional sobre Gastos Tributários**. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/gastos-tributarios-trabalhos/02PerspectivasdoControleeavaliadosgastostributrios.pptx>> Acesso em: 20 ago. 2019. p. 16.

<sup>27</sup> Idem.



mensais em 2005 e chegou em 2012 custando 85,65 reais, ou seja 47% menos do que no início do programa.<sup>28</sup>

### 3. A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação é uma garantia constitucional e deve ser efetivada por meio de ações estatais em conjunto com a sociedade. Além de estar no rol de direitos fundamentais, o direito à educação possui um capítulo que explana sobre o seu funcionamento dentro da Constituição no Art. 205. “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.<sup>29</sup> Há uma divergência doutrinária quanto ao conteúdo deste direito fundamental, sendo que autores, como Daniel Wunder Hachem, defendem que o direito ao ensino superior não se insere no direito à educação como mínimo existencial.<sup>30</sup> Apesar disso, há dentro da Constituição a garantia do acesso ao ensino superior como uma das obrigações do Estado, não sendo esta educação propriamente pública: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; ...”<sup>31</sup>

O Estado de fato não consegue promover a educação superior pública para todos e acaba sendo insuficiente para suprir todas as necessidades existentes, seja pela falta de recursos, seja pela grande demanda. Observa-se essa problemática antes mesmo da Constituição de 1988. Já na Ditadura Militar iniciou-se a prática de concessão de isenções fiscais para fomentar o desenvolvimento do país para evitar gastos financeiros diretos. As instituições de ensino públicas geravam gastos insustentáveis ao Estado, além de permitirem a presença estatal constante em todo o desenvolvimento do país.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Tribunal de Contas da União; Receita Federal; Secretaria da Educação Superior. Gastos Tributários: Síntese da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU. In: EVANGELISTA, Charles Mathusalem Soares (Comp.). **Workshop Internacional sobre Gastos Tributários**. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/gastos-tributarios-trabalhos/02PerspectivasdoControleeavaliadostributarios.pptx>> Acesso em: 20 ago. 2019. p.13.

<sup>29</sup> “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

<sup>30</sup> HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: uma análise do Programa Universidade Para Todos (PROUNI). **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 66, p. 153-177, 2016. p.165.

<sup>31</sup> “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; (...)”

<sup>32</sup> APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para todos (PROUNI) em Questão. **VI Congresso Português de Sociologia**. Mundos sociais: saberes e práticas. 25 a 28 de junho de 2008. Disponível em: <<http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/182.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2019. p. 5.



As políticas neoliberais implantadas na década de 1990 visavam um alto investimento no setor privado sem ter, contudo, gastos advindos diretamente dos cofres públicos. A própria corrente neoliberal visa a redução do poder estatal na sociedade, transferindo para a iniciativa privada os deveres do Estado. Esta atitude fortalece as instituições privadas e aumenta a mercantilização do ensino de nível superior.<sup>33</sup> É neste ponto que reside uma das críticas ao Programa Universidade para Todos. Ao invés do Estado investir na educação em instituições públicas, ele optou por auxiliar o setor privado a acolher as pessoas que não conseguiam adentrar as universidades públicas e desprovidas de meios para pagar pelo ensino.<sup>34</sup>

Pode-se considerar uma verdadeira privatização indireta da educação superior no Brasil.<sup>35</sup> É indireta porque as universidades públicas não foram de fato privatizadas, elas foram mantidas, todavia, a isenção fiscal concedida pelo governo fez com que o número de IES privadas aumentasse. Como já mencionado, no ano 2000 das 1.180 instituições de ensino, apenas 71 eram públicas; já em 2014 o número de instituições subiu para 2.400 e as públicas compunham 301. Portanto, em 14 anos o número de IES<sup>36</sup> privadas subiu de 1.109 para 2.099, quase dobro de instituições, revelando-se verdadeira privatização do ensino superior.<sup>37</sup>

#### 4. A POLÍTICA DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Constituição se preocupa em colocar a qualidade de ensino como um dos principais objetivos da educação. Do mesmo modo as leis infraconstitucionais seguem essa lógica, contudo, há pesquisas que demonstram que este nível de qualidade não é atingido dentro do ensino brasileiro.<sup>38</sup> O processo de avaliação é um importante instrumento para adquirir a qualidade almejada para a educação superior.<sup>39</sup> Entretanto, esta lógica avaliativa não se mostra utilizada fortemente na prática. A razão para tal é que a própria lei do PROUNI determina que a entrada de alunos na instituição seja pelo

<sup>33</sup> CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v.11, n.20, p.55-68, jan./jun. 2005. p.65.

<sup>34</sup> SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do PROUNI. **Revista de Administração Pública** – RAP, Rio de Janeiro, v.45, n.4, p.941-964, jul./ago. 2011. p.947-948.

<sup>35</sup> MANCENO, Deise. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 3, p.75-90, set./dez. 2004. p. 83.

<sup>36</sup> Dados obtidos através da dedução dos números trazidos anteriormente.

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Portal Brasil. Notícia. **Ensino superior com 7,3 milhões de estudantes**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/09/ensino-superior-registra-mais-de-7-3-milhoes-de-estudantes>>. Acesso em: 4. out. 2019.

<sup>38</sup> DOTTA, A. G. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.3, n.3, p.53-69, set./dez. 2019.

<sup>39</sup> GOMES, M. F. Poder de polícia sobre as instituições de ensino superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, a.3, n.11, jan./mar. 2003. p. 119.



ENEM, no entanto, sem a necessidade de realizar provas internas. Uma vez que o estudante já esteja matriculado, não há mais controle do que ocorre. Ainda, a IES privada só será desvinculada do PROUNI caso a entidade seja reprovada no SINAES duas vezes consecutivas.

Por mais que a lei tenha instituído uma forma de coibir a instituição a manter um ensino sem qualidade, não há um controle direto da qualidade deste ensino. Isto se dá porque o SINAES não serve propriamente para avaliar ensino, e sim a instituição em todo o seu conjunto. Como prevê a Lei nº 10.861,<sup>40</sup> que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), há: a avaliação, o caráter público do processo, a individualização das instituições e cursos, e a composição de todas as pessoas envolvidas na educação superior (alunos, professores, técnicos e comunidade externa).<sup>41</sup> É importante ressaltar que “a composição do SINAES está alinhada em três eixos avaliativos: a instituição, o curso e o desempenho dos estudantes”.<sup>42</sup>

Na mesma lei que institui o SINAES determina-se que a competência para avaliar a qualidade de ensino é do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).<sup>43</sup> O ENADE é um mecanismo do SINAES para avaliar os alunos dos cursos de graduação.<sup>44</sup> Contudo, a sua aplicação é no máximo trienal. Portanto, alunos em cursos que tenham duração de até cinco anos poderão não ter a chance de fazer a prova por mais de uma vez, como demonstra a própria lei que institui o SINAES. Mesmo que a IES privada seja reprovada, ela terá três anos para preparar seus alunos para uma nova prova.<sup>45</sup> Este desempenho não significa que ela será reprovada no SINAES, pois ele é um conjunto de avaliações, não sendo reduzido a um de seus procedimentos.<sup>46</sup> Assim sendo, não há uma avaliação efetiva e concreta da qualidade de ensino das instituições.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> “Art. 5º. § 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal”.

<sup>41</sup> “Art. 2º. O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos; (...) IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.”

<sup>42</sup> DOTTA, A. G.; GABARDO, E. **A Qualidade da Educação Superior no Brasil: Aspectos Históricos e Regulatórios das Políticas Públicas de Avaliação**. Buenos Aires, UNT, 2013. p. 12.

<sup>43</sup> “Art. 5º. § 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal”.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> “Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos; IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações”.

<sup>47</sup> DOTTA, Alexandre Godoy; GABARDO, Emerson. **A Qualidade da Educação Superior no Brasil: Aspectos**



## 5. ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA PARA A PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES

Uma crítica constante feita ao PROUNI é a questão da permanência do estudante dentro da instituição privada. O acesso, foco do programa e da Constituição Federal, é alcançado ao permitir, através de bolsas, que o aluno adentre o espaço privado sem gastos com a educação, ou quase sem, a depender da porcentagem da bolsa concedida. Contudo, o outro objetivo do programa é a permanência dos estudantes dentro do espaço educacional. Os dois principais objetivos do PROUNI estão em consonância com a Constituição Federal no que tange ao seu artigo 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.<sup>48</sup>

Esta questão foi observada pelo governo, pois ele criou a chamada bolsa permanência. O valor desta bolsa é o mesmo valor das bolsas de iniciação científica concedidas pelo governo. Contudo, ela só é válida para alunos que preencherem os seguintes requisitos: o curso precisa ter, no mínimo, 6 semestres e a carga horária média precisa ser igual ou superior a 6 horas diárias.<sup>49</sup> Todas essas questões foram trazidas por pesquisadores na área, pois a falta de auxílio para os estudantes é um dos grandes fatores que aumenta o número de desistências nos cursos. Neste sentido, “a evasão pode ser vista como um indicativo de falhas no processo de ensino e/ou nos serviços prestados e, ainda, como aumento de dispêndio financeiro, visto que a mesma estrutura acadêmica que poderia atender determinado grupo inicial de alunos acaba sendo utilizada por um quantitativo menor deles”.<sup>50</sup> Por este motivo, as instituições públicas são tidas como mais benéficas para alunos de baixa renda, pois além de serem completamente gratuitas, ainda há a possibilidade da concessão de um auxílio monetário voltado à moradia, ao transporte e à alimentação subsidiados pelo governo. A síntese é que, o PROUNI, “na melhor das hipóteses, constituiu-se em programa assistencialista, que prioriza o acesso – e não a permanência – do estudante ao ensino superior”.<sup>51</sup> Em relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União em 2010, o órgão reconhece basicamente os mesmos

---

Históricos e Regulatórios das Políticas Públicas de Avaliação. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114814/2013183%20-%20A%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20superior%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 4 out. 2016. p.14.

<sup>48</sup> VALLE, Marcos José. **ProUni**: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização. Curitiba, 2009. 110f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná. p. 81.

<sup>49</sup> BRASIL. Portal do PROUNI. **Bolsa Permanência**. Disponível em: <<http://PROUNIportal.mec.gov.br/bolsa-permanencia>>. Acesso em: 04. out. 2019.

<sup>50</sup> ASSIS, C. F. **Estudo dos fatores que influenciam a evasão dos alunos nos Cursos Superiores de Tecnologia de uma Instituição de Ensino Superior Privada**. Pedro Leopoldo: 2013. 91f. (Dissertação Mestrado Profissional em Administração) Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo. p. 13.

<sup>51</sup> CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v.11, n.20, p.55-68, jan./jun. 2005. p. 58.



problemas que os estudiosos do programa enfatizam: garantia do acesso e permanência dos estudantes e a promoção da qualidade de ensino, que é afetada pela necessidade de os estudantes trabalhar enquanto estuda.<sup>52</sup>

No mesmo documento há a apresentação de uma tabela que mostra a quantidade de evasão dentro das IES privadas até o ano de 2009. Esta tabela utiliza duas bases diferentes para determinar a evasão estudantil. A primeira: chamada de Definição 1 - é mais restritiva, pois considera os alunos evasivos como aqueles que não estão mais no sistema informativo do PROUNI, quando seu código foi encerrado. Já a segunda base que está denominada Definição 2 - usa como referência para medir a evasão quando há a bolsa encerrada por evasão ou por cancelamento da matrícula; o prazo de utilização é encerrado; o prazo de suspensão da bolsa se esgotou; for insuficiente o rendimento acadêmico do aluno bolsista; ou por solicitação do próprio aluno.

**Tabela 3** – Evasão dos bolsistas no prouni até 2009<sup>53</sup>

TIPOS DE BOLSA	DEFINIÇÃO 1			DEFINIÇÃO 2		
	Ñ EVADIU	EVADIU	TOTAL	Ñ EVADIU	EVADIU	TOTAL
<b>PARCIAL</b>	8.299	1.515	9.814	8.637	5.097	13.734
<b>INTEGRAL</b>	31.657	2.995	34.652	32.647	14.336	46.983
<b>TOTAL</b>	39.956	4.510	44.466	41.284	19.433	60.717
<b>PARCIAL (%)</b>	20,8	33,6	22,1	20,9	26,2	22,6
<b>INTEGRAL (%)</b>	79,2	66,4	77,9	79,1	73,8	77,4
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>EVASÃO BOLSAS PARCIAIS (%)</b>	84,6	15,4	100,0	62,9	37,1	100,0
<b>EVASÃO BOLSAS INTEGRAIS (%)</b>	91,4	8,6	100,0	69,5	30,5	100,0
<b>EVASÃO DO TOTAL DE BOLSISTAS</b>	89,9	10,1	100,0	68,0	32,0	100,0

A evasão dos alunos é maior quando se utilizam mais critérios como base, quando ela é um conceito ampliado, pois considera outros problemas ligados à realidade estudantil. Portanto, a desistência das bolsas do PROUNI é um problema ainda existente

<sup>52</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 004.379/2009-9**. Plenário. Relator Benjamin Zymler. Sessão realizada em 18 ago. 2010. p.3.

<sup>53</sup> BRASIL. Portal do PROUNI. **Bolsa Permanência**. Disponível em: <<http://PROUNIportal.mec.gov.br/bolsa-permanencia>>. Acesso em: 4 out. 2019.



dentro do programa e que, apesar de percentualmente parecer pequeno, é significativo ao ser considerado a quantidade total de bolsas concedidas.

Como já ressaltado, existem diversas classificações que definem o que é uma IES. Destacam-se neste ponto as entidades beneficentes de assistência social. Elas são instituições sem fins lucrativos e que gozam de uma imunidade tributária decorrente da Constituição Federal (Art. 195).<sup>54</sup> Os requisitos para o enquadramento neste tipo de entidade estão dispostos na Lei nº 12.101 (Art. 1º). São compreendidas como entidades beneficentes de assistência social as instituições que são pessoas jurídicas de direito privado que não visam lucros e que possuem como escopo a prestação de serviços de assistência social, tanto na saúde quanto na educação.<sup>55</sup>

Na legislação supracitada há a estipulação de concessão de bolsas para alunos. Diferentemente do PROUNI, não há qualquer teto salarial para que haja a distribuição de bolsas. Além disto, a proporção de bolsas concedidas é de uma para cinco alunos pagantes, sendo todas bolsas integrais. Se a instituição preferir, poderá aumentar a proporção para alunos pagantes e diminuir o desconto da bolsa. Isto é, a lei permite que sejam concedidas bolsas parciais de 50% (não há bolsas de 25% previstas), sendo uma bolsa para 9 alunos pagantes (Art. 13). Ao comparar com o Programa Universidade para Todos, é possível inferir que a lei que rege as entidades beneficentes de assistência social é mais benéfica para o aluno. Isto se dá no âmbito da proporção de bolsas concedidas e do percentual do desconto. O PROUNI concede uma bolsa a cada 10,7 alunos pagantes, e essas bolsas variam entre 100%, 50% e 25%.<sup>56</sup>

Ao fazer o cotejo entre a lei das beneficentes e a lei do PROUNI é possível destacar que a segunda possui dois pontos positivos sendo: a estipulação de um valor para a renda familiar do bolsista e a obrigatoriedade de uma parcela das bolsas ser destinada aos alunos com deficiência e os autodeclarados indígenas e negros. O debate a ser levantado neste tópico é como uma lei destinada a dispor sobre certificação das entidades e o regulamento dos procedimentos de isenção tributária é mais benéfica para o estudante. Esta lei foi criada no ano de 2009 – cinco anos depois do PROUNI – e não

<sup>54</sup> “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...) § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”.

<sup>55</sup> “Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei”.

<sup>56</sup> “Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. § 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso III do caput, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as seguintes condições: I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes”.



possui qualquer finalidade ou caráter de uma política pública governamental. Ela veio para dispor sobre o que a própria Constituição Federal determina, pois estabelece que é necessária uma lei para tratar das entidades beneficentes.

Mesmo não tendo este intuito, a Lei nº 12.101 permitiria que o acesso ao ensino superior fosse maior. Se fosse aplicada a lei ao invés do PROUNI, o número de alunos bolsistas seria o dobro e seriam concedidas apenas bolsas de 100%, o que facilitaria, em parte, a permanência do estudante no meio acadêmico. Não há como argumentar em favor da inclusão da renda familiar nos dispositivos da lei, e muito menos da porcentagem dos autodeclarados indígenas e negros. Isto ocorre porque a finalidade da lei não é permitir o acesso do estudante e sim disciplinar a categoria das entidades beneficentes. Contudo, se mostra contraditório uma lei com tal finalidade ser mais benéfica para os alunos que a lei criada exclusivamente para permitir maior acesso ao ensino superior.

Apesar dos pontos controversos do PROUNI, ao ser instaurado em 2005, ele trouxe mudanças significativas ao quadro geral do ensino superior. Primeiramente, é notório o número de alunos que tiveram acesso ao ensino superior após a promulgação da lei. Em 2005, o número de bolsas ofertadas foi de 112.275 (71.905 integrais), subindo para 306.726 (205.237 integrais) no ano de 2014. A oferta de bolsas praticamente triplicou. Em 10 anos de programa, foram concedidas em torno de 2.227.038 bolsas pelo país.<sup>57</sup> O acesso ao ensino superior foi concedido de forma gradual, chegando a um número satisfatório de alunos bolsistas nas IES privadas, pois antes não havia uma forma de vincular as entidades para que elas cedessem bolsas, apenas as beneficentes de assistência social possuíam essa obrigatoriedade devido à sua imunidade fiscal advinda da Constituição Federal. O fato de as bolsas serem destinadas para pessoas de baixa renda permite que o quadro de desigualdade social do país reduza. Isto se dá porque os alunos quebram o histórico de falta de acesso à educação e tem a chance de adentrar ao mercado de trabalho com maior preparo e qualificação. Compreende-se que um programa com os objetivos do PROUNI permite que aqueles que se beneficiam alcancem uma condição diversa da que estão.<sup>58</sup> O segundo ponto importante do programa é com relação à diversidade que ele proporciona dentro do ambiente estudantil. De todas as bolsas concedidas em 10 anos de programa, mais de 50% das bolsas foram concedidas às ações afirmativas.

<sup>57</sup> BRASIL. Portal do PROUNI. Bolsas **Ofertadas por ano**. Disponível em: <[http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf)>. Acesso em: 04. out. 2019.

<sup>58</sup> ALMEIDA, Cleide; DIAS, Elaine T. Dal Mas; PETRAGLIA, Izabel; RIZZO, Lupércio A. Programa Universidade para todos – ProUni – Políticas públicas e inclusão social. **Educação & Linguagem**, São Bernardo do Campo, v. 13, n. 21, p.67-88, jan./jun. 2010. p. 87.



**Tabela 4** – Distribuição da concessão de bolsa por raça<sup>59</sup>

	<b>BRANCOS</b>	<b>PARDOS</b>	<b>NEGROS</b>	<b>AMARELA</b>	<b>INDÍGENA</b>	<b>NÃO INF.</b>
<b>N de bolsas</b>	686.189	570.899	188.340	26.559	1.887	23.351
<b>%</b>	45,8%	38,2%	12,6%	1,8%	0,1%	1,6%

A tabela montada demonstra que houve preocupação governamental em conceder bolsas para alunos autodeclarados negros ou indígenas, pois a lei que rege o PROUNI determina a destinação de bolsas para este segmento.<sup>60</sup> A concessão das bolsas raciais é de acordo com a característica de cada Estado. Assim sendo, um Estado federativo com uma população em sua maioria negra, terá mais bolsas para negros; se for majoritariamente branca, o número de bolsas para negros será proporcional à minoria. Isto permite que as vagas reservadas para as ações afirmativas não fiquem ociosas, e sim que sejam preenchidas pelo máximo de alunos que a IES privada conseguirem de acordo com a densidade demográfica da região. Mesmo com todos os problemas que o programa apresentou durante a sua vigência, é possível inferir que o lado social foi, de certa forma, atingido. Isto ocorre porque aqueles que jamais conseguiriam adentrar a uma faculdade o fazem através de auxílio governamental, uma prestação positiva de um direito social.

## 6. CONCLUSÃO

Com base no estudo feito, desde o histórico das políticas públicas em educação no Brasil até as críticas feitas ao programa, é possível extrair algumas conclusões. Em primeiro lugar, o Programa Universidade para Todos é uma política pública complexa que envolve várias facetas da vida em sociedade. Não há como reduzir o programa a apenas um viés. Há os lados social, político e econômico do PROUNI que devem ser levados em consideração ao se atribuir críticas ao programa. Um programa complexo como o PROUNI possui vários ângulos, e eles precisam ser analisados em conjunto. Não há como afirmar que um programa é completamente bom ou ruim baseando-se apenas em uma parte dele, ele possui características positivas e negativas, sendo que estas precisam ser analisadas e melhoradas.

<sup>59</sup> BRASIL. Portal do PROUNI. **Bolsistas por raça**. Disponível em: <[http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_raca.pdf](http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf)>. Acesso em: 04. out. 2019.

<sup>60</sup> "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: II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. § 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE".



É neste ponto que adentra a segunda conclusão: após mais de 10 anos de PROUNI é possível inferir que o programa precisa ser repensado. A extinção imediata do programa, atitude severa e desmedida, faria com que uma parte significativa da população perdesse o acesso ao ensino superior. Contudo, isto não significa que é um programa sem lacunas. A questão mais complexa quanto ao PROUNI é como remodelá-lo sem fazer com que os alunos bolsistas sejam prejudicados. Uma maneira, a priori, simples e prática seria o Estado fiscalizar para onde está sendo destinado o valor da isenção fiscal da IES privada. Não se está sugerindo um controle da iniciativa privada como um ato, apenas daquela fatia que ao invés de ir para a sociedade em forma de tributo está sendo mantida com a entidade. Ao final de todo ano letivo, a instituição apresentaria o valor total da renúncia fiscal e demonstraria, a partir de orçamentos, qual foi o destino dado dentro do espaço universitário e se de fato atingiu o corpo discente. A IES poderia investir em infraestrutura, contratação de melhores profissionais, e assim por diante. Esta solução seria prática porque poderia amenizar dois problemas do programa: o controle da qualidade e a permanência do estudante bolsista. Com relação ao primeiro, haveria uma obrigatoriedade da instituição de investir em todo o seu ambiente acadêmico, atenuando os problemas que o PROUNI não consegue abarcar. No que tange à permanência estudantil, a entidade poderia promover políticas internas de auxílio aos bolsistas.

O PROUNI pode ter sido adequado à época em que foi criado e implementado. Todavia, diante dos dados e do histórico do programa se faz necessária uma reforma a fim de aprimorar os resultados obtidos pelas IES e conseqüentemente ampliar os benefícios dos alunos. Reside neste ponto uma crítica a própria solução da fiscalização estatal apresentada. Apesar da escolha do governo de manter o PROUNI até os dias atuais ser necessária, ele é uma medida paliativa. O programa não visa melhoria no ensino superior, nem nas demais camadas. É indispensável que o governo inclua em sua agenda políticas públicas que almejem a melhoria do ensino fundamental e médio, para que o ensino público seja de qualidade. A partir do momento em que o Estado começar a investir na rede pública visando um nível de ensino adequado, não haverá necessidade de gerenciar um programa de acesso ao ensino superior para pessoa de baixa renda, pois elas terão a mesma qualidade de ensino. Esta medida paliativa de gerar igualdade substancial para adentrar no ensino superior vem funcionando e gerando resultados, contudo, é o momento de o governo repensar formas de melhorar todos os níveis educacionais para gerar uma real igualdade substancial, visando até mesmo o mínimo existencial que abrange o ensino básico.



## 7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cleide; DIAS, Elaine T. Dal Mas; PETRAGLIA, Izabel; RIZZO, Lupércio A. Programa Universidade para todos – ProUni – Políticas públicas e inclusão social. **Educação & Linguagem**, São Bernardo do Campo, v. 13, n. 21, p.67-88, jan./jun. 2010.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para todos (PROUNI) em Questão. **VI Congresso Português de Sociologia**. Mundos sociais: saberes e práticas. 25 a 28 de junho de 2008. Disponível em: <<http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/182.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

ASSIS, Cristiano Ferreira de. **Estudo dos fatores que influenciam a evasão dos alunos nos Cursos Superiores de Tecnologia de uma Instituição de Ensino Superior Privada**. Pedro Leopoldo: 2013. 91p.Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza Superior**: Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: BM, 1994. 115p.Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição Federal**, 5 de outubro de 1988a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Divisão de Temas Educacionais do Ministério das Relações Exteriores. **Denominações das Instituições de Ensino Superior (IES)**. Disponível em: <[http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura\\_cursos.html](http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html)>. Acesso em: 2 out. 2019a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **IRPJ (Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas)**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/IRPJ>>. Acesso: 2 out. 2019b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; Receita Federal; Secretaria da Educação Superior. Gastos Tributários: Síntese da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU. In: EVANGELISTA, Charles Mathusalem Soares (Comp.). **Workshop Internacional sobre Gastos Tributários**. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-a-duaneiros/gastos-tributarios-trabalhos/02PerspectivasdoControleeavaliadosgastotributrios.pptx>> Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Bolsas Ofertadas por ano**. Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2019e.

BRASIL. **Bolsistas por raça**. Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_raca.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2019f.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Instituições Privadas de Ensino Superior**. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/especiais/cartilhalPES.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2019c.



BRASIL. Portal Brasil. **Ensino superior registra mais 7,3 milhões de estudantes**. Brasília, 23 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/09/ensino-superior-registra-mais-de-7-3-milhoes-de-estudantes>>. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. Portal do ProUni. **Bolsa Permanência**. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/bolsa-permanencia>>. Acesso em: 4 out. 2019d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 004.379/2009-9**. Plenário. Relator Benjamin Zymler. Sessão realizada em 18 ago. 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928461ED2AE0>>. Acesso em: 4 out. 2019.

BRITTO, Fabiano de Lemos. As Teorias Pedagógicas de Wilhelm Von Humboldt na historiografia da educação alemã. **33ª Reunião Anual da ANPED: Educação no Brasil: o balanço de uma década**. Londrina, 17 a 20 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT02-6240--Int.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v.11, n.20, p.55-68, jan./jun. 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O ProUni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p.979-1000, out. 2006.

COSTENARO, Denise Cristina; MARQUES, Marchesoni1 Marcell Vitori. A educação superior brasileira e influência dos modelos de universidades estrangeiras. **Periódico de Divulgação Científica da FALS, a. 5, n. 12**, Dez. 2011. Disponível em: <[http://fals.com.br/revela/REVELA%20XVII/artigo1\\_12.pdf](http://fals.com.br/revela/REVELA%20XVII/artigo1_12.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2019.

DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p.53-69, set./dez. 2016.

DOTTA, Alexandre Godoy. Struttura e finanziamento del settore post Laurea in Brasile nel contesto dello sviluppo del servizio pubblico Dell'educazione. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa-Fé (Argentina), v.2, n.1, p.7-23, jan./jun. 2015. p.13;

DOTTA, Alexandre Godoy; GABARDO, Emerson. **A Qualidade da Educação Superior no Brasil: Aspectos Históricos e Regulatórios das Políticas Públicas de Avaliação**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114814/2013183%20-%20A%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20superior%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 4 out. 2016.

DOTTA, Alexandre Godoy; NEVES, Ozias Paese. History of master and doctoral degree training from 1965-2013 in Brazil: a map of the public education service in the postgraduate system. **European Scientific Journal**, v.1, p.164-177, oct. 2015. p.165.



GOMES, Magno Federici. Poder de polícia sobre as instituições de ensino superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 3, n. 11, jan./mar. 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord.). **Direito público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: uma análise do Programa Universidade Para Todos (PROUNI). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 66, p. 153-177, 2016.

LIMA, Kátia Regina de Souza; PEREIRA, Larissa Dahmer. Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 15, v. 1, p.31-50, jan./jun. 2009.

LUCKMANN, Luiz Carlos; BERNART, Eliezer Emanuel. Da Universidade Clássica à Universidade Brasileira: Aproximações e desdobramentos. **Unoesc & Ciência – ACHS**, Joaçaba, v. 5, n. 2, p.211-220, jun./dez. 2014.

MANCEBO, Deise. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 3, p.75-90, set./dez. 2004.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, p. 15-35, abr. 2009.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA João Ferreira de; MANCEBO, Deise. (Orgs.). **Reforma Universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **ANDES-SN**, fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1095164128.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, a. 4, p.9 41-964, jul./ago. 2011.

VALLE, Marcos José. **ProUni**: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização. Curitiba, 2009. 110f.Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná.