



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**ANÁLISE DO PROUNI NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E
ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO DE UMA
INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA**

Salvador

2015

ANA CAROLINA FERNANDES MASCARENHAS

**ANÁLISE DO PROUNI NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E
ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO DE UMA
INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação *stricto sensu* – Doutorado em Educação – como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão da Educação

Orientador: Prof. Doutor Robert Verhine

Salvador
2015

M361 Mascarenhas, Ana Carolina Fernandes.

Análise do PROUNI nas dimensões acadêmica e econômico-administrativa: estudo de caso de uma instituição de ensino no município de Salvador/ Bahia. / Ana Carolina Fernandes Mascarenhas. – Salvador, 2015. 221 f.

Orientador: Robert Verhine.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Pós-Graduação em Educação. 2015.

1. Educação superior - privatização 2. Políticas públicas 3. Programa Universidade para Todos - PROUNI I. Universidade Federal da Bahia II. Verhine, Robert III. Título IV. Subtítulo.

CDU 378.81

ANA CAROLINA FERNANDES MASCARENHAS

**ANÁLISE DO PROUNI NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E ECONÔMICO-
ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO
MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação pela
Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Robert Verhine – orientador
Doutor em Educação pela Universität Hamburg, UH, Alemanha.

Prof. Fredie Souza Didier Jr.
Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Doutor Guilherme Marback Neto
Doutor em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Profa. Doutora Mariângela Matos
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia

Prof. Doutor Robinson Moreira Tenório
Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo

Profa. Doutora Ana Cristina Muniz Décia
Doutor em Educação pela Universidade de Federal da Bahia

A Deus, pelo dom da vida.

Aos meus queridos pais, pela doação incondicional e por me ensinarem todos os dias o sentido da palavra Família. Todo o esforço é por vocês e para vocês.

Às minhas irmãs, Nathi e Iza, aos meus cunhados e aos meus sobrinhos, que tornam a minha vida mais cheia de amor e ternura.

A Victor Hugo, meu cúmplice e companheiro, pela compreensão diária, pelo amor desmedido, por compartilhar comigo os mais lindos sonhos, as minha maiores batalhas e por ser o meu ponto de equilíbrio em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Ao longo da minha formação pessoal e profissional, eu encontrei verdadeiros gigantes, que foram responsáveis, direta ou indiretamente, por esta conquista. Apesar de não ser capaz de esgotar todas as pessoas neste espaço, registro os meus singelos agradecimentos:

Ao meu orientador, prof. Doutor Robert Verhine, pela generosidade nas contribuições, pelas incansáveis leituras e, sobretudo, por acreditar na capacidade transformadora do processo educacional.

Aos meus queridos mestres Guilherme Bellintani, Fredie Didier Jr. e Francisco Salles, exemplos de competência e dedicação. Não há palavras que possam expressar a minha gratidão por tudo, sempre.

Ao meu cunhado, Gustavo Freitas, e à Empresa Contas Contabilidade, pela revisão dos cálculos tributários.

À Tecnotrends, que colocou à inteira disposição os questionários para todos os estudantes da Instituição de Ensino; a Gabriel Santiago e Viviane Sena, que, com toda paciência do mundo, cuidaram do banco de dados dos alunos da Instituição.

Aos amigos Fernando Caria Leal Neto, Antonio Adonias, Rivailda Argolo, Mariangela Matos, Ana Décia Muniz, Gustavo Prazeres, Mirela Brito, Ana Thereza Meirelles, Geovane Peixoto, Daniela Borges, Thiago Borges, Maurício Requião, Verena Sales, Roberto Gomes, Dani Portugal.

À amiga Maiana Guimarães, pela amizade tão sincera e pelo auxílio incondicional na pesquisa, especialmente no debate de ideias e busca implacável do material de leitura.

Aos especiais amigos da Instituição em que trabalho, pela preocupação e torcida diárias, pelo auxílio na coleta e construção da base de dados. Registro, em especial, a atenção de Tiago Cesar, Ionia Berehens e Susã Lira na elaboração desta pesquisa.

Aos meus alunos, que me mostram todos os dias o sentido da palavra “educar”.

“A educação e a sociedade são dois processos fundamentais da vida, que mutuamente se influenciam.”

Anísio Teixeira

RESUMO

A pesquisa tem como elemento central o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), instituído em 2004, com o objetivo de ofertar bolsas parciais ou integrais a estudantes oriundos de escolas públicas, com renda familiar de até 3 salários mínimos. Na pesquisa, buscou-se investigar as contribuições do Programa para uma Instituição de Ensino em Salvador, nas dimensões acadêmicas e econômico-administrativa; em especial, objetivou-se analisar as condições socioeconômicas dos estudantes, relacionando-as com o desempenho acadêmico (dimensão acadêmica) dos bolsistas e a escolha do público-alvo da Instituição; identificar as modificações econômico-administrativas realizadas em virtude da adesão da Instituição ao PROUNI; e conhecer a percepção da comunidade interna sobre o PROUNI a partir das duas dimensões. A metodologia utilizada foi, portanto, o estudo de caso instrumental, pela facilidade de acesso aos dados acadêmicos, econômicos e administrativos e aos sujeitos de investigação, na tentativa de ampliar os debates e, conseqüentemente, servir de efetivo instrumento para o aperfeiçoamento e melhoria dessa política pública de democratização da educação superior. Desse modo, para a investigação da política e suas contribuições, o PROUNI foi analisado no contexto da privatização da educação superior, especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, já que as políticas de acesso à educação superior nada mais são do que fruto desses momentos históricos. Somente após a compreensão do fenômeno, buscou-se responder ao problema de pesquisa e apresentar os resultados alcançados, trazendo as repercussões para os sujeitos envolvidos (alunos e Instituição de Ensino). Conclui-se, portanto, que o PROUNI é um programa viável, mas, da forma que foi instituído, é muito oneroso para o Estado, na medida em que a não ocupação de vagas eleva o custo do aluno bolsista. Sugere-se uma mudança da contrapartida das Instituições, por meio da compensação tributária. Na dimensão acadêmica, o PROUNI precisa de ajustes para permitir a plena permanência dos estudantes, com a criação de um programa de acompanhamento, com envolvimento do Governo e das Instituições de Ensino e mudanças no critério renda e desempenho acadêmico, para permitir a ocupação integral das vagas e a manutenção dos estudantes na educação superior.

Palavras-chave: Privatização da Educação Superior; Políticas Públicas; PROUNI.

ABSTRACT

The focus of this research is the Brazilian's Federal Government program, known as PROUNI (Portuguese abbreviation for '*University for All*'), that was established in 2004. The program primary objective is to offer partial or full scholarships to students from public schools, whose family income was limited 3 minimum standards salaries. The aim of this research was to evaluate the program contribution for an educational institution in Salvador, in academic and administrative economic dimensions. For the academic dimension, a special attention was given to the socioeconomic conditions of scholarship students, analyzing it in the context of academic performance and in relation to the student's profile of the institution. For the administrative dimension, this research evaluated the economic and organizational changes, made in the institution, in order to join PROUNI. Finally, the internal community perception about PROUNI from both dimensions were also analyzed. The methodology used was the *Instrumental Case Study* format, because of the access to academic, economic and administrative data and research subjects. This approach could broaden the PROUNI debate and, consequently, it could serve as an effective instrument for improvement and enhancement of this public policy that is intended for democratization of higher education. Thereby, for policy investigation and its contribution, PROUNI was analyzed in the context of privatization of higher education, especially in the administration period of the Brazilian past Presidents Fernando Henrique and Luis Inácio Lula da Silva, once these policies for higher education are nothing more than the result of these historical moments. Only after comprehending this phenomenon, it was sought to answer the research problem and present the results achieved, bringing repercussions for those involved (students and educational institution). The results led to the conclusion that PROUNI is a viable social program, but is too costly in the actual format, as the scholarship costs rises with the non-occupancy of vacancies. It is also suggested a change in the financial contribution of the institution. In the academic dimension, PROUNI needs adjustments to allow full retention of scholarship students, with creation of a monitoring program that should involve both parts, the federal government and the educational institutional. There is also a need to optimize the income as inclusion criteria and academic performance parameters in order to allow full occupation of vacancies and maintenance of students in higher education.

Keywords: Privatization of Higher Education; Public Policy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Número de matrículas, por grau acadêmico, segundo a categoria administrativa da IES – 2012	28
TABELA 2 - Percentual de Matrículas de Graduação Presencial por Organização Acadêmica, segundo Categoria Administrativa (Pública e Privada) das Instituições de Educação Superior – Brasil – 2012	28
TABELA 3 – Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa – 2012	29
TABELA 4 – Número de matrículas na educação básica, segundo a dependência administrativa – Brasil 2012	48
TABELA 5 - Ensino Regular – Número de Matrículas no Ensino Médio e População Residente de 15 a 17 Anos de Idade – Brasil – 2007-2012	50
TABELA 6 – Evolução do número total de ingressantes em cursos de graduação, por categoria administrativa, Brasil 2001-2011	53
TABELA 7 - Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa e Regime de Trabalho - Brasil 2012	54
TABELA 8 – Número de funções docentes em exercício na educação superior, por grau de formação, segundo a categoria administrativa e as regiões geográficas, Brasil 2012	55
TABELA 9 – Alíquota e base de cálculo para as Instituições (antes e depois do PROUNI)	102
TABELA 10 – Matrículas em cursos de Graduação presenciais e a distância por raça	105
TABELA 11 – Diferença do perfil socioeconômico dos estudantes bolsistas e não bolsistas	130
TABELA 12 – Score x semestre letivo	132
TABELA 13 – Número total de bolsas e motivo de encerramento	133
TABELA 14 – Evolução do valor das mensalidades (2007-2014)	157
TABELA 15 – Alunos pagantes por semestre letivo	157
TABELA 16 – Receita mensal da Graduação (considerados alunos pagantes)	158

TABELA 17 – Percentual de tributos sobre faturamento	159
TABELA 18 – Isenção de tributos (PIS, COFINS, IR E CSLL)	159
TABELA 19 – Isenção de tributos (renúncia fiscal) x valor total da mensalidade dos bolsistas	160
TABELA 20 – Valor da mensalidade por bolsista matriculado em 2014.2	160
TABELA 21 – Valor da mensalidade dos alunos bolsistas 2007 a 2014	161
TABELA 22 – Número de vagas ofertadas x número de vagas ocupadas (bolsas integrais e parciais)	164
TABELA 23 – Valor da mensalidade por aluno bolsista após aplicação do POEB	166
TABELA 24 – Simulação de renda bruta x renda líquida para cálculo da bolsa	169

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Bolsas concedidas em Instituições nos anos de 2005 e 2006, de acordo com a lei 11.096/2005	93
QUADRO 2 - Custo de cada bolsa ProUni para o Estado, segundo o tipo de instituição de ensino superior privada, em 2006	100
QUADRO 3 - Número de bolsas ofertadas e renúncia fiscal, por ano	100
QUADRO 4 – Comparativo entre a média dos cursos que aderiram ao PROUNI em 2008 e o custo médio de cada bolsa em 2006 por tipo de entidade	101
QUADRO 5 – Principais motivos de encerramento de bolsas do PROUNI, entre os anos de 2005 e 2008	110
QUADRO 6 – Critério de rendimento do PROUNI (aprovação em 25% das disciplinas)	153

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Ganhos anuais, por faixa etária e etapas de ensino	46
GRÁFICO 2 – Taxa de escolarização na educação básica – 2009	50
GRÁFICO 3 – Evolução de matrícula na educação superior de graduação por dependência administrativa Brasil 1980-2011	51
GRÁFICO 4 – Evolução do valor das mensalidades no ensino superior brasileiro – 2000 a 2012	81
GRÁFICO 5 – Número de bolsistas por categoria administrativa de IES	98
GRÁFICO 6 – Bolsas ofertadas por ano (bolsas totais, parciais e integrais)	98
GRÁFICO 7 – Bolsistas com deficiência	104
GRÁFICO 8 – Bolsistas por critérios raciais	105
GRÁFICO 9 – Percentual de bolsas efetivamente ocupadas do PROUNI entre os anos de 2005 e 2008.	110
GRÁFICO 10 – Renda familiar de alunos não bolsistas	131
GRÁFICO 11 – Participação da família no financiamento dos gastos dos alunos não bolsistas	131
Gráfico12 – Renda familiar de alunos bolsistas	131
GRÁFICO 13 – Participação da família no financiamento dos gastos dos alunos bolsistas	131
GRÁFICO 14 – Dificuldade para acompanhamento do curso – alunos bolsistas	138
GRÁFICO 15 – Dificuldade para acompanhamento do curso – alunos não bolsistas	138
GRÁFICO 16 – Dificuldade para acompanhamento do curso dos alunos bolsistas na visão dos docentes	139
GRÁFICO 17 – Modificação das estratégias pedagógicas pelos professores	142
GRÁFICO 18 – Contribuição do curso na aquisição de cultura geral	143
GRÁFICO 19 – Contribuição do curso na aquisição de formação teórica	143
GRÁFICO 20 – Contribuição do curso na preparação do exercício profissional	143

GRÁFICO 21 – Contribuição do curso para ingresso no mercado de trabalho na área de formação	144
GRÁFICO 22 – Contribuição da Instituição para interação entre bolsistas e não bolsistas	144
GRÁFICO 23 – Percepção dos alunos não bolsistas para interação nas atividades em sala	146
GRÁFICO 24 – Percepção dos alunos não bolsistas para interação nas atividades extraclasse	146
GRÁFICO 25 – Percepção dos alunos bolsistas para interação nas atividades em sala	146
GRÁFICO 26 – Percepção dos alunos bolsistas para interação nas atividades extraclasse	147
GRÁFICO 27 – Participação dos grupos na superação das dificuldades pelos alunos não bolsistas	149
GRÁFICO 28 – Participação dos grupos na superação das dificuldades pelos alunos bolsistas	149
GRÁFICO 29 – Avaliação do PROUNI (docentes)	154
GRÁFICO 30 – Avaliação do PROUNI (alunos bolsistas)	155
GRÁFICO 31 – Itens objeto de aperfeiçoamento	155
GRÁFICO 32 – Infraestrutura (bolsistas)	178
GRÁFICO 33 – Infraestrutura (não bolsistas)	178
GRÁFICO 34 – Avaliação da infraestrutura – docentes	179
GRÁFICO 35 – Avaliação da biblioteca – docentes	179

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	21
2.1 QUE É PRIVATIZAÇÃO?	21
2.2 FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO	27
2.2.1 Oferta privada	27
2.2.2 Financiamento privado e o modelo brasileiro	30
2.2.3 Regulação, gestão e monitorização privadas: inaplicabilidade no modelo brasileiro	34
2.3 AS CAUSAS DA PRIVATIZAÇÃO	40
2.3.1 Procura: a teoria do capital humano e as altas taxas de retorno como elementos fundantes	40
2.3.2 A expansão privada	47
2.3.3 Outras causas: fatores externos	57
3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS	62
3.1 O OCTÊNIO DO GOVERNO FHC	70
3.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA	80
3.3 O PROUNI NO CONTEXTO DA PRIVATIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	86
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	113
4.1. A ESCOLHA DA METODOLOGIA	113
4.2 ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO	116
4.3 OS CAMINHOS DA PESQUISA	122
4.3.1 As abordagens qualitativas e quantitativas: a triangulação das abordagens	122
4.3.2 As técnicas/instrumentos de pesquisa	124
4.3.2.1 População e sujeitos de pesquisa: critérios de seleção	125
4.3.3 Tratamento e análise dos dados	127

5 ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA: RESULTADOS E DISCUSSÕES	129
5.1 DIMENSÃO ACADÊMICA: UM OLHAR A PARTIR DA COMUNIDADE (ALUNOS, PROFESSORES E GESTORES)	129
5.2 A DIMENSÃO ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA DO PROUNI: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA PARA A COMPREENSÃO DA EFETIVA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA	155
6 CONCLUSÃO	184
REFERÊNCIAS	191
APÊNDICES	201
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada aluno bolsista	202
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Acadêmico e Vice-Coordenador	204
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Administrativo-Financeiro	205
APÊNDICE D – Questionário alunos bolsistas	206
APÊNDICE E – Questionário alunos pagantes	212
APÊNDICE F – Questionário docentes	218

1 INTRODUÇÃO

A educação brasileira passou por uma série de transformações ao longo de toda a história. Até a década de 1990, o ensino superior educacional foi considerado elitista, uma vez que, essencialmente, só ingressavam estudantes de classe média-alta, que tiveram uma educação básica sob a responsabilidade da iniciativa privada (RISTOFF, 1999). Isso decorre de uma educação básica na esfera pública colocada em segundo plano, deixando à margem muitos jovens em situação de vulnerabilidade, especialmente os negros, que tiveram a sua história pautada na discriminação racial, em virtude do regime escravocrata vivenciado ao longo do período de colonização brasileira, configurando as desigualdades históricas no país.

Ocorre que as mudanças enfrentadas nos últimos vinte anos impulsionaram à compreensão da educação como um meio para desenvolver o ser humano, o cidadão, resguardando, desse modo, a dignidade e, conseqüentemente, servindo de meio para o desenvolvimento da nação.

O Estado, a partir de diversos movimentos sociais e pressões de organizações nacionais e internacionais, começou a preocupar-se com as políticas públicas para permitir, de forma indiscriminada e universal, a educação para todos os cidadãos, com vistas à redução das desigualdades econômicas e sociais.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 205, determina que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, “com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa”. E impõe, no seu art. 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação científica [...]” (inc. V)¹.

A Constituição de 1988, portanto, resguarda o direito à educação como um direito fundamental social, porque exige prestações positivas do Estado para a sua

¹ Ressalte-se que a Constituição de 1988 somente estabelece a educação fundamental como universal e obrigatória (art. 208, inc.I). O acesso ao ensino superior, segundo a Constituição, consiste em um direito público subjetivo (art. 208, §1º), sendo que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art.207).

consecução (MARTINS, 2006, p.106; SIFUENTES, 2001, p.7; LIBERATI, 2004, p.208). O direito à educação pode ser destacado “como um valor de cidadania e de dignidade da pessoa humana, itens essenciais ao Estado Democrático de Direito”(SIFUENTES, 2001, p.2). Além disso, é condição para a realização dos ideais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação ilegítimas.

A efetivação desse direito deve ser alcançada por todos, em especial pelo Estado, que não deve limitar-se somente ao conteúdo mínimo dos direitos sociais. O Estado precisa proporcionar aos cidadãos, por meio de políticas de acesso à educação, a adequada satisfação desses direitos (MARTINS, 2006, p.111). Com efeito, políticas para permitir o acesso ao ensino superior, como o sistemas de cotas nas universidades públicas, assim como o Fundo de Financiamento da Educação Superior (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), nas instituições privadas, são válidas, mas é preciso ir além para compreender se essas políticas atendem, com eficiência, aos objetivos para os quais foram criadas, em especial a permanência qualificada, permitindo a reparação histórica das desigualdades vivenciadas por parcela da população brasileira.

Inicialmente, cumpre destacar que o PROUNI foi criado sob a égide do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2004, e implementado pela Lei Federal n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de ofertar bolsas de estudos parciais e integrais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, em contrapartida à isenção de impostos (PIS, COFINS, CSLL, IRPJ) às que aderem ao programa, já que o Estado não tinha condições de ofertar todas as vagas na esfera pública para suprir a demanda dos concluintes de ensino médio que não poderiam arcar com a educação superior particular.

O PROUNI, portanto, é dirigido a estudantes das redes públicas de educação básica e aos da rede privada na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita de, no máximo, um salário mínimo e meio para bolsistas integrais e até três salários mínimos para bolsistas parciais, além de estudantes portadores de deficiência, nos termos da lei e professores 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. Os candidatos são pré-selecionados pelo perfil socioeconômico e pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e, na etapa final, selecionados pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual compete, também, aferir as informações prestadas pelos candidatos. Essa seleção confere uma maior qualidade às instituições, na medida em que passam a receber os candidatos com melhores desempenhos no exame (MEC, 2012, p.1).

Desde a sua implementação, esse programa tem gerado na comunidade acadêmica, assim como em toda a sociedade brasileira, questionamentos diversos, que vão desde a privatização da educação brasileira até ao desempenho dos estudantes e à sua efetividade em relação à redução das desigualdades socioeconômicas.

Embora se presencie um momento de regulamentação da ampla publicidade dos dados e da garantia do acesso à informação estabelecidos pela Lei Federal 12.527/2011, o Governo Federal não tem divulgado dados importantes para a avaliação do programa. É importante ressaltar que, no sítio institucional direcionado às informações do PROUNI², os dados referem-se tão somente aos resultados em termos de ofertas de bolsas, como, por exemplo, ocupação das bolsas por Unidades da Federação, bolsistas por categoria administrativa, por turno, por sexo, raça, dentre outros.

Dados financeiros, tais como custo por estudante, valores não arrecadados em virtude da renúncia fiscal, além dos principais motivos para evasão, cancelamento de bolsas em virtude de fraudes, desempenho acadêmico, número de bolsas efetivamente ocupadas, perfil socioeconômico dos estudantes, dentre tantas informações, não são divulgados pelo Governo Federal, apesar da necessidade premente de avaliação do programa e identificação das principais contribuições para a democratização do acesso à educação superior.

Trata-se de um programa que já beneficiou mais de 2 milhões de estudantes, desde a sua implementação em 2005 até o segundo semestre de 2014, sendo 69% das bolsas integrais (MEC, 2014, p.1).

² O sítio institucional é <http://prouniportal.mec.gov.br>

O problema é que o próprio Estado que contempla o programa como um dos mais importantes já criados para atingir ao objetivo de inserir os estudantes de baixa renda na educação superior, não apresenta dados que possibilitem uma avaliação das dimensões acadêmicas e econômico-administrativa relacionadas ao programa.

A pesquisadora, inclusive, participou no segundo semestre do ano de 2012 de evento realizado pelo Ministério da Educação, intitulado “O Controle Social do PROUNI”. Na oportunidade, buscou dados relevantes não divulgados oficialmente, porém os membros da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle do PROUNI (CONAP) solicitaram o envio de e-mail à Comissão para a obtenção dos referidos dados. Em 29 de setembro de 2012, foi encaminhada mensagem para conap@mec.gov.br, com questionamentos sobre estudantes contemplados com bolsa permanência; custo médio do estudante para o Governo brasileiro; evasão por insuficiência de rendimento; número de excluídos do processo em razão do não atendimento aos requisitos previstos na Lei, dentre outros, sem sucesso, apesar das inúmeras tentativas.

Os dados relacionados ao programa e apresentados ao longo dos capítulos foram obtidos, essencialmente, pelas pesquisas bibliográficas e pelo relatório do Tribunal de Contas da União sobre o PROUNI e FIES.

Em virtude da ausência de publicidade e transparência de dados, contrariando a já citada Lei de Acesso à Informação, é que a pesquisa pretende, a partir de uma Instituição de Educação Superior, investigar as contribuições do programa e permitir a utilização do caso particular para a divulgação de dados relevantes, assim como para a provocação de novos debates que contribuam para a melhoria dessa política pública para a sociedade brasileira (estudo de caso instrumental), respondendo, portanto, ao seguinte problema de pesquisa: Como o PROUNI contribui para a comunidade acadêmica nas dimensões acadêmicas e econômico-administrativa?

Nesse sentido, como delimitação do objeto de estudo, esta pesquisa tem o escopo geral de analisar as contribuições do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), a partir das dimensões acadêmicas e econômico-administrativa no contexto de uma instituição de educação superior no Município de Salvador, Bahia.

Como desdobramento do problema de investigação, a pesquisa pretende atingir aos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar as condições socioeconômicas dos estudantes, relacionando com o desempenho acadêmico (dimensão acadêmica) dos bolsistas e a escolha do público-alvo da Instituição;
- b) identificar as modificações econômico-administrativas realizadas em virtude da adesão da Instituição ao PROUNI;
- c) conhecer a percepção da comunidade interna sobre o PROUNI a partir das dimensões acadêmicas e econômico-administrativa.

Com vistas a responder ao problema de investigação e atender aos objetivos propostos, a pesquisa está dividida em quatro capítulos, além desta introdução.

No primeiro capítulo (capítulo 2), buscou-se compreender o fenômeno da privatização da educação superior, em especial as formas e causas da privatização da educação superior brasileira, no intuito de relacionar, posteriormente, com o capítulo 3, cujo objetivo central foi investigar o PROUNI no contexto da privatização educacional.

No segundo capítulo (capítulo 3), portanto, analisaram-se as políticas de governo nos períodos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, já que as políticas de acesso à educação superior nada mais são do que fruto desses momentos históricos. Nesse aspecto, é importante ressaltar que o PROUNI foi implementado no governo Lula, mas as discussões sobre a democratização do acesso à educação superior foram iniciadas ainda no governo FHC, sobretudo em virtude do estímulo à ampliação da oferta no setor privado, além da necessidade de oferecer acesso a estudantes em condição de vulnerabilidade que não podem, sozinhos, ou mesmo com a ajuda das famílias, arcar com os custos da educação privada. Além desses fatores, outros - não menos importantes - foram objetos de investigação desse contexto de privatização da educação e da própria democratização do acesso à educação superior.

O terceiro capítulo (capítulo 4) permite a compreensão dos caminhos escolhidos para a pesquisa (metodologia), com destaque à identificação da Instituição de Educação Superior escolhida e a importância do estudo de caso para a avaliação das contribuições do PROUNI nas já citadas dimensões.

No quarto capítulo (capítulo 5), por sua vez, buscou-se responder ao problema de pesquisa e apresentar os resultados alcançados. Nesse sentido, essa pesquisa pretende contribuir para a avaliação do Programa Universidade para Todos, em especial dados econômicos, perfil socioeconômico, desempenho acadêmico dos bolsistas, modificações implementadas pela Instituição de Educação superior escolhida, oferecendo indicadores e permitindo descortinar horizontes ainda não vislumbrados pela sociedade brasileira, em virtude da falta de acesso à informação ou, ao menos, da ausência de transparência do Estado brasileiro na utilização dos recursos públicos, já que o PROUNI é uma transferência indireta de recursos ao setor privado, como será analisado ao longo da pesquisa.

Espera-se que a investigação dessas contribuições permita, inclusive, o aperfeiçoamento e melhoria dessa política pública como um dos instrumentos para a democratização da educação superior de forma efetiva.

2 A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

2.1 QUE É PRIVATIZAÇÃO?

O termo privatização vem do latim *privus*, que significa particular, ou seja, tornar/converter algo em privado.

Para Belfield e Levin (2004, p.17), o termo ‘privatização’ é uma designação genérica de vários programas e políticas educacionais, em que há a transferência das atividades e responsabilidades dos governos/instituições e organizações públicas para os indivíduos e organizações privadas. Esse fenômeno pode se dar pela liberalização – quando os agentes privados não são submetidos às regulamentações de governo – ou pela mercantilização – quando são criados novos mercados para servir de alternativa aos serviços prestados pelo governo.

O fenômeno da privatização é relativamente recente em países da América Latina e assume diversos contornos e formas em cada um deles.

Nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, algumas tendências são apresentadas e influenciaram, de uma forma ou de outra, o processo de privatização. Dentre elas, estão o aumento significativo da demanda pela educação, a valorização do mercado e a redução do papel do governo, ou seja, o fenômeno da privatização não é um processo único e exclusivamente brasileiro³.

No Brasil, a privatização ganha importância e destaque na era do governo de Fernando Henrique Cardoso, em especial com a publicação da Lei n.9.491, de 9/9/1997⁴, que permitiu a criação de um Programa Nacional de Desestatização, e tinha como objetivos principais, dentre outros, “reordenar a posição estratégica do Estado⁵ na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente

³ Sobre a análise da expansão da educação, Escrigas e Lobera (2009, p.4).

⁴ Essa lei revogou a Lei n.8.031, de 12/04/1990, publicada no governo de Fernando Collor de Mello.

⁵ Os conceitos de Estado e Governo são diferentes. O primeiro é mais extenso e menos transitório, podendo ser conceituado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2012, p.122). O autor, entretanto, informa que o conceito gera muitas divergências, mas - a par das diferenças – os elementos do Estado “soberania, território e povo” são imprescindíveis. Governo, por sua vez, é a forma pela qual a soberania do Estado se organiza, ou, em termos mais simples, é a forma de organização do poder, sendo monarquia (quando o governo é exercido por um só) e república (participação do povo no governo) as principais formas de governo. Para finalidade desta pesquisa, a despeito da distinção entre Estado e

exploradas pelo setor público, e permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais” (art. 1º, incisos I e V).

Essa lei permitiu a transferência da execução de certas atividades e serviços prestados pelo Estado para a iniciativa privada, moldando uma nova configuração do Estado enquanto prestador de serviços públicos, principalmente “aqueles com os quais sempre teve gastos infundáveis e pouca eficiência quanto aos resultados”. Tanto assim que serviços como energia, telecomunicação, siderurgia, dentre outros, passaram à iniciativa privada, mediante concessões ou permissões (CARVALHO FILHO, 2011, p.322-323).

O Programa Nacional de Desestatização foi fruto do chamado “Consenso de Washington”⁶, que expressou novos rumos para a América Latina, impulsionados pelas vertentes do Liberalismo, Reestruturação produtiva e Globalização, necessárias para estabilização e desenvolvimento dos países em desenvolvimento, ou seja,

Em todos os lugares onde foram adotados, esses planos seguiram, sempre, o mesmo roteiro: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma grande ênfase na necessidade do ‘ajuste fiscal’. Acompanharam a realização de reformas do Estado – sobretudo privatizações e mudanças na seguridade social -, desregulamentação dos mercados e liberalização (internacionalização) comercial e financeira. (FILGUEIRAS, 2006, p.94).

Para Pegoraro (2013, p.34-35), uma das pessoas-chave no que se refere à reforma do Estado foi Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Fazenda no governo Sarney e chefe do Ministério da Administração e Reforma do Estado no governo FHC. O objetivo central de Bresser era a criação de uma reforma gerencial do Estado, no sentido de seguir as políticas definidas pelo Consenso de Whashington, sendo uma delas a desresponsabilização do Estado pelas questões sociais, transferindo para a

Governo, esta não apresenta relevância, pois são os governos que elaboram e implementam as políticas públicas, as políticas de Estado, a exemplo das políticas para a educação. Então, não faz sentido estabelecer a distinção nesse âmbito. No mesmo sentido, setor público será utilizado no sentido das instituições públicas de educação.

⁶ O Consenso de Washington foi uma reunião de caráter acadêmico, ocorrida em novembro de 1989 entre funcionários do governo dos EUA, FMI, BIRD, BID e economistas acadêmicos latino-americanos, convocada pelo Instituto de Economia Internacional, cujo objetivo foi avaliar as reformas de caráter liberal já em andamento e criar a oportunidade de coordenação das ações por parte de entidades com papel importante no processo. (FILGUEIRAS, 2006, p.95-96).

própria sociedade a solução dos problemas, ou seja, a necessidade de implementar o processo de privatização em áreas essenciais.

Assim como em diversas áreas, não foi diferente com a educação brasileira, em especial com a educação superior.

Nesse contexto, o Brasil passou pela privatização sob a forma de mercantilização da educação, com a instituição de novos mercados pelo setor privado, mas ainda continuou submetida à regulamentação pública, permitindo que o Estado brasileiro atue na edição de normas e fiscalize as instituições de ensino, em todos os níveis educacionais⁷.

É claro que o processo de privatização da educação não é novo, remontando às primeiras Constituições brasileiras, quando o Estado autorizava à iniciativa privada a oferta educacional e mantinha as políticas públicas e investimentos público-educacionais relegados a segundo plano⁸.

A primeira Constituição - outorgada em 1824 – em apenas um artigo regulamentou a educação brasileira, dispondo que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos brasileiros. Entretanto, como afirma Chizzoti (2005, p.50-53), a educação básica ficou relegada à iniciativa privada, e visou tão-somente atender às reivindicações liberais de Portugal, inserindo-se no texto mais como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos do que uma obrigação efetiva do Estado.

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, o Império foi extinto, mas as diretrizes de um Estado liberal/não intervencionista permaneceram. Em 1891, foi promulgada uma nova Constituição – a primeira constituição republicana – que não tratou a educação gratuita como um dever da União, sendo resguardada aos Estados a sua regulamentação⁹.

⁷ Para finalidade desta pesquisa, os termos privatização e mercantilização serão considerados como sinônimos.

⁸ Daniel Levy (1995, p.33), em obra sobre a análise da educação superior na América Latina, informa que, a partir de 1955, quando se podem reunir dados sobre um considerável número de países, verifica-se que o setor privado somente detinha 14% do número de matrículas. O Brasil, entretanto, detinha três quintos desse total, representando o maior sistema dual (público e privado) da América Latina.

⁹ Esclarecedora a lição de Cury em relação à Constituição de 1891 (2005, p.70): “[...] o silêncio constitucional sobre a desigualdade fazia da igualdade a lei do mais forte e a defesa da desigualdade fazia da igualdade uma tese discriminatória. [...] É possível dizer que a educação teria sido o único direito social insinuado no campo dos direitos civis. Mas, mesmo isto, com a hegemonia do

A Emenda Constitucional de 1926, por sua vez, foi responsável pela intervenção da União na educação brasileira, por entender que a centralização permitiria a coesão nacional e o caráter nacional do processo educacional, garantindo a ideia de construção de uma nação. Cury (2005, p.104) defende que a Revisão de 1926 antecipa, em 8 anos, a concepção da educação como um direito social “pelo qual o Estado dá uma resposta, que não é a de ‘outorga’, às pressões de vários movimentos civis entre os quais as pressões do operariado”.

A Constituição de 1934, por outro lado, representou um enorme avanço no campo educacional. Não só determinou a competência privativa da União em traçar as diretrizes da educação nacional, como também trouxe ao texto a responsabilidade da União, Estados e Municípios em favorecer o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e cultura em geral, além de determinar que o plano nacional de educação, a ser estabelecido em lei federal, deveria contemplar o ensino primário integral gratuito, de frequência obrigatória e a tendência à gratuidade do ensino fundamental. Pela primeira vez, um texto constitucional brasileiro regulamentou o financiamento da educação, dispondo que a União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos que dez por cento, e os Estados e Distrito Federal nunca menos que vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educacionais.

A Constituição de 1937, outorgada após o golpe de Estado de Getúlio Vargas, inverteu as tendências democratizantes da Constituição de 1934, desobrigando o Estado da oferta da educação. A intenção do governo era afastar o financiamento educacional pelo Estado, estabelecendo uma relação de solidariedade entre os ricos para os mais necessitados.

As Constituições subsequentes, por outro lado, – resguardado o contexto histórico – seguiram as mesmas diretrizes da Constituição de 1934. Para Boaventura (2005, p.194), o texto constitucional de 1946 é um documento político sem maiores inovações e que se volta, de certa forma, à Constituição de 1934, sendo um “passaporte para ingressarmos na vida democrática”.

liberalismo oligárquico, será ancorado na dimensão de *virtus*, própria do esforço individual de cada qual. Assim, não haverá educação obrigatória exatamente porque a oportunidade educacional será vista como demanda individual”.

A Constituição de 1967 segue a mesma linha e, no seu anteprojeto, apenas três modificações foram propostas: extensão da gratuidade oficial para o ensino secundário; gratuidade do ensino superior estaria condicionada à insuficiência de recursos dos estudantes e ao seu excepcional merecimento; e, por fim, seria permitido ao Estado remunerar os professores de religião (HORTA, 2005, p.217).

A vinculação de receitas, na forma regulamentada pela Constituição de 1934, foi também excluída da Constituição de 67, apesar dos amplos debates da Comissão de juristas. Em plenário, o financiamento da educação foi debatido à luz da teoria do capital humano, que será melhor esclarecida na seção 2.3.1, tendo como base da discussão a relação educação-desenvolvimento, como informa Horta (2005, p.219), ao citar o deputado Carlos Wernek:

Sem a educação do nosso povo, sem aperfeiçoamento da nossa cultura, sem o preparo das gerações novas, não podemos sonhar e pensar em desenvolvimento do País (...) o que os países desenvolvidos nos demonstram é que recursos investidos em educação constituem a melhor forma de conseguir não apenas o desenvolvimento, mas até o progresso material e econômico de qualquer país. Não posso silenciar aqui uma estatística feita por técnicos e estatísticos norte-americanos a propósito do rendimento de um homem que tenha apenas a instrução primária em relação aos outros com instrução média e superior.

Por ser uma Constituição outorgada no período do golpe militar, as discussões sobre a educação e o desenvolvimento da sociedade ocorreram em outras instâncias. Os ideais da Comissão de Juristas foram relegados a segundo plano, e o Congresso Constituinte foi coagido a aprovar um texto constitucional que atendia aos interesses do período histórico vivenciado.

A Constituição de 1988, promulgada após um extenso período de ditadura e aclamada pela reabertura do processo democrático, bem como para ampliação dos direitos e garantias individuais e sociais a serem implementados pelo Estado, reduzindo as desigualdades e a ausência do Estado em esferas sociais importantes, volta a vincular as receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino, além de modificar, por meio da Emenda Constitucional 14/1996, a organização do ensino.

A mesma Constituição também incluiu a gratuidade do ensino nas escolas públicas e a oferta de bolsas de estudos para as escolas privadas, quando houvesse falta de vagas na escola pública na localidade de residência do aluno.

O maior debate travado na elaboração da Constituição de 1988, porém, foi a definição do conceito de “educação pública”. Três foram as definições: “o público

mantido pelo Estado; o público não-estatal; e o público como serviço público” (PINHEIRO, 2005, p.284).

A primeira definição foi defendida pelo Fórum da Educação “por entender que o ensino é uma atividade prioritária da esfera pública da sociedade e que, portanto, é uma atribuição do Estado”; o conceito de público não-estatal, por sua vez, foi defendido pelas escolas confessionais e comunitárias, diferentes das particulares. Assim foram consideradas todas as instituições do Estado e todas as outras que não se organizassem como empresa lucrativa. Por fim, o conceito de público como serviço público foi utilizado para estabelecer esse caráter da educação, negando a distinção entre público e privado. Para essa definição, toda a educação ministrada pelo Estado ou por instituição privada, entendida como necessária ao desenvolvimento do cidadão e do país, é pública (PINHEIRO, 2005, p.284-285).

Apesar da regulamentação da educação nas Constituições como garantia fundamental, ao longo da história, o Estado brasileiro não priorizou a educação na esfera pública. O setor privado, desde a década de 1930, passou a se fortalecer no campo de ensino, em especial na Constituição de 1967, que previu o “apoio técnico e financeiro” à instituição particular¹⁰.

A Constituinte de 1988¹¹ também enfrentou o conflito público-privado na esfera educacional, e o setor privado, aproveitando-se do enfraquecimento da rede pública e da perda da qualidade no decorrer do regime militar, procurou se revestir de público para se legitimar nesse campo (PINHEIRO, 2005, p.287). Na prática, o setor privado conseguiu ampliar a sua atuação em detrimento da oferta de uma educação pública de qualidade.

Vê-se, portanto, que o processo de privatização, pela forma da oferta privada, foi sustentado pela intenção do Estado brasileiro em transferir para o particular a oferta educacional, na medida em que não tinha capacidade para satisfazer a educação em todos os níveis, além de ser uma forma de liberar os recursos públicos para

¹⁰ “A sociedade brasileira tem demonstrado percepções de mudança, talvez ainda muito tímidas, na forma de como ela própria tem lidado com a educação. O final da década de 1980 e a década de 1990 foram determinantes para a identificação da educação como necessidade imperiosa para o desenvolvimento. Essa identificação, por muitas vezes ou até como regra, sequer saiu do ambiente puramente perceptivo, intencional. São poucas as experiências de mudanças significativas da estrutura educacional como um todo nos últimos vinte anos”(BELLINTANI, 2010, p.15).

¹¹ Sobre a evolução da educação nas Constituições brasileiras, válida a leitura de Boaventura (1996).

investimentos em outras áreas, influenciado pelas diretrizes do processo de privatização estabelecidas no Consenso de Washington.

Destaque-se, entretanto, que a oferta privada não foi a única forma de privatização no Brasil. Belfield e Levin (2004, p.17) elencam três formas de apresentação da privatização: a) oferta privada; b) financiamento privado; e c) regulação, gestão e monitorização privadas.

O Brasil apresenta duas das três formas de privatização, que serão compreendidas nas seções a seguir.

2.2 FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO

2.2.1 Oferta privada

A oferta privada é vislumbrada quando o particular oferece a educação, em qualquer nível educacional, sem a necessidade da oferta pública. Conforme a definição de Pinheiro (2005, p.284-285), essa oferta pode ocorrer pelas empresas privadas, assim como pelas escolas confessionais e comunitárias, em detrimento da educação pública e gratuita.

Ressalta-se que Estado tem o dever previsto pela Constituição de universalizar o ensino fundamental, provocando, conseqüentemente, um crescimento no ensino médio, mas o mesmo não acontece com a educação superior. Segundo dados do PNAD 2009, a taxa de escolarização bruta na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior passou de 16,6 em 2002 para 26,7 em 2009 e 27,8% em 2011, e a taxa de escolarização líquida na mesma faixa etária passou de 9,8 em 2002 para 14,4 em 2009 e 14,6% em 2011¹².

Associada a esses dados, a educação superior apresenta, segundo Censo da Educação Superior 2012, 2.416 Instituições de Ensino Superior, sendo 2.112 privadas (destas, 89,9% são faculdades e apenas 4% universidades), com

¹² “A taxa de escolarização bruta expressa o percentual da população de 18 a 24 anos que declara frequentar escola. A taxa de escolarização líquida, por sua vez, identifica o percentual da população de 18 a 24 anos que declara cursar graduação” (INEP, 2013, p.50).

5.140.312 matrículas (sendo 37% destas matrículas em faculdades e 42,3% em universidades privadas), do total de 7.037.688, conforme tabela 1, que demonstra o número de matrículas, por categoria administrativa, a tabela 2, que indica o percentual de matrículas por organização acadêmica, e a tabela 3, que apresenta o número de Instituições da Educação Superior.

TABELA 1 – Número de matrículas, por grau acadêmico, segundo a categoria administrativa da IES - 2012

Grau acadêmico	Matrículas em Cursos de Graduação					
	Total					
	Total	Pública				Privada
Total		Federal	Estadual	Municipal		
Total	7.037.688	1.897.376	1.087.413	625.283	184.680	5.140.312
Bacharelado	4.703.693	1.129.777	692.080	298.672	139.025	3.573.916
Licenciatura	1.366.559	604.483	322.178	250.843	31.462	762.076
Tecnológico	944.904	140.935	64.424	62.318	14.193	803.969
Não aplicável	22.532	22.181	8.731	13.450	-	351

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior (2013c)

TABELA 2 - Percentual de Matrículas de Graduação Presencial por Organização Acadêmica, segundo Categoria Administrativa (Pública e Privada) das Instituições de Educação Superior – Brasil – 2012

Categoria Administrativa	Matrículas em Cursos de Graduação				
	Total (%)				
	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IFs e Cefets
Total	100%	54,17	15,43	28,82	1,59
Federal	100%	89,59	-	0,14	10,27
Estadual	100%	88,60	0,27	11,13	-
Municipal	100%	59,16	10,93	29,91	-
Privada	100%	42,31	20,69	36,99	-

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior (2013c)

TABELA 3 – Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa - 2012

Categoria Administrativa			Instituições				
			Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF e CEFET
		Total	2.416	193	139	2.044	40
Brasil	Pública		304	108	10	146	40
	Privada		2.112	85	129	1.898	-

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior (2013c)

A partir desses dados, associada à análise das causas da expansão privada que serão analisadas na seção 2.3.2, é possível inferir que a oferta privada foi a forma de privatização utilizada no Brasil, já que, com a universalização do ensino fundamental e, conseqüentemente, com um aumento do número de estudantes que concluíam o ensino médio, a educação superior privada passou a ofertar vagas para suprir a demanda, ou seja, a baixa oferta da educação superior pública, em detrimento da expansão da oferta privada, é uma tendência seguida pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento – inclusive o Brasil – para conter despesas públicas, mormente quando há outras áreas de igual interesse que precisam dos investimentos públicos (saúde, segurança pública, redução das desigualdades socioeconômicas, dentre outros)¹³, apesar de o setor público apresentar uma evolução considerável no número de matrículas, saindo de 944.584 em 2001, para 1.897.376 matrículas em 2012.

Do mesmo modo, houve a ampliação do número de instituições públicas, que passaram de 183 em 2001, para 304 em 2012 (INEP, 2013c), ou seja, o número de matrículas e instituições públicas dobrou em 12 anos, mas não foi suficiente para atender à demanda dos concluintes do ensino médio, principalmente quando se levam em consideração as altas taxas de retorno para a educação superior, conforme será demonstrado na seção 2.3.1.

¹³ “[...] Nos países em vias de desenvolvimento, as limitações financeiras associadas a uma base fiscal mais exígua têm constituído um obstáculo significativo às ambições da oferta de ensino superior. A chamada crise do estado providência (BARR, 2004) tem posto em causa a tradicional dependência em muitos sistemas de ensino superior nas fontes de financiamento público. Em todos os países ocidentais observamos tentativas em conter a despesa pública, nomeadamente em áreas como saúde e segurança social (em particular em virtude do crescente envelhecimento da população)” (TEIXEIRA, 2009, p.17).

2.2.2 Financiamento privado e o modelo brasileiro

Além da oferta privada, outra forma de privatização é o financiamento privado, que consiste no pagamento da educação pelos indivíduos ou organizações privadas, ao invés de o Governo assumir esse investimento.

São as famílias ou organizações privadas que pagam diretamente às Escolas, financiando a educação dos estudantes, sem contar com a participação governamental, porque

dada a incapacidade do governo de arcar com a pressão dos custos, alguns destes estão sendo repassados aos pais e alunos, com o surgimento do fenômeno de participação nas despesas (*cost-sharing*). Isso está sendo feito através da introdução e aumento de taxas de matrícula e mensalidades, a retirada de subsídios e bolsas, e a adoção do sistema de empréstimos. Novas tendências podem acomodar a dicotomia caracterizada pela ES pública por um lado e a educação privada com taxas por outro. A diversificação de recursos financeiros parece ser a tendência predominante nas universidades públicas e privadas, como consequência da necessidade de se obter novas fontes de renda. Recentemente, o modelo de financiamento público-privado nas universidades parece estar ganhando terreno. Isso não sugere que o Estado abdique da sua responsabilidade e compromisso de alocar fundos às universidades, mas sim que outras fontes de financiamento complementem a sua contribuição. [...] Além do crescimento exponencial das matrículas, novos mecanismos de participação nas despesas (*cost-sharing*), o surgimento de fornecedores de outros países, o surgimento e crescimento de distintos tipos de ES pública e privada, a educação a distância e virtual, e muitas outras inovações exigem maneiras mais novas e flexíveis de lidar com a ES. Estas novas formas e estruturas para a ES requerem novas formas de financiamento. A diversidade dessa nova realidade levou à busca por políticas e mecanismos governamentais alternativos que possam enfrentar esses desafios de forma adequada. (ESCRIGAS; LOBARA, 2009, p.6).

Belfield e Levin (2004, p.18-21) entendem que, em muitos países, as famílias e governo contribuem em conjunto para o financiamento educacional. É o caso, por exemplo, das universidades públicas americanas, onde os estudantes – ou suas famílias – pagam metade dos custos, sendo o restante pago com subsídios governamentais. Em muitos países em desenvolvimento, o governo arca com os custos diretos da educação, mas as famílias têm que arcar com as taxas adicionais, para cobrir, por exemplo, manuais e outros materiais necessários.

No Brasil, o sistema educacional é misto, ou seja, financiado tanto pelo público quanto pelo privado. Até a conclusão do ensino médio, os governos são responsáveis pelo financiamento da educação pública, oferecida a todos os cidadãos. As famílias que têm possibilidade de arcar com os custos da educação

podem matricular os seus filhos na educação privada, em escolas regulamentadas pelo Poder Público. Sobre esse sistema, Tedesco (1991, p.32), em análise sobre aspectos da educação superior na América Latina, alerta que:

os dados de distribuição da matrícula indicam que, apesar de esforços públicos serem maiores na educação básica que na superior, existe uma porcentagem importante de matrícula primária privada. No entanto, da mesma forma que no Japão, as universidades públicas são as que gozam de maior prestígio e nível de excelência. Esta articulação tem permitido que no caso do Brasil apresente-se como típico de aplicação regressiva dos recursos públicos em educação: os filhos das famílias de classe alta vão a escolas primárias e secundárias privadas de boa qualidade, onde obtêm a preparação que lhes permite passar nos exames exigentes das universidades públicas gratuitas. Os filhos das famílias de escassos recursos, por outro lado, recebem uma educação primária e secundária pública de baixa qualidade, que não os habilita para obter boas pontuações nas provas de acesso à universidade e, portanto, devem pagar uma educação superior de baixa qualidade.

Vale ressaltar que a educação superior não está regulamentada na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais como uma educação universal, isto é, prestada a todos os cidadãos que concluem o ensino médio e que desejam cursá-la.

Ocorre que a teoria do capital humano e a análise das altas taxas de retorno para a educação superior, que serão objeto de estudo na seção 2.3.1, induzem os jovens e seus familiares a aceitarem a ideia de que só é possível ingressar competitivamente, com altas taxas de retorno, no mercado de trabalho mediante o aumento do nível educacional, embora constitucionalmente não exista a obrigação do Estado de oferta universal do ensino superior. Isso quer dizer que a educação superior brasileira pública ainda não consegue suprir toda a demanda para essa etapa educacional, contando o Estado brasileiro com as instituições particulares para a oferta de vagas, em especial para os estudantes que receberam educação básica pública e que não conseguem ingressar nas universidades públicas, seja porque não atingiram score suficiente, seja pelo número de vagas ofertadas, reflexo das desigualdades sociais vivenciadas no Brasil.

Entretanto, em virtude do número de pessoas que não podem arcar com os custos da educação privada, o Governo criou algumas políticas de inserção dos estudantes na educação privada, tais como o FIES e o PROUNI, que serão tratados no capítulo 3, por meio do financiamento direto aos estudantes (FIES) ou concessão de bolsas de estudos parciais ou integrais (PROUNI).

Para Tedesco (1991, p.24), há muitos argumentos utilizados a fim de justificar a necessidade de expandir o financiamento privado, dentre eles estão:

[...] 2. o desafio de melhorar a qualidade [quantidade] da educação em contextos de restrição orçamentária. De acordo com essa assertiva, o ensino privado compensaria as dificuldades do setor público para absorver a demanda educativa, particularmente nos níveis superiores do sistema.

3. A necessidade de dinamizar o funcionamento das instituições educativas. Na última década expandiu-se a convicção segundo a qual o ensino privado permite aos pais exercer o direito de escolher a educação dos seus filhos e que aquele (ou um sistema misto, público e privado) estimula a eficiência e o dinamismo das instituições.

Nesse processo de expansão, o Brasil passou, inclusive, pela modificação do próprio conceito de organização universitária, já que, a partir de 1997, com o Decreto 2.306¹⁴, fruto da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, houve a autorização legal para a liberação e gestão das instituições de educação superior por empresas com finalidade lucrativa. Até a promulgação da Constituição de 1988, havia a previsão de oferta educacional pela iniciativa privada, sem a menção do caráter privado/mercantil. Esse decreto inaugurou uma nova organização administrativa das instituições, prevendo expressamente a mercantilização da educação, com o reconhecimento da “educação superior como uma potencial mercadoria a fazer parte do mercado, o *mercado educacional*” (SGUISSARD, 2013, p.18), ou seja,

nesses mais de doze anos de vigência da LDB, os sucessivos governos neoliberais têm editado uma série de decretos, leis, portarias e outros instrumentos normativos com a finalidade de operacionalizá-la. No que se refere à diversificação institucional, destacam-se o Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, que regulamentou o Sistema Federal de Educação – normatizando a tipologia e as atribuições das instituições de ensino superior, admitindo, de forma definitiva, as IES com fins lucrativos e estabelecendo, na referida tipologia, a diversificação daquelas instituições. As regras de organização do ensino superior e de avaliação de cursos foram alteradas, em 2001, pelas disposições do Decreto n. 3.860/2001, que consolidou a expansão do empresariamento do ensino superior, no Brasil (CHAVES, 2010, p.487).

Essa alteração permitiu uma série de transformações, dentre elas a instalação de monopólios de Instituições mantidas por empresas de capital aberto, vale dizer, mantenedoras que passaram a negociar grande parte do seu capital na Bolsa de Valores¹⁵.

¹⁴ Esse Decreto, por sua vez, foi revogado pelo *Decreto* n. 5.773/2006, que, mantém, entretanto, em seu artigo 15, alíneas “g” e “h”, a distinção e o reconhecimento das IES sem e com fins lucrativos.

¹⁵ “É preciso, todavia, distinguir dois fenômenos: nem toda instituição de ensino superior que se associou ao capital internacional abriu capital na bolsa de valores. O contrário não é verdadeiro: toda

Esse movimento foi responsável, inclusive, pela participação de capital estrangeiro no setor educacional. Hoje, “cerca de meia dúzia de empresas de capital aberto do campo educacional – Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Kroton Educacional/Pitágoras, SEB (Sistema Educacional Brasileiro) Participações S. A. e *Laureate International Universities* – reúnem aproximadamente 150 faculdades, alguns centros universitários, algumas universidades e em torno de 1.000.000 de matrículas”¹⁶. (SGUISSARD, 2013, p.21). Sampaio (2011, p.40) cita essas instituições como as mais conhecidas, mas informa que há 36 grupos educacionais que abriram capital na bolsa de valores, representando aproximadamente 10% de todas as matrículas em instituições de educação superior no país.

Dessa forma, além da expansão da educação superior pela oferta privada, permitida, sobretudo, pelas instituições privadas com finalidade lucrativa a partir dos estímulos governamentais iniciados na década de 1990, outro processo vivenciado foi a formação dos “oligopólios, no ensino superior privado, com a criação de redes de empresas por meio da compra e (ou) fusão de IES privadas do país, por empresas nacionais e internacionais de ensino superior e pela abertura de capitais destas nas bolsas de valores” (CHAVES, 2010, p.483).

Esses argumentos demonstram que o Brasil, percebendo a necessidade de expandir a educação superior, passou a utilizar políticas voltadas ao estímulo do setor privado. Além disso, alguns tipos de financiamento no setor privado passaram a ser visíveis: o financiamento exclusivamente privado, ou seja, estudantes, famílias arcam com os custos educacionais; as bolsas de estudos/financiamentos ofertados por organizações/instituições privadas, de acordo com as suas políticas internas; as bolsas de estudos previstas em acordos e convenções coletivas¹⁷; a educação

companhia pode (o que efetivamente acontece) vir a ter capital internacional. Apesar de diferentes, ambos os fenômenos inscrevem-se na própria trajetória do sistema de ensino superior e da relação que o Estado estabeleceu com o setor público e com o privado. Nesse sentido, iniciativas como a abertura de capital na bolsa de valores ou parcerias com redes internacionais de educação só se tornaram possíveis porque há pouco mais de 10 anos as mantenedoras das instituições privadas optaram pela forma comercial e se instituíram como mantenedoras de instituições privadas com finalidade lucrativa” (SAMPAIO, 2011, p.39).

¹⁶ Em 2013, Estácio de Sá absorveu a SEB, assim como em 2014 foi autorizada a fusão da Anhanguera e Kroton.

¹⁷ A Convenção Coletiva dos docentes do ensino superior privado da Bahia estabelece, em sua cláusula vigésima sétima *caput* e parágrafo único, referente à gratuidade de ensino, que: “Será assegurada aos filhos de professores, dependentes legais e aos próprios professores a gratuidade nos cursos de graduação e de pós-graduação, assim como na Educação Básica oferecida pela instituição. Parágrafo único. O dependente mantém o gozo da gratuidade se o professor se

financiada parcialmente pelo setor público, isto é, a educação privada é subsidiada pelo governo, como é o caso do FIES e PROUNI.

Esse processo de expansão da educação no setor privado, por sua vez, gerou a necessidade de regulação pelo Estado, conforme se verá na seção a seguir.

2.2.3 Regulação, gestão e monitorização privadas: inaplicabilidade no modelo brasileiro

De acordo com a classificação estabelecida por Belfield e Levin (2004), a terceira forma de privatização é a regulação, gestão e monitorização privadas, que consiste na regulação e monitorização dos serviços educacionais pelo setor privado. Os estudantes, famílias e as organizações privadas - por meio da recusa na matrícula em instituições de baixa qualidade ou exigência de melhores serviços – são responsáveis por garantir padrões satisfatórios de qualidade.

É claro que as famílias que têm condições de arcar com os custos da educação privada estão constantemente fiscalizando os serviços educacionais, na medida em que têm a liberdade de escolha. O próprio mercado regula a prestação destes serviços, conseguindo manter-se as instituições que têm perfil mercadológico definido, isto é, instituições que se adaptam à realidade do mercado, oferecendo atividades de acordo com a capacidade econômica dos estudantes e os seus projetos político-pedagógicos.

Entretanto, essa “fiscalização privada”, no Brasil, fica no campo meramente opcional e de atuação participativa de cada família. Não há uma sistematização de política para efetiva participação do setor privado na regulação e gestão da educação. As escolhas são feitas a partir dos interesses dos estudantes, seja considerando os aspectos econômicos ou de qualidade das Instituições de Ensino, mas não há um envolvimento sistematizado dos alunos e das famílias para a regulação e monitorização das Instituições de Ensino.

No contexto brasileiro, diversas são as políticas e programas governamentais para a regulação, gestão e monitorização das instituições de educação.

Na educação superior, foi o governo de Luis Inácio Lula da Silva que instituiu o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a publicação da Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004.

A lei, até hoje em vigor no ordenamento brasileiro, tem como principal objetivo sistematizar os processos de avaliação e regulação da educação superior, a partir de um tripé: avaliação dos cursos de graduação, das instituições e dos estudantes, buscando identificar o mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior, além de orientar as políticas de expansão da oferta; promover a responsabilidade social das instituições, respeitando a identidade institucional e a autonomia (INEP, 2012b, p.1).

O Estado, nesse contexto, por meio do Ministério da Educação, exerce o papel de avaliação, regulação e supervisão no campo educacional, instituindo os procedimentos de credenciamento e recredenciamento das instituições (avaliação externa de instituições), autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação (avaliação de cursos) e a realização do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) para os estudantes ingressantes e concluintes dos cursos de graduação. Além desses procedimentos de avaliação, outros instrumentos foram utilizados para compor esse sistema, tais como o Censo da Educação Superior, realizado anualmente, com o objetivo de coletar dados do número de estudantes matriculados, cursos ativos, número, titulação e regime de trabalho de docentes, dentre outros aspectos; a autoavaliação, realizada pelas instituições de ensino por meio das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), com caráter permanente e com autonomia para a realização das avaliações internas; e o Cadastro das instituições e dos respectivos cursos, necessários à informação do público em geral acerca da regularidade de cada uma das instituições e cursos existentes no país.

Para a realização da avaliação e regulação das instituições, tanto interna – realizada pelas próprias instituições – quanto externa – realizadas *in loco* pelo INEP – são consideradas dez dimensões: missão e projeto de desenvolvimento institucional

(PDI); política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; responsabilidade social das instituições; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e técnico-administrativo; organização de gestão das instituições; infraestrutura física; planejamento de avaliação; política de atendimento aos estudantes e, por fim, sustentabilidade financeira.

Já a avaliação e regulação de cursos consideram três dimensões: organização didático-pedagógica; perfil do corpo docente; e instalações físicas.

Para completar o tripé do sistema nacional, o ENADE busca aferir desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento¹⁸.

Todos os processos estabelecidos pela Lei do SINAES são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), sendo de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sua operacionalização.

As informações obtidas com o SINAES são utilizadas pelas instituições, para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais, para orientar políticas públicas, assim como pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições (INEP, 2012b, p.1), favorecendo as suas escolhas, segundo as suas preferências pessoais, qualidade dos serviços educacionais, e outros aspectos relevantes demonstrados pelos dados oficiais divulgados.

Marchelli (2010, p.562) defende que

¹⁸ “A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2003, procurou ampliar os critérios de avaliação, embora tenha perdido parte da objetividade representada pelo ENC. Seu substituto, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), realizado por amostragem, não centra a avaliação no aluno, mas nos cursos, com a aplicação de exames aos estudantes no início e no final do percurso na graduação. De todo modo, operou-se uma ruptura nos critérios avaliativos durante o período em questão”. (CASTRO, 2007, p.23). É importante ressaltar que mudanças recentes foram implementadas no ENADE, tais como a aplicação da avaliação a todos os estudantes concluintes e dispensa de realização do exame pelos ingressantes.

a avaliação externa dos sistemas de ensino foi assim adotada pelos governos como um instrumento de controle político do desenvolvimento social.

Os resultados dos exames aplicados aos estudantes passaram a ocupar um lugar central na agenda do planejamento educacional, considerados a forma de melhor eficácia para aferir a qualidade. Entendeu-se que os resultados da aprendizagem dizem respeito ao sistema escolar como um todo, que engloba a infraestrutura, meios de financiamento, organização do trabalho dos professores, administração de recursos pedagógicos, envolvimento dos pais e da comunidade, entre outros aspectos que podem ser destacados.

No aspecto governamental, esses dados são de alta relevância para os programas de financiamento da educação superior, em especial o PROUNI, porque as Instituições de ensino privadas, para aderir e manter os cursos vinculados ao Programa, precisam manter os conceitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Educação, a partir dos critérios de desempenho do SINAES, por duas avaliações consecutivas, nos termos do art.7º, §4º, da Lei 11.096/2005.

Assim é que, em 05 de dezembro de 2013, por meio do Despacho n.209, o Ministério da Educação publicou lista com 270 cursos que não poderiam ofertar vagas em vestibulares para o ano de 2014, inclusive vagas do PROUNI, porque ficaram com Conceito Preliminar de Curso (CPC) entre 1 e 2, em uma escala de máxima de 5 pontos. Destes, 152 tinham a possibilidade de reverter a situação, tendo em vista a apresentação de tendência positiva, ou seja, tiveram um índice maior no segundo ciclo avaliativo, se comparado com o primeiro, mas seria preciso corrigir eventuais falhas e deficiências apresentadas. Os 118 cursos restantes, de tendência negativa, não poderão ofertar vagas por, pelo menos, dois anos¹⁹. (BRASIL, 2013f).

Como avanço do sistema de regulação e avaliação da educação superior, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 4.372/2012, que visa à instituição do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), cujos objetivos são: substituir a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e unificar os processos de regulação e avaliação dessa etapa educacional, que estão divididas por diversos órgãos (CNE, SESU, INEP, CAPES) (SGUISSARD, 2013, p.9).

¹⁹ Nos termos do Despacho 192, os cursos com tendência negativa são todos aqueles que “[...]apresentaram piora na comparação entre os índices de 2008 e 2011, [e] não poderão ter a referida medida cautelar revista pela Secretaria sem a efetiva comprovação do cumprimento de todas as medidas relacionadas no protocolo de compromisso assumido no processo regulatório específico de renovação de reconhecimento do curso” (BRASIL, 2012b, p.32).

Sguissard (2013, p.16) atribui o contexto de implementação dos órgãos de regulação da educação à “mundialização do capital de predominância financeira, à redução do Estado e à diminuição do Fundo Público para interesses sociais dos trabalhadores”, substituindo o Estado-Providência, o Estado-Investidor/Empresário pelo Estado-Regulador, em contrapartida à ampliação do setor privado na oferta educacional, vale dizer,

[...] nas últimas décadas se observa uma redefinição nos modelos de regulação e na relação entre a autoridade política e as instituições que compõem o sistema. Para que este número crescente de universidades fosse capaz de responder adequadamente aos desafios e necessidades do meio envolvente, era necessário dar-lhes capacidade de resposta e uma maior flexibilidade administrativa e organizacional. Assim, observamos uma tendência clara, ao longo das últimas décadas para um reforço da autonomia das instituições do ensino superior, com o governo a deslocar a sua atenção de um controle detalhado e cotidiano das atividades das instituições para uma avaliação mais centrada no desempenho e nos resultados obtidos por cada instituição e pelo sistema como um todo. Este movimento tende a ser caracterizado como a evolução de um modelo estatal de controle e planeamento para um modelo de supervisão (NEAVE e VAN VUGHT, 1994). [...] Dessa forma, os mecanismos de avaliação e os sistemas de qualidade ganharam uma importância crescente em muitos sistemas do ensino superior. A própria emergência do ensino massificado reforçou esta preocupação com a avaliação e a qualidade, devido aos receios de que o forte crescimento possa enfraquecer a qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior. Esta preocupação com a qualidade ilustra o quanto as tendências de expansão modificaram profundamente a realidade do ensino superior. O crescimento dos sistemas de ensino superior estão (sic) a colocar desafios importantes. (TEIXEIRA, 2009, p.16-17).

Por outro lado, para Castro (2005, p.238), o modelo de auto-regulação utilizado por um número significativo dos países da Europa Ocidental, favoreceu o fortalecimento das universidades e a manutenção dos padrões de qualidade, ou seja,

Os sistemas auto-regulados do ensino superior compreendem muitos outros componentes, além de um Estado menos intervencionista, um ambiente semelhante ao mercado e níveis mais altos de responsabilidade, participação e negociação, por parte da comunidade do ensino superior nos dilemas normativos. Justamente com o novo “contrato social”, esses sistemas possuem informação muito melhor, sistemas de avaliação novos e mais abrangentes e esforços constantes para manter os padrões internacionais de qualidade. [...]

Para a autora, entretanto, nos países em desenvolvimento, o processo de privatização levou o Estado a utilizar os mecanismos de regulação e supervisão, que são, em muitos casos, excessivos e ineficazes e não conseguem manter os padrões de qualidade desejados. Além disso, a regulação centralizada e dependente dos governos faz com que as políticas sejam descontinuadas e/ou modificadas quando novos gestores assumem o poder. Por conta disso, a descentralização da gestão no

Brasil seria importante para propiciar um ambiente mais estável; para facilitar a comunicação entre o governo e o setor educacional; e para romper com os “velhos” comportamentos culturais, baseados em distorções e burlas à lei, em virtude da falta de compreensão dos propósitos, da utilização de meios inadequados e dos custos que envolvem o cumprimento das diretrizes.

No mesmo sentido, Silva Júnior *et.al.* (2014, p.220) entendem que os processos de regulação e supervisão no Brasil são permeados de discussões formalistas, que

DiMaggio e Powell (1983) chamam de isomorfismo institucional. Ou seja, elas se adequam às regras ou buscam parecer adequadas assemelhando-se às outras organizações, ao mesmo tempo em que mediam as pressões às quais estão submetidas. Essa preocupação, predominantemente institucional, tem implicações específicas na dinâmica das IES brasileiras, sobretudo as de natureza privadas que, de certa forma, submetem-se à lógica de mercado para se manterem, para prosperar, ou mesmo, para ter a sua sobrevivência comprometida.

É preciso, nesse sentido, repensar o modelo de gestão e avaliação da educação superior, para que todos os processos envolvam o Estado, as instituições de ensino, a comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

Ocorre que, no Brasil, ainda cabe ao Estado, por força de lei, o exercício da avaliação, regulação e supervisão. Assim, tanto as instituições de ensino, que passam pelos processos de regulação e, em muitos casos, pela supervisão, com possibilidade de perda da vinculação ao PROUNI e FIES, quanto as famílias têm utilizado esses índices oficiais para a tomada de decisão e escolha dos serviços educacionais que desejam.

Por fim, é preciso ressaltar que tanto a privatização pela oferta quanto pelo financiamento e pela regulação e monitorização privadas, quando existentes, podem coexistir de forma equilibrada, funcionando de maneira independente ou de forma complementar, como no caso brasileiro, onde oferta e financiamento privados são as formas encontradas para suprir a demanda por educação de estudantes, em todas as etapas educacionais.

Para compreender melhor esse fenômeno, é imprescindível investigar as causas da privatização, ou seja, as pressões que ensejaram a privatização na educação, em especial na educação superior.

2.3 AS CAUSAS DA PRIVATIZAÇÃO

Belfield e Levin (2004, p.31) entendem que muitos são os argumentos em torno das causas da privatização. Para uns, a privatização é motivada pela ideologia dos direitos dos indivíduos em detrimento da intervenção estatal; outros insistem na questão da eficiência. Entretanto, o caminho mais adequado para compreender a privatização é entendê-la como a “forma de reequilibrar a relação entre a intervenção do governo e a autonomia das famílias, pois ambos são importantes, mesmo que a privatização enfatize o segundo em detrimento do primeiro”.

As seções seguintes pretendem analisar essas causas.

2.3.1 Procura: a teoria do capital humano e as altas taxas de retorno como elementos fundantes

O primeiro fator que pode explicar a privatização da educação é a procura, ou o desejo dos pais na oferta de educação, segundo as suas convicções, porque acreditam que o investimento gera um retorno econômico.

Friedman e Friedman (1979, p.162) destacam que, nos Estados Unidos, a oferta privada traz melhores benefícios no campo educacional²⁰. Segundo seu entendimento:

Uma das maneiras de conseguir um grande melhoramento, de trazer de volta o aprendizado para a sala de aula, especialmente para os hoje mais desprivilegiados, é dar aos pais maior controle sobre a educação dos filhos, um controle semelhante ao que temos agora, os das classes de renda mais altas. De um modo geral, os pais têm maior interesse pela educação dos filhos e conhecimento mais íntimo de suas capacidades e necessidades do que qualquer outra pessoa. Os reformadores sociais, e os reformadores educacionais em participar, amiúde farisaicos, têm a certeza de que os pais, especialmente os que são pobres e, eles mesmos com pouca educação, pouco interesse sentem pela educação dos filhos e nenhuma competência possuem para escolher por eles. Isso é um insulto gratuito. Com frequência, esses pais tiveram oportunidade limitada de escolher. Não obstante, a história americana demonstra à sociedade que, dada a oportunidade, eles amiúde se dispõem a sacrificar muito, e assim fizeram, sabiamente, pelo bem-estar dos filhos.

²⁰ Sobre a relação educação x liberdade de escolhas dos pais, interessante a obra de Milton e Rose Friedman (1979, p.153-188).

Sem dúvida, alguns pais nenhum interesse demonstram pela educação dos filhos ou têm a capacidade ou desejo de escolher certo. Apesar disso, constituem uma pequena minoria. De qualquer modo, o atual sistema faz muito pouco para lhe ajudar os filhos.

Nas últimas décadas, tanto houve a procura em excesso, provocada pela impossibilidade de o Estado ofertar e financiar a educação para os cidadãos, quanto a procura diversificada, fruto da busca das pessoas por uma educação diferente daquela que é oferecida pelo Estado, seja por questões ideológicas, religiosas, ou quaisquer outros fatores que não coadunem com a educação almejada.

Escrigas e Lobera (2009, p.4) argumentam que

O fator de maior influência para a evolução da ES nas últimas décadas vem sendo o aumento mundial na demanda. Em termos gerais, as matrículas no mundo passaram de 92 milhões (44,2 milhões de mulheres) em 1999 para 143,9 milhões (71,9 milhões de mulheres) em 2006. Isso foi causado pelo crescimento demográfico, melhores salários e melhor qualidade de vida para aqueles qualificados pela ES, pelo valor social da ES, e pelas mudanças nas condições de acesso.

A procura em excesso, para Belfield e Levin (2004, p.32), está relacionada à educação enquanto importante fator de ascensão econômica e social. Esse entendimento foi – e continua sendo – objeto de muitas investigações dos pesquisadores.

Diversas perspectivas foram criadas para tentar justificar e/ou fundamentar a relação entre educação e desenvolvimento/mercado de trabalho (relação com a procura). Segundo Verhine (1982), as perspectivas teóricas foram agrupadas em três categorias, quais sejam: a) “ortodoxa” (dividida em enfoque do filtro, ponto de vista do credencialismo e do mercado-competição e teoria do capital humano. Esta, entretanto, será tratada mais adiante, em virtude da sua importância); b) “crítica”(baseada nos enfoques neo-marxista e neo-weberiano); c) “mercado dual” (caracterizada por linhas comportamentalistas e estruturalistas).

A teoria do filtro defende que a educação é importante porque “filtra” no mercado de trabalho as pessoas capazes das não-capazes, utilizando-se os empregadores das credenciais educacionais como “instrumento de filtragem para identificar os trabalhadores mais produtivos”(p.91); o enfoque credencialista, por sua vez, nega que os empregadores utilizem as credenciais educacionais para identificar os trabalhadores mais produtivos. Para essa corrente, “os empregadores, enfrentando mais candidatos do que vagas existentes, estão simplesmente tentando selecionar através deste meio que é aceito tanto pelos candidatos como pela sociedade em

geral” (p.93); o modelo do mercado-competição indica que é um “mercado não para relacionar a demanda e a oferta de habilidades de empregos mas sim para ligar pessoas treináveis às escolas de treinamento”(p.95).

Os críticos, em contraposição à visão ortodoxa, veem a sociedade dividida em grupos dominantes e dominados, lutando entre si para conseguir riquezas, poder e prestígio. Nesse cenário, a educação formal representa um elemento chave na estrutura ideológica, sendo utilizada pelos que dominam para preservar a hegemonia. “Através da seleção e socialização as escolas reforçam as desigualdades básicas do processo de produção”. (p.101).

A terceira perspectiva – do mercado dual – postula que o mercado de trabalho tem dois setores distintos chamados de mercado primário e mercado secundário, sendo o primeiro dividido em primário criativo e de rotina, e o segundo seria caracterizado por emprego de baixo *status*, exigindo o mínimo de habilidade porque as tarefas seriam essencialmente muito simples.

Dentre as perspectivas analisadas, uma delas merece especial atenção: a teoria do capital humano.

A economia clássica sempre buscou analisar o crescimento econômico a partir da classificação tripartida dos fatores de produção – terra, trabalho e capital. Ocorre que alguns economistas, em especial Theodore W. Schultz, Gary Becker e Jacob Mincer, da Universidade de Chicago, passaram, a partir da década de 1960, a difundir a ideia de que os três fatores somente não seriam suficientes para uma análise mais detalhada do crescimento. Propuseram, então, examinar o homem e a pesquisa, tanto no plano privado, quanto no plano público, como investimentos necessários ao desenvolvimento econômico (SCHULTZ, 1973, p.15).

Schultz (1973, p.32) defende que os gastos diretos com educação, saúde, migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos, treinamento dos trabalhadores no local de trabalho são investimentos em capital humano, ou seja, investimentos dessa espécie são responsáveis pelo crescimento dos rendimentos reais do trabalhador e pelo crescimento econômico do país. Para o autor, a característica distintiva do capital humano “é a de que ele é parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é de capital porque é fonte de satisfações futuras, ou ambas as coisas” (SCHULTZ, 1973, p.53).

Essa teoria enfatiza que a educação é um dos fatores de maior destaque para compreender a renda de um trabalhador ao longo da vida, bem como para a análise do crescimento econômico de um país, uma vez que:

a educação tornou-se uma fonte de maior importância para o crescimento econômico ao conquistar a abundância que terá de haver, ao desenvolver-se uma agricultura e uma indústria modernas. Simplesmente não seria possível ter-se tal abundância se as pessoas fossem predominantemente analfabetas ou sem qualquer capacitação técnica. A educação, por conseguinte, além do acréscimo em apresentar altos valores culturais, é efetivamente também um investimento nas pessoas, à medida que aperfeiçoa as suas capacitações e, portanto, aumenta os futuros rendimentos a serem auferidos pelos indivíduos (SCHULTZ, 1973, p.60).

Dessa forma, a teoria, inicialmente desenvolvida por Schultz, passou a oferecer uma série de respostas a problemas até então inexplicáveis pelos economistas clássicos, na medida em que propicia entender como o investimento em capital humano permite o desenvolvimento de competências e habilidades a serem futuramente recompensadas pelo mercado de trabalho (tanto para o indivíduo, considerado isoladamente, quanto para o país, por meio do desenvolvimento econômico e tecnológico).

Schultz defende a teoria do capital humano com o argumento de que, “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à sua disposição” (SCHULTZ, 1973, p.33).

No Brasil, assim como em outros países, a teoria do capital humano foi – e ainda continua sendo – bastante criticada. Há muitos estudos empíricos que tentam comprovar a relação entre educação e renda, a exemplo de Verhine (1995), que produziu estudo empírico, em um parque industrial baiano, com mais de trezentos trabalhadores, para verificar a relação educação-mercado de trabalho. O pesquisador identificou que a teoria do capital humano é eficaz para confirmar essa relação, mas é preciso um aprimoramento dos conceitos neoclássicos intrínsecos à teoria desenvolvida por Schultz. A teoria deve incorporar não somente a aquisição de habilidades como principal valor econômico da educação, mas também incluir a socialização e filtragem para otimização da produtividade e maximização do lucro a longo prazo. Também na equação do capital humano devem ser acrescentadas a educação não-formal e a experiência de trabalho relacionado, bem como a noção de segmentação e demanda do mercado de trabalho.

O pesquisador conclui o seu estudo argumentando que a “teoria do capital humano é uma abordagem viável e útil, embora não totalmente suficiente” (VERHINE, 1995, p.33).

Se, por um lado, não se pode aplicar a teoria do capital humano ampla e irrestritamente, pelo fato das evidências não comprovarem com veemência a relação educação-renda, por outro lado, é fato inquestionável que a educação desenvolve competências que servirão para o desenvolvimento do indivíduo e da própria sociedade²¹.

Apesar das significativas tentativas de afastar a teoria do capital humano, todo o contexto da educação brasileira foi pautado na necessidade de investir em educação como forma de desenvolvimento do próprio país.

A mesma comunidade acadêmica que tenta afastar a teoria do capital humano no Brasil – e por que não afirmar no mundo? – não raro utiliza as noções de investimento, custos e benefícios, retorno e conhecimento como necessárias à compreensão do processo educacional.

Tanto assim que Carnoy *et al.* (2013), em pesquisa realizada com países do BRICs²², identifica que um dos principais fatores para que os indivíduos e governo invistam em educação é a crença de que há um retorno econômico, ou seja, a educação é um item caro, mas possui um valor econômico que ajuda a justificar os recursos que a família e a própria sociedade gastam. Assim, quando em um país o retorno para a educação é baixo – especialmente para o ensino superior – há menos interesse em cursar a educação superior. No Brasil, entretanto, identificou-se que a taxa de retorno na educação superior é alta, o que permitiu uma maior procura (demanda) e, portanto, um maior investimento pelo setor privado.

²¹ Blaug (1975, p.300) defende que é preciso dar crédito onde for merecido. “O programa de pesquisa do capital humano tem-se afastado continuamente de algumas formulações iniciais e atacado certos tópicos tradicionalmente negligenciados na economia, como o tamanho da distribuição da renda pessoal. Além do mais, nunca perdeu totalmente de vista o seu objetivo inicial de demonstrar que uma grande amplitude de fenômenos aparentemente desconectados no mundo real é resultado de um padrão definido de decisões individuais, tendo em comum características de abandonar ganhos presentes pela perspectiva de ganhos futuros. Dessa forma, descobriu fatos novos, como a correlação entre educação e ganhos de idades específicas, o que veio a abrir áreas inteiramente novas de pesquisas na economia”

²² Fazem parte desse estudo o Brasil, China, Índia e Rússia, que se destacaram no cenário mundial pelo rápido crescimento das suas economias em desenvolvimento.

Logicamente que, no Brasil, o Governo foi pressionado para facilitar o acesso aos serviços educacionais, em virtude dos rendimentos mais elevados se comparados com os custos privados, vale dizer, como não seria possível ao Governo investir na educação pública, suficiente para atender toda a demanda, seria mais fácil convencer às famílias a financiarem a expansão do sistema de ensino superior em virtude dos altos retornos aos investimentos. Carnoy *et. al.* (2013, p.86), nesse sentido, defendem:

Do ponto de vista do indivíduo, o retorno para maior escolaridade é medido pela renda mais elevada (líquida de imposto de renda) auferida pelo indivíduo, além dos benefícios de consumo trazidos para as vidas daqueles que possuem maior instrução, tais como maior possibilidade de fruir de atividades culturais ou status social mais elevado, mais os benefícios diretos de consumo que vêm de frequentar um ambiente educacional e desfrutar do próprio processo de aprendizagem.

[...]

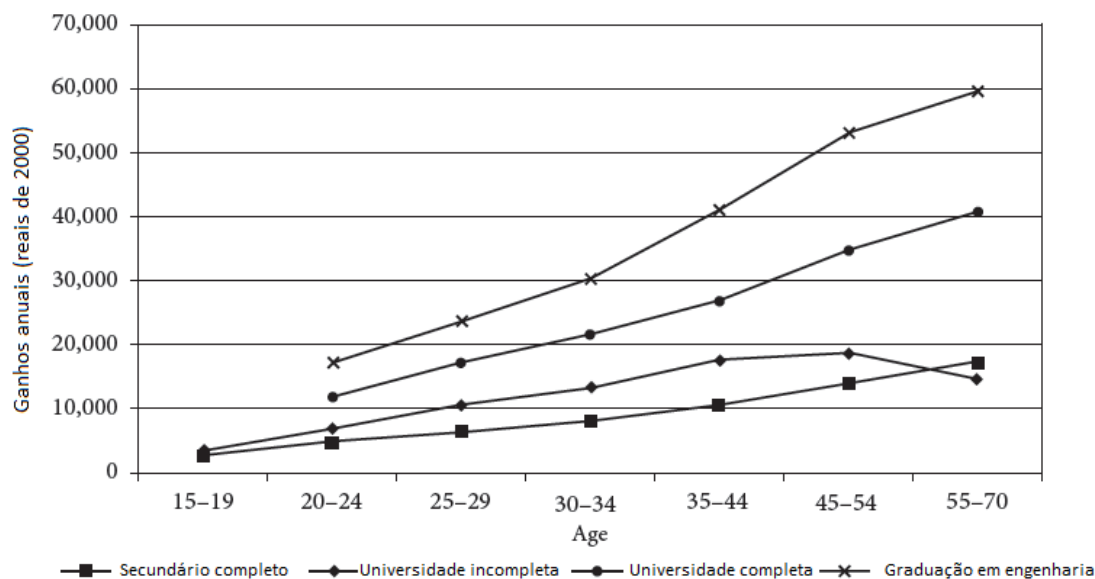
Da perspectiva da sociedade, os benefícios da educação adicional são os benefícios privados mais as “externalidades” de ter-se força de trabalho e população com maior escolaridade. “Externalidades” são aqueles benefícios que revertem para toda a população e não permanecem apenas com aqueles que avançam sua escolaridade, e podem se traduzir em comportamento coletivo mais civilizado, ambiente de trabalho mais produtivo, inovação científica com benefícios generalizados, escolha de liderança política mais sábia, melhor utilização dos recursos naturais, e população mais saudável. Em alguns modelos de crescimento econômico, trabalhadores com maior escolaridade aumentam a produtividade de todos os trabalhadores. Os custos sociais da educação adicional são estimados somando-se os gastos públicos aos custos privados da educação.

E continuam:

Com taxas de retorno privadas pela educação universitária (e outros tipos de ensino superior) tão altas, a demanda para o ensino superior no Brasil deve continuar forte por muitos anos ainda. A estratégia de deixar as instituições privadas pagas absorverem a pressão pelo acesso ao ensino superior também teve e continua a ter uma certa lógica. Deixar as instituições privadas absorverem a maior parte dos novos alunos é – como na Índia – uma estratégia politicamente conveniente de o Estado evitar ter que investir muito no ensino superior público, pois alunos que frequentam instituições públicas não pagam mensalidades, e uma elevada porcentagem dos estudantes de universidades públicas (assim como em instituições privadas) vêm de famílias de renda mais alta. Pelo menos no início dos anos 2000, essa forma de reduzir os efeitos perversos dos subsídios distribuídos sob a forma de educação superior gratuita para os que já são ricos [...] sem enfrentar a questão ideologicamente controversa relacionada ao pagamento de mensalidades em universidades públicas. No entanto, as altas taxas de retorno sugerem que o número de alunos matriculando-se e formando-se em universidades é limitado por barreiras financeiras e outras (2013, p.115).

O gráfico 1 confirma as altas taxas de retorno para o investimento feito nas diversas etapas educacionais.

GRÁFICO 1 – Ganhos anuais, por faixa etária e etapas de ensino



Fonte: Carnoy et. al. (2013, p.111)

A partir dessa análise, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi fruto do excesso de procura assumido pela educação enquanto fator de ascensão social e econômica, com altos retornos? Seria, então, o Programa um reflexo da necessidade de investir na educação dos brasileiros, desenvolvendo competências para futuro desenvolvimento humano, “credenciamento” para o mercado de trabalho e desenvolvimento socioeconômico do país?

Apesar dos debates acerca da teoria do capital humano, é inegável que o Estado brasileiro, pelo menos em sede de legislação, sempre considerou a educação como fundamental ao desenvolvimento do cidadão e do sucesso econômico do país, uma vez que

Os países que cuidam bem da educação são justamente aqueles que estão tendo sucesso econômico. Isso é ainda mais verdade hoje, com a adoção crescente de formas de organização complexas e novas tecnologias de produção. Países como o Brasil, que iam razoavelmente bem, apesar do seu fraco desempenho educativo, não parecem ter hoje as mesmas chances de êxito (CASTRO, 2007, p.21).

Como, entretanto, o Governo fracassou na tarefa de oferecer a educação, em virtude do conjunto de fatores (qualidade da educação básica, aumento da demanda, etc), foi preciso utilizar o setor privado para ampliar a oferta na educação superior e absorver a demanda que não teria condição de ingressar nas Instituições Públicas.

Por conta disso, mesmo a Constituição de 1988 não permitindo a alocação de recursos públicos no setor educacional com finalidade lucrativa, não é isso que ocorre na prática. O Programa Universidade para Todos é um exemplo de recurso público aplicado à esfera privada, mas que assume algumas especificidades, como será demonstrado ao longo desta pesquisa.

2.3.2 A expansão privada

O processo de expansão da educação superior privada brasileira ocorreu, essencialmente, na década de 1990, em virtude da valorização dos mercados e da busca por profissionais cada vez mais qualificados e, por consequência, da impossibilidade de o Estado investir amplamente em áreas prioritárias, tais como saúde, educação, segurança, etc.

Esses fatores, aliados à escassez de recursos²³, ao aumento da demanda dos concluintes do ensino médio, em virtude dos retornos econômicos, aos altos custos das universidades de pesquisa, fizeram com que o Estado estimulasse o setor privado a oferecer a educação superior.

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 apenas estabeleceu o direito à educação básica aos cidadãos, não prevendo a universalização da educação superior, ou seja, a legislação não previu o dever do Estado de oferecer vagas a todos os cidadãos que desejem ingressar nas Universidades públicas²⁴.

Para compreensão do processo da expansão privada na educação superior, é fundamental a apresentação de dados gerais da educação básica, já que o número de concluintes desta etapa educacional interfere diretamente na oferta e número de matrículas na educação superior, principalmente para o setor privado, que avalia a demanda para essa forma de privatização. É importante ressaltar, entretanto,

²³ Garcia (2012, p.106-107) esclarece a escassez de recursos: “a escassez é sinônimo de ‘desigualdade’. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo as regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade de uso igual e simultâneo”. E vai além: “a constatação de que a gestão de recursos públicos atende ao interesse público evidencia-se no que Celso Bastos, ao analisar a atividade financeira do Estado, denomina privatização de necessidades, mediante ‘uma escolha feita pelos governantes, que optam dentre as necessidades coletivas por aquelas que merecem satisfação por meio de uma atividade pública”.

²⁴ Sobre a oferta nas universidades públicas, válida a leitura de Schwartzman (2005).

conforme demonstrado na seção 2.3.1, que a demanda está intrinsecamente relacionada às altas taxas de retorno e o setor privado utiliza essa evidência para ofertar/expandir a educação superior.

Nesse sentido, o Brasil contempla hoje, segundo Censo 2012, na educação básica particular 8.322.219 matrículas, representando 16,5% do total, conforme tabela 4.

Tabela 4 – Número de matrículas na educação básica, segundo a dependência administrativa – Brasil 2012

- Número de Matrícula na Educação Básica por Dependência Administrativa – Brasil – 2007-2012

Ano	Matrículas na Educação Básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.308	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.811	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219
Δ% 2011/2012	-0,8	-1,9	7,5	-3,9	-0,4	5,1

Fonte: MEC/Inep/Deed.
Nota: Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

Historicamente, as matrículas na educação básica foram concentradas na esfera pública, sendo a oferta privada concentrada na educação superior.

O maior avanço em relação às matrículas ocorreu no ensino fundamental, em que a taxa de matrícula líquida²⁵ alcançou, no ano de 2000, em torno de 95% dos estudantes entre 6 e 14 anos, atingindo, em 2003, 97,18% (INEP/CEDEPLAR, 2005, p.11); já a taxa de matrícula líquida para estudantes do ensino médio girou em torno de 51% (ANUÁRIO..., 2012, p.35).

O INEP, na apresentação do relatório técnico do Censo da Educação Básica 2012 (2013, p.12), esclarece que:

Historicamente, o sistema educacional brasileiro foi pouco eficiente em sua capacidade de produzir aprovados e, conseqüentemente, concluintes na idade correta. No entanto, a tendência atual mostra aumento no número de alunos que conseguem ultrapassar os anos iniciais do ensino fundamental. Daí a queda na matrícula e a ampliação da demanda para os anos finais dessa etapa de ensino. Entretanto, para os anos finais, como a intensidade dessa dinâmica ainda não é a mesma observada nos anos iniciais, o aumento no número de concluintes do ensino fundamental se mostra discreto.

²⁵ A taxa de matrícula líquida considera todos os estudantes de determinada faixa etária que estão frequentando a escola em uma etapa do ensino sobre a população da mesma faixa etária.

Os dados da taxa de escolarização bruta, por outro lado, conforme tabelas abaixo, demonstram a ineficiência do Estado no atendimento da educação de crianças e adolescentes, uma vez que considera o número total de estudantes matriculados, incluindo aqueles que estão fora da idade adequada para determinada etapa de ensino. Essa taxa de escolarização reflete, por exemplo, o ingresso tardio, assim como o índice de estudantes que estão em situação de repetência escolar. Plank (1991, p.31), em estudo sobre a relação público-privada no campo educacional, entende que o “fracasso” das políticas educacionais brasileiras está ligado, sobretudo, à falta de vontade política. Os dirigentes subvertem os interesses públicos em favor dos interesses privados, por meio do ‘clientelismo’²⁶ e outras práticas, incluindo o desvio dos recursos públicos para as escolas privadas e a regulamentação das mensalidades²⁷, ou seja, a expansão das matrículas não é seguida necessariamente pela qualidade almejada para a educação básica, repercutindo em outras etapas educacionais²⁸.

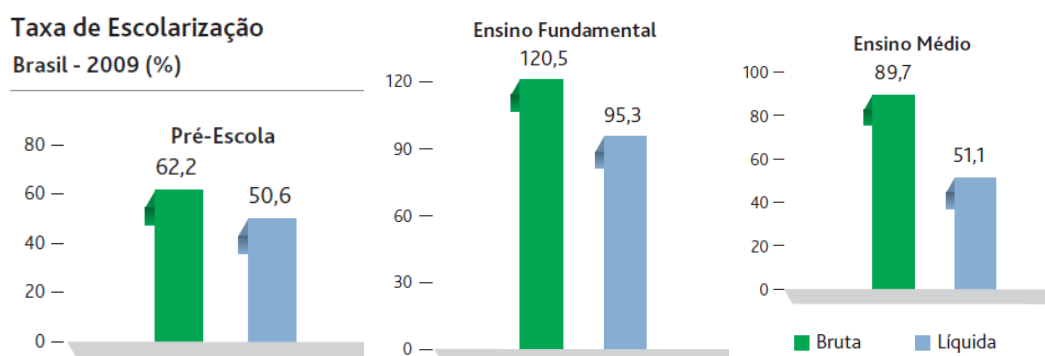
Vejamos no gráfico 2 as taxas de escolarização na educação básica:

²⁶ Plank (1991, p.35) entende o clientelismo como variedade de estratégias “para utilizar recursos públicos com o fim de recompensar “clientes” e patrocinadores políticos, ao invés de prestar serviços ao público. A prática mais óbvia e difundida é a troca de empregos e cargos no setor público por apoio político [...]”.

²⁷ “Os problemas centrais não são basicamente financeiros ou técnicos: o Brasil tem a décima economia do mundo, em termos de porte, e o ritmo de seu crescimento econômico dos últimos vinte anos foi maior no Brasil que em quase qualquer outro país latino-americano. Os problemas centrais são de ordem política [...]”. (PLANK, 1991, p.33). No mesmo sentido, o Instituto Herbert Levy (1992, p.34) e Claudio de Moura Castro (1994, p.52 e ss.). No ano de 2012, o Brasil assumiu o 7º lugar em termos de economia mundial (GLOBO, 2013).

²⁸ Acerca da qualidade da educação básica, importante a análise de Soares (2005). Pelo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, estabeleceu-se a meta de 6 pontos, em uma escala de 0 a 10, para o IDEB. Hoje o Brasil está com 4,6 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental. Também o plano prevê o atingimento de 473 pontos, em 2020, nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) porque os resultados até então alcançados foram de 401 pontos em 2009, na média das três áreas de conhecimento, em uma escala de até 500 pontos (a média dos países da OCDE foi de 496 pontos em 2009), assumindo a 53ª posição em leitura e ciências, e o 57º lugar em matemática no ranking de 65 países participantes. Todas as metas revelam que a educação básica ofertada pelas escolas públicas ainda enfrentam o problema da qualidade e, principalmente, do atingimento da população na faixa etária adequada para cada etapa do ensino. A consequência desses índices é que as famílias que podem pagar tendem a transferir seus filhos para as escolas privadas.

GRÁFICO 2 – Taxa de escolarização na educação básica – 2009



Fonte: (ANUÁRIO..., 2012, p.34)

Portanto, é fundamental ressaltar que essas taxas, sobretudo as relacionadas ao ensino médio, têm reflexos diretos no ingresso de estudantes na educação superior (geração de demanda) e na oferta/expansão dessa etapa educacional. O Censo da Educação Básica 2012 (INEP, 2013, p.24), nos termos da tabela 6, demonstra essa possibilidade de ampliação da demanda, uma vez que nem todos os cidadãos na faixa etária adequada (15 a 17 anos) estão matriculados no ensino médio.

TABELA 5 - Ensino Regular – Número de Matrículas no Ensino Médio e População Residente de 15 a 17 Anos de Idade – Brasil – 2007-2012

Ano	Ensino Médio	População por Idade - 15 a 17 anos
2007	8.369.369	10.262.468
2008	8.366.100	10.289.624
2009	8.337.160	10.399.385
2010	8.357.675	10.357.874
2011	8.400.689	10.580.060
2012	8.376.852	...
Δ% 2011/2012	-0,3	...

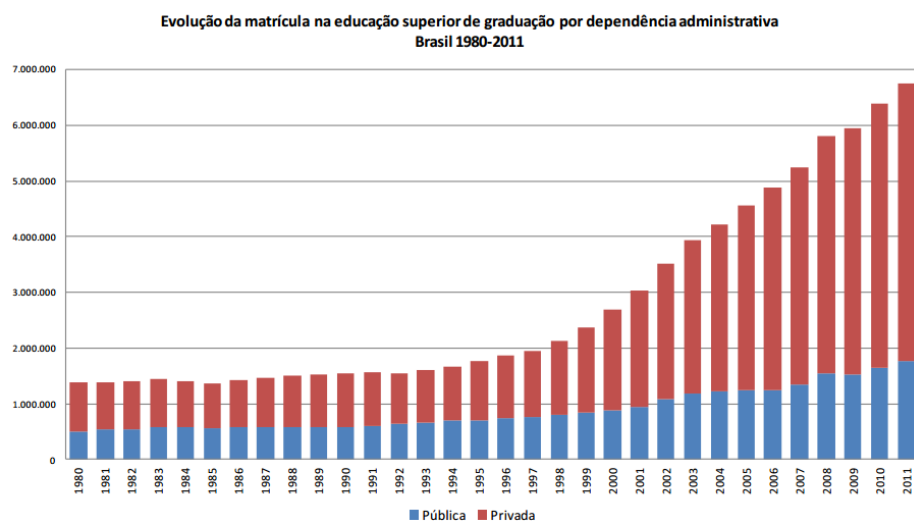
Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2009 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo).

Notas:

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).
- 2) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.

O gráfico 3, por outro lado, apresenta a evolução de matrículas na educação superior entre os anos de 1980 e 2011, nas instituições públicas e privadas, demonstrando a diferença na oferta de vagas entre as categorias administrativas:

GRÁFICO 3



Fonte: MEC/INEP

Essa baixa oferta nas universidades públicas, conforme observado no gráfico 3, o aumento da demanda dos concluintes do ensino médio, dentre os demais fatores já discutidos, fizeram com que o ensino superior público fosse considerado elitista ao longo de toda a história da educação brasileira, ofertado essencialmente a estudantes de classe média e alta que tiveram oportunidade de estudar em escolas de educação básicas privadas, com ensino de qualidade, em detrimento dos estudantes que estudaram em escolas públicas de educação básica. Esses jovens em condição de vulnerabilidade, em especial os negros, pelo seu histórico pautado na discriminação e na exclusão/desigualdade social, não conseguiam o mesmo desempenho nos processos seletivos de ingresso, gerando uma demanda excedente não atendida pelo Estado.

A partir de 1995, ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob forte pressão de diversos movimentos sociais e do próprio fenômeno de valorização e liberalização do mercado, o Estado começou a preocupar-se com as políticas públicas para reduzir as desigualdades, possibilitando o ingresso de jovens até então excluídos, assim como a qualificar os cidadãos para o mercado de trabalho.

Nesse sentido, Levy (1995, p.140), defende que o Brasil *“es a única nación latino-americana (fuera de Costa Rica) donde el subsector secular no elitista predomina nitidamente dentro de la educación superior privada [...]”*.

Diversas políticas foram implementadas - tanto na esfera pública quanto privada - para ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Na esfera pública pode-se citar o sistema de cotas²⁹ e o REUNI³⁰ e, na esfera privada, os já citados FIES³¹ e PROUNI, cujos objetivos serão investigados no capítulo 3. Assim, de acordo com a tabela 6, as matrículas nas instituições públicas saíram de 251.239 em 2001, para 490.680 em 2011, e nas instituições privadas foram de 792.069 em 2001, para 1.856.015 matrículas em 2011. Em 10 anos houve um aumento de 95,3% das matrículas nas instituições públicas e 134,3% nas instituições privadas. A tabela 6 apresenta os dados dessa evolução:

²⁹ O sistema de cotas nas universidades públicas foi implementado em 2001 na Universidade Estadual da Bahia e na Universidade do Rio de Janeiro, sendo estendido a outras universidades públicas brasileiras ao longo do tempo. O principal objetivo dessa política é reparar o processo discriminatório enfrentado por estudantes negros, pardos e indígenas, oriundos de escola pública, que não tiveram as mesmas oportunidades de estudantes de classe média e alta. Até agosto de 2012, ficava a critério de cada instituição pública a implementação na política, com base em critérios definidos por seus órgãos superiores, mas em agosto de 2012 foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, que passou a garantir a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. (BRASIL, 2013d, p.1).

³⁰ O REUNI é um programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das Universidades Federais, “que busca ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. Para alcançar o objetivo, as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram ao ministério planos de reestruturação, de acordo com a orientação do Reuni. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão” (BRASIL, 2013e, p.1).

³¹ O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas, com base nas regras divulgadas pelo Ministério da Educação.

Tabela 6

Evolução do número total de ingressantes em cursos de graduação, por Categoria Administrativa - Brasil 2001-2011

Ano	Número total de ingressantes					
	Total	Pública				Privada
		Total	Categoria Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	
2001	1.043.308	251.239	125.701	99.214	26.324	792.069
2002	1.431.893	334.070	148.843	149.017	36.210	1.097.823
2003	1.554.664	325.405	153.393	128.323	43.689	1.229.259
2004	1.646.414	364.647	165.685	153.889	45.073	1.281.767
2005	1.805.102	362.217	148.206	166.660	47.351	1.442.885
2006	1.965.314	368.394	177.232	143.636	47.526	1.596.920
2007	2.138.241	416.178	193.919	176.047	46.212	1.722.063
2008	2.336.899	538.474	211.183	282.950	44.341	1.798.425
2009	2.065.082	422.320	253.642	133.425	35.253	1.642.762
2010	2.182.229	475.884	302.359	141.413	32.112	1.706.345
2011	2.346.695	490.680	308.504	146.049	36.127	1.856.015
Variação (%)						
2001-2011	124,9	95,3	145,4	47,2	37,2	134,3

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed

O que se pretende com todas as políticas de acesso é atingir as metas estabelecidas nos diversos documentos oficiais, tendo o Estado, em virtude dos altos custos das universidades de pesquisa e da necessidade de atender a outras áreas prioritárias, contar com o setor privado.

Sobre as universidades de pesquisa, Durham (1997, p.12) defende que as atividades de pesquisa são muito dispendiosas, exigindo pessoal altamente treinado e qualificado, além de vultosos investimentos em laboratórios e equipamentos. Apesar disso, o desenvolvimento de pesquisas constituiu, no âmbito internacional, parte do processo integrante de produção de conhecimentos que é próprio da sociedade moderna e de “formação de recursos humanos capazes de gerá-los e difundi-los”. Ocorre que a ampliação dos custos universitários não provocou no Brasil, necessariamente, a ampliação ou multiplicação de instituições e do número de alunos.

A verdade é que, sem que tivesse havido uma política deliberada nesse sentido, e apesar das expectativas contrárias da sociedade, o setor privado atendeu à demanda por ensino de massa que é própria da sociedade moderna, enquanto o setor público tentou desenvolver, com grau muito variável de sucesso, as universidades de pesquisa. Esse sistema parece responder adequadamente às pressões do mercado no sentido de atender às demandas que incidem sobre o ensino superior, não faz com grau de equidade e qualidade que seriam desejáveis e necessários”

[...] o custo elevado das universidades públicas federais tem sido frequentemente justificado em função das atividades de pesquisa. Não resta dúvida que muito da investigação que se realiza no Brasil está abrigada na IFES. Mas é preocupante o fato de que instituições criadas e financiadas

para desenvolver pesquisa não apresentem, no conjunto, uma produção científica significativa, nem consigam atender a um número mais expressivo de alunos (DURHAM, 1997, p.17).

É evidente que os gastos com infraestrutura para o desenvolvimento de pesquisa, em regra, são elevados, mas não explicam sozinhos os altos custos das universidades públicas. A maior concentração de gastos nas universidades públicas está no pagamento de pessoal. Nesse sentido, os dados do Censo da Educação Superior 2012 (INEP, 2014), conforme tabela 7, apresentam um predomínio do regime integral para os professores das instituições públicas (80% dos professores em regime integral; 13% em regime parcial e 7% horista), em contraposição às instituições privadas, em que há o predomínio do regime horista (42% horistas; 24% em regime integral e 34% em regime parcial). Do mesmo modo, a relação matrícula - função docente nas instituições públicas é de 11,4, enquanto nas privadas é de 19,8, o que demonstra um menor número de alunos por professor e, conseqüentemente, um maior impacto no custo educacional do setor público.

Tabela 7 - Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa e Regime de Trabalho - Brasil 2012

Ano	Categoria Administrativa	Regime de Trabalho	Funções Docentes em Exercício				
			Total	Organização acadêmica			
				Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IFs e Cefets
2012		Total	362.732	192.917	37.390	119.542	12.883
	Pública	Tempo Integral	120.443	105.549	630	2.908	11.356
		Tempo Parcial	19.501	16.272	490	2.111	628
		Horista	10.394	4.999	663	3.833	899
	Federal	Tempo Integral	82.282	70.549	-	377	11.356
		Tempo Parcial	7.204	6.529		47	628
		Horista	930	6		25	899
	Estadual	Tempo Integral	34.788	32.621	149	2.018	-
		Tempo Parcial	9.202	8.227		975	-
		Horista	4.182	2.349		1.833	-
	Municipal	Tempo Integral	3.373	2.379	481	513	-
		Tempo Parcial	3.095	1.516	490	1.089	-
		Horista	5.282	2.644	663	1.975	-
	Privada	Tempo Integral	51.372	24.613	9.094	17.665	-
		Tempo Parcial	72.512	18.883	10.787	42.842	-
		Horista	88.510	22.601	15.726	50.183	-

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed

Nota: Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação Lato Sensu.

No que diz respeito à educação pública, Plank e Verhine (2003, p.112) também defendem que os entraves ao processo expansionista são, principalmente, resultado da ineficiência no direcionamento dos gastos em detrimento dos investimentos a serem feitos para a manutenção de universidades de excelência acadêmica. Dentre

os principais fatores, estão os altos gastos com folha de pagamento, incluindo os aposentados, o número de estudantes por professor e membros do corpo técnico administrativo, além do número de estudantes que não concluem ou passam mais tempo na graduação do que o esperado oficialmente³².

É preciso ressaltar, entretanto, que, ao contrário da educação básica, na qual a oferta é feita universalmente pelo Poder Público, sem a necessária qualidade desejada pelos alunos e suas famílias, a educação superior pública ainda é desejada pelos estudantes, pela oferta gratuita e por serem instituições que ainda apresentam a qualidade esperada. Essas instituições são, em regra, voltadas para o ensino, pesquisa e extensão e possuem professores contratados essencialmente em regime integral, corpo docente de mestres e doutores, conforme demonstra a tabela 8:

TABELA 8

Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior, por Grau de Formação, segundo a Categoria Administrativa e as Regiões Geográficas - Brasil - 2012

Ano	Brasil e Regiões	Categoria Administrativa	Funções Docentes em Exercício					
			Total	Grau de Formação				
				Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2012	Brasil	Privada	362.732	93	10.745	95.589	141.218	115.087
		Pública	212.394	5	2.167	75.751	96.682	37.789
			150.338	88	8.578	19.838	44.536	77.298
	Norte	Privada	10.630	1	64	5.242	4.332	991
		Pública	12.598	2	946	3.067	4.738	3.845
	Nordeste	Privada	34.558	1	94	14.386	15.830	4.247
		Pública	38.987	78	2.517	6.561	13.492	16.341
	Sudeste	Privada	112.104	2	1.568	36.640	50.190	23.504
		Pública	52.255	8	2.309	3.530	11.412	34.096
	Sul	Privada	37.623	-	344	11.651	18.883	6.745
		Pública	31.480	1	1.247	4.153	10.430	15.640
	Centro-Oeste	Privada	17.469	1	97	7.622	7.447	2.302
		Pública	15.018	1	1.559	2.527	4.484	6.467

Fonte: Mec/Inep. Tabela elaborada por Inep/Geed

Nota: Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação Lato Sensu.

Levy (1995, p.355) bem sintetiza o processo de privatização da educação superior no Brasil:

[...] un problema político particularmente grave surgió en torno al creciente número de excedentes, graduados de escuelas secundarias que aprobaban los exámenes de admisión pero excedían el número de vagas estipulado. Se trataba de dos problemas interrelacionados. Se consideraba que los exámenes eran demasiado exclusivos y que aun así el sistema no encontrabada lugar para todos los que lo aprobaban. La respuesta dual del Estado fue disminuir de algún modo los requerimientos en el sector público

³² Para Plank e Verhine (2003, p.112), em 1998, aproximadamente 90% dos gastos eram para pagamento de salários e aposentadorias, assim como eram apenas 9 estudantes por professor e 5 estudantes para cada membro do corpo técnico-administrativo. Além disso, cerca de 40% dos estudantes não concluíam os seus estudos.

y, lo que es más importante, permitir un crecimiento descontrolado del sector privado. La condición de absorción de la demanda del sector privado se refleja en su crecimiento masivo como consecuencia de los excedentes.

Ocorre, entretanto, que, mesmo com o número de instituições e vagas oferecidas pelo setor privado, conforme dados apresentados na seção 2.1.1, a oferta não está acompanhada – necessariamente – pela qualidade e pela ocupação de todas as vagas autorizadas pelo Ministério da Educação. Levy (1995, p.411-412) critica a oferta de cursos brasileira.

Dadas las razones de su crecimiento, podría esperarse que el sector privado de la educación de Brasil presentara un perfil de distribución por campos de estudio 'menos deseable' que la del sector público. El sector privado constituye el sector masivo de Brasil, y la mayor parte de los estudiantes rara vez pasan luego a programas académicos más exigentes. [...] Finalmente, para generar sus propios ingresos, muchas instituciones privadas, especialmente las del grupo que obtiene ganancias, tratan de atraer tantos estudiantes como les posible. Consecuentemente, muchas instituciones privadas se concentran en ofrecer cursos que atraen estudiantes, independientemente de si esos cursos satisfacen las necesidades de las empresas. Esto, sin embargo, no significa decir que las instituciones privadas satisfacen plenamente las demandas de los estudiantes. Por ejemplo, medicina es el campo más atractivo, pero constituye una oferta costosa, de modo que el sector privado fuerza a los estudiantes a establecerse en campo como administración comercial. [...] La matrícula privada se concentra de manera muy notable en 'ciencias humanas' (ciências sociais) y letras. En estos campos, las tres cuartas partes de la matrícula total (64 por ciento).

Para acompanhar a evolução das instituições e a qualidade oferecida, o Estado possui um sistema federal de avaliação da Educação Superior, conforme explicitado na seção 2.2.3, que é utilizado como subsídio para avaliar, regular e supervisionar os setores públicos e privados e permitir que as políticas públicas de acesso à educação superior sejam mantidas.

No setor privado, a adesão aos programas de financiamento, tais como FIES e PROUNI, como se verá no próximo capítulo, deverá atingir aos percentuais mínimos de qualidade exigidos pelo Estado.

Destaca-se, portanto, que, além da ocorrência da privatização pelas pressões de procura, em virtude dos retornos econômicos, e de oferta, observada pela possibilidade do setor privado se organizar em instituições com finalidade lucrativa, consolidando, inclusive, a formação de oligopólios educacionais, conforme análise feita na seção 2.2.2, outras causas podem ser observadas.

2.3.3 Outras causas: fatores externos

Como visto, não só o excesso de demanda quanto a baixa qualidade na oferta pelas escolas de educação básica públicas brasileiras são responsáveis pelo processo de privatização educacional no Brasil.

Para Belfield e Levin (2004, p.35), as mudanças econômicas e sociais, representadas pela globalização, liberalização dos mercados, necessidade de desenvolvimento de determinados setores da economia, incentivou os governos a buscar sistemas educativos mais eficientes e flexíveis, servindo a privatização como uma resposta possível a estas mudanças.

Dias Sobrinho (2002, p.10-11), por sua vez, defende que

a privatização da educação superior apresenta duas faces distintas, porém com algumas características semelhantes ou mesmo comuns. De um lado, a face mais visível: aumenta consideravelmente nestes últimos anos o número de provedores privados dos serviços educacionais, obedecendo à lógica das forças de mercado e buscando ampliar os benefícios da sua atividade econômica. De outro, um fenômeno de contornos cinzas: as instituições que recebem financiamento públicos enfrentam uma forte tensão entre as imposições de mercado e o espírito público que as constituem essencialmente e que lutam por preservar, ainda que num quadro adverso. A 'privatização' da educação superior instaura o paradoxo de um maior afrontamento no campo ideológico e político entre as instituições públicas e entre setores da comunidade acadêmica que resistem ou que, ao contrário, aderem às imposições do mercado, suas lógicas e suas práticas no campo educacional. Ao mesmo tempo, ela produz um maior abrandamento das tensões entre aquela parcela de universitários de instituições públicas que aderem aos valores do mercado educacional e os setores privados mais qualificados.

De fato, o Brasil passou por mudanças econômicas e sociais ao longo da história, que interferiram substancialmente em áreas consideradas prioritárias. A educação, conforme amplamente exposto em seções anteriores, foi uma das áreas de preocupação dos governos, para atender às metas estabelecidas nos documentos oficiais e às pressões de organizações internacionais.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Banco Mundial foram responsáveis pela orientação de muitas políticas governamentais para a educação e por orientar a inserção do setor privado como um dos responsáveis pela educação brasileira.

Tanto assim que o Banco Mundial, em parceria com a Unesco, organizou um grupo de *experts* em educação, na tentativa de explorar os rumos da educação superior nos países em desenvolvimento. Os estudos resultaram em documento, cujo objetivo precípua era compreender as causas que impulsionaram o futuro dessa etapa, fornecendo diretrizes para o atingimento de metas (THE WORLD BANK, 2000).

Dentre os argumentos utilizados, o documento informa que

La calidad de los conocimientos generados en las instituciones de educación superior y la disponibilidad de éstos para la economía en general se han ido transformando en un problema cada vez más serio para la competitividad de los países, lo que constituye un fenómeno grave para el mundo en desarrollo. A partir de los años ochenta, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han otorgado a la educación superior una prioridad relativamente baja.

[...] En la actualidad, la riqueza mundial está cada vez menos concentrada en fábricas, tierra, herramientas y maquinarias. El conocimiento, las habilidades y el ingenio de los individuos son cada vez más decisivos para la economía mundial. Se estima que el capital humano en los Estados Unidos es hoy al menos tres veces mayor que el capital físico. No ocurría así hace cien años. El mundo en desarrollo está reaccionando rápidamente ante este fenómeno, en el cual la educación constituye una preocupación política de primer orden. El capital humano de alta calidad se desarrolla en sistemas de educación muy bien calificados, en que la educación terciaria suministra las destrezas avanzadas más apetecidas actualmente en el campo laboral. En la mayoría de los países desarrollados há aumentado substancialmente la proporción de jóvenes que reciben educación superior, y también se está recurriendo al aprendizaje permanente para ayudar a los trabajadores adultos a ajustarse a aquellas economías que están en rápida transformación. ” (THE WORLD BANK, 2000, p.11-17)³³.

Por conta disso, recomendam que os próprios estudantes, empresas privadas e poder público compartilhem a responsabilidade na oferta da educação de qualidade, devendo o poder público cumprir importante papel na supervisão das instituições privadas, já que

muchos de los problemas que afectan a la educación superior se originan en la falta de recursos. Por ejemplo, los países en desarrollo gastan mucho menos por cada estudiante que los países desarrollados. No es fácil, sin embargo, encontrar nuevos recursos. Aunque el gasto absoluto sigue siendo bajo, los países en desarrollo ya están destinando a educación superior una proporción mayor de sus (menguados) ingresos que los países desarrollados, proceso en el cual el gasto público en educación está aumentando a una tasa más elevada que el ingreso o los gastos totales del gobierno. Por otra parte, aunque es evidente que la educación superior está imponiendo exigencias cada vez mayores a los presupuestos públicos, el sector privado y los donantes internacionales no están aportando lo

³³ No documento, o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2000, p.11-17) considerou países em desenvolvimento a África, grande parte da Ásia, a América Latina e algumas zonas da antiga União Soviética.

suficiente para aliviar la situación. Esprácticamen imposible asignar a la educación superior una porción mayor de los fondos destinados a la enseñanza primaria y secundaria, porque el gasto por estudiante en aquella ya es considerablemente más elevado que el que suele destinarse a los otros niveles del sistema. (p.27)

Isso significa que os documentos internacionais reforçaram – e continuam a reforçar – a necessidade de expansão da educação superior privada e privatização interna das universidades públicas na América Latina, sob o argumento de que o setor privado é mais eficiente que o público, devendo, então, os Estados reduzir os investimentos e gastos e fortalecer seu poder fiscalizador e, em contrapartida, as instituições ficariam com a responsabilidade da eficiência. Dias Sobrinho apresenta o argumento de que (2002, p.15):

[...] o discurso oficial dos governos e das conhecidas organizações multilaterais é pelo aumento da qualidade ou pela excelência das instituições educacionais, isto é, elevação da produtividade, com menos recursos humanos e econômicos e mais organização e eficácia gerencial empresarial. [...] Essa ideologia opera mudanças no ensino, relativamente ao currículo, às atividades didático-pedagógicas e à profissionalização docente. Submete a pesquisa ao critério de utilidade imediata requerida sobretudo pela indústria. Assim, a universidade e seus pesquisadores perdem para o mercado a prerrogativa de definir as prioridades não só do currículo mas também da pesquisa. Alteram-se as relações das instituições com o Estado e a sociedade. A universidade tem que responder às exigências imperativas de um e atender às demandas contraditórias da outra, de modo particular àquelas que se referem às novas exigências que brotam das forças de mercado e das transformações do mundo do trabalho.

Para atingir aos objetivos, o Banco Mundial criou quatro estratégias; a) diversificação das instituições (instituições universitárias e não universitárias), dos cursos, nestes incluídos os cursos técnicos, de curta duração e de ensino a distância; b) diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas, por meio da cobrança de mensalidades, cortes de verbas para atividades não relacionadas com a educação, utilização das verbas privadas advindas de doações, cobranças de cursos de extensão, consultorias, etc.; c) construção de arcabouço político e jurídico para viabilizar as diretrizes privatizantes; d) implementação de uma política de ‘qualificação do ensino’ concebida a partir do eficiente atendimento aos setores privados (LIMA, 2011, p.87)³⁴.

³⁴ Dias Sobrinho (2002, p.12) acredita que “papel de grande importância têm, nessas reformas, os organismos internacionais de caráter econômico, financeiro e ideológico; no caso brasileiro (isto é também de grande relevância na Argentina), o conjunto de agências conhecidas como Banco Mundial. O primeiro aspecto importante dessa intervenção consiste na questão dos financiamentos relativos à educação superior. A recomendação é de que haja a cobrança generalizada e a busca de diversificação de fontes, adotando-se complementarmente alguns mecanismos de apoio, como

É claro que nem todas as estratégias indicadas pelo Banco Mundial foram implementadas amplamente no Brasil, em virtude do contexto econômico, social e político, mas o processo de privatização, sobretudo no final da década de 1990, foi o foco central das ações governamentais.

Na tentativa de atender algumas das estratégias acima referenciadas, o Governo publicou um conjunto de leis, decretos e medidas provisórias. Dentre eles, pode-se destacar o Decreto 2306/1997, que regulamenta o sistema federal de ensino para autorizar a liberação e gestão das instituições de educação superior por empresas com finalidade lucrativa; a Lei 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; o Decreto 5205/2004, que regulamenta a parceria entre as universidades federais e fundações de direito privado para viabilizar a captação de recursos a fim de financiar as atividades acadêmicas das instituições públicas; o Decreto 6.096/2007, que implementa o REUNI³⁵; a Lei 11.096/2011, que institui o PROUNI (objeto do próximo capítulo), dentre outros.

Esse conjunto de ações fortaleceu a privatização da educação superior, permitiu a implementação das parcerias público-privadas (LIMA, 2011, p.90), mas também garantiu que não houvesse a estagnação do setor público (a exemplo do REUNI).

Além do fortalecimento das instituições privadas, Lima (2011, p.90) destaca que o processo de privatização interna das universidades públicas ocorreu, sobretudo no governo Fernando Henrique Cardoso, com a possibilidade de cobrança de cursos de extensão e pós-graduação *lato sensu*, estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e empresas para a realização de consultorias viabilizadas pelas fundações de direito privado, criação de mestrados profissionalizantes, dentre outros.

Esse panorama demonstra, portanto, que a privatização da educação superior tem dentre as causas não apenas a baixa oferta nessa etapa. Organizações internacionais também foram responsáveis por pressionar o Brasil a atingir as metas estabelecidas. Entretanto, os acordos firmados entre o Brasil e as organizações internacionais não impõem uma conduta a ser seguida pelo país, mas passa a

bolsas, empréstimos e desoneração fiscal. O critério central é o retorno econômico. Por isso, o governo, em sua missão avaliadora, deve imbuir-se do espírito controlador e planejador”.

³⁵ Objetivos do REUNI indicados na nota 30 desta pesquisa.

orientar o intenso processo de reforma pelo qual o Estado passou ao longo das últimas décadas, em especial no setor educacional.

O PROUNI é um exemplo claro de ação de governo para atingir as metas estabelecidas em documentos nacionais e internacionais, além, é claro, da democratização da educação superior como forma de superar as desigualdades sociais que excluíram ampla parcela da população das instituições públicas, abrindo espaço para a oferta da educação pelas instituições privadas. É exatamente essa relação (privatização x democratização da educação) que se buscará compreender no próximo capítulo.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

Conforme debatido no primeiro capítulo, se a educação básica, ao longo da história, teve amparo constitucional, no sentido da sua universalização, a educação superior não seguiu o mesmo rumo.

A educação superior não foi ofertada ampla e irrestritamente a todos os cidadãos, sendo altamente elitista, voltada apenas para os que poderiam arcar com os custos diretos e indiretos dessa etapa de formação e, por consequência, voltada para manter os privilégios das camadas mais abastadas da sociedade brasileira.

Fato é que as universidades brasileiras assumiram condição diversa de alguns países de reconhecida tradição universitária, apesar de em todos eles ser forte a presença do Estado na oferta e desenvolvimento da educação superior.

No sentido próprio do termo, as Universidades não apareceram de uma só vez, mas como resultado de modestas escolas desenvolvidas nos mosteiros e nas catedrais, no período medieval (BOAVENTURA, 1971, p.19-20). Era a Igreja quem controlava e governava, integralmente, essas instituições. Essas “universidades medievais” compreendiam, portanto, uma formação teológica avançada, criando uma modalidade de conhecimento com completo respeito às fontes sagradas da autoridade. Voltavam-se, especialmente, ao ensino da Gramática, Retórica, Dialética, Aritmética, Geometria, Astronomia e Música e, como ensino especializado, era admitida a Teologia. O surgimento das primeiras universidades laicas permitiu, no cenário norte-italiano, o estudo da formação jurídica e, mais tarde, no século XIII, houve o aparecimento das primeiras escolas de Medicina (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p.84-85).

Mesmo no Renascimento e na Europa pós-renascimento, o modelo universitário foi baseado no princípio ideológico do enciclopedismo, dotando a elite burguesa de habilidades literárias e artísticas, características do Iluminismo.

Na França, a concepção napoleônica foi calcada na convicção de que o ensino é uma das funções essenciais do Estado, devendo ele implementar as universidades estatais, sem autonomia administrativa e financeira. Na concepção do Imperador Napoleão, o ensino não poderia se tornar livre em sua doutrina, porque poderia

representar, em pouco tempo, um perigo ao poder público. A verdadeira função era servir de suporte ideológico ao poder do Imperador e, conseqüentemente, do próprio Estado (SUCUPIRA, 1991, p.4).

Na mesma época em que Napoleão fundava a Universidade Imperial, na Alemanha o pensador liberal Wilhelm von Humboldt criava a Universidade de Berlim, que visava à indissociabilidade entre ensino e pesquisa. As instituições de ensino, nessa concepção, não poderiam servir como meio, mas como fim em si mesmas, capazes de reconhecer a autonomia da ciência e da formação cultural.

O modelo humboldtiano foi a primeira reforma universitária experimentada ao longo da história e difundido por toda a Europa no século XIX. A pesquisa se afirma como o eixo de integração do ensino superior com o credenciamento do que seria possível ensinar nos bancos universitários, já que, antes desse modelo, a produção do conhecimento ocorria fora dos muros da Universidade, em especial nas academias e sociedades científicas (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p.88-89).

O Estado - nessa concepção – deveria criar oportunidades para o desenvolvimento da produção de conhecimento sistematizada, uma vez que, cumprindo a sua função real, a universidade serviria para criar “oportunidades para movimentar forças muito mais eficientes que se encontram à disposição do próprio Estado” (SUCUPIRA, 1991, p.5).

Esse modelo de universidade como o lugar, por excelência, de produção científica foi desenvolvido pela Alemanha. Já a Inglaterra, por sua vez, criou um terceiro modelo universitário, com vistas a atender aos interesses das demandas econômicas do país. No século XIX, a Inglaterra era a maior potência industrial, militar e colonial do mundo e centro de uma economia capitalista em transformação. Por esse motivo, as universidades não eram obras do governo central, mas de ação conjugada de governos locais com a iniciativa privada, que criaram escolas superiores e centros tecnológicos para a formação de engenheiros, agrônomos, médicos, dentre outras profissões. Cabia ao governo britânico, tão-somente, outorgar cartas e aprovar estatutos sem os quais a universidade não poderia conferir graus (SUCUPIRA, 1991, p.5). Ao lado dessas instituições permaneceram as tradicionais Universidades de Cambridge e Oxford, com perfil aristocrático, para a

formação da elite colonial. Somente após a primeira guerra mundial é que o governo britânico cuidou de financiar diretamente as universidades.

Os Estados Unidos, um dos maiores centros de produção científica no sistema universitário, iniciou as atividades de ensino superior com forte predominância da iniciativa privada e ausência do Governo na regulamentação dessa etapa. Na fase de colônia, o ensino superior foi introduzido por meio das instituições privadas mantidas por diferentes denominações religiosas (*colleges*). Somente após a sua independência é que os Estados Unidos passaram a atuar no campo da educação superior com a criação de universidades e *colleges* estatais. Graças ao extraordinário desenvolvimento da economia norte-americana, na segunda metade do século XIX, as universidades privadas ganharam espaço (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p.87).

Por fim, o modelo socialista revela-se, a partir da Revolução Russa de 1917, como o quinto modelo universitário, cuja principal característica era a vinculação da investigação científica, da atividade prática e/ou profissional com a ideologia do Estado de construção de uma sociedade comunista. Na década de 1990, com a dissolução da União Soviética, começou o processo de desideologização das instituições de ensino, permitindo refletir as novas tendências do pensamento contemporâneo e, inclusive, a oferta privada (MARBACK NETO, 2007, p.64-67).

Esse breve esboço histórico demonstra a necessidade imperiosa do Estado para o desenvolvimento das universidades, sejam elas de ensino ou ensino-pesquisa.

No Brasil, o modelo humboldtiano não foi privilegiado inicialmente, conforme se verá. A história de desenvolvimento das universidades brasileiras data do ano de 1808, com a criação da primeira Escola de Cirurgia do Hospital Real Militar, na Bahia³⁶. Não havia interesse do colonizador português em desenvolver escolas de ensino superior e pesquisa na sua maior colônia, sendo um dos últimos países do mundo a implantar a instituição universitária (MARBACK NETO, 2007, p.71). Até o início do século XIX, os funcionários da alta hierarquia e aristocratas eram enviados normalmente para a Universidade de Coimbra, em Portugal.

³⁶ Meses depois, uma escola similar foi implementada no Rio de Janeiro, sede da corte portuguesa.

Após a independência, em 1822, outras instituições de Medicina, Direito, Engenharias e Belas Artes foram estabelecidas nas principais cidades brasileiras durante o Império.

Apesar de Almeida Filho e Santos (2008, p.94-95) defenderem que a primeira Universidade brasileira foi a Universidade Federal da Bahia, tendo em vista a oferta pedagógica diversificada e a integração de ensino, pesquisa e compromisso social, os dados históricos apresentados informam que a primeira universidade – enquanto projeto pedagógico acadêmico e institucional pleno – foi a Universidade de São Paulo (USP), em 1934, com matriz pedagógica de universidades europeias³⁷. A primeira instituição, com identidade nacional, sem transplantar um modelo exógeno, foi a Universidade do Distrito Federal, proposta por Anísio Teixeira, à época Secretário de Educação.

Essa instituição visava, sobretudo, implementar a educação democrática no ensino universitário. Entretanto, esse modelo revolucionário, na visão de muitos intelectuais, foi desmontado por Getúlio Vargas, que vislumbrava uma ameaça nos ideais políticos do período.

Com a queda da ditadura Vargas, em 1945, diversas instituições federais foram criadas, notadamente as Universidades do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, que copiavam o modelo institucional e pedagógico de Coimbra.

Somente após o período pós-guerra é que muitos intelectuais e artistas europeus modificaram a estrutura conservadora implementada nas instituições brasileiras, ajudando-as no intento de promover educação e ciência nos muros universitários.

Nesse sentido, em 1960 o Brasil é apresentado ao modelo de universidade de pesquisa científico-tecnológica idealizado por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro (UNB), mas não durou muito, em virtude do golpe militar de 1964. (ALMEIDA FILHO; SANTOS, 2008, p.100). Até então, as instituições de educação superior, diferentemente da educação básica, eram, essencialmente, incentivadas e mantidas pelo Estado brasileiro, entretanto esse monopólio começa a ser extinto, iniciando uma lenta e gradativa expansão da rede particular de educação superior.

³⁷ Plank e Verhine (2003, p.102) defendem que a primeira Universidade Federal foi a do Rio de Janeiro, implementada em 1920, pela edição de um ato que juntou três escolas sob uma só administração.

Para Durham (1997, p.12), a pressão por vagas ficou muito clara com o movimento estudantil da década de 1960, que precedeu à grande expansão da década seguinte. Em vez de poucos estabelecimentos dedicados a educar uma pequena elite, passou a ser necessário um número cada vez maior de grandes instituições para abrigar uma porcentagem crescente da população jovem. “A demanda tornou-se cada vez mais heterogênea e diversificada, acarretando a multiplicação de cursos e carreiras que transformaram as atividades de ensino extremamente complexas, exigindo um corpo docente igualmente diversificado e qualificado”. Entretanto, para Sucupira (1991, p.7),

[...] nos países em desenvolvimento, onde os recursos de origem privada são escassos e a indústria habituou-se a importar receitas tecnológicas sem preocupar-se em financiar a pesquisa universitária, mesmo em proveito próprio, cabe ao Estado a maior responsabilidade no financiamento das universidades. A universidade, nestes países, em suas finalidades e meios, não pode ficar à mercê da estratégia das firmas industriais, que, em geral, somente se interessam pela pesquisa aplicada segundo a lógica natural do rendimento imediato. Por isso mesmo, quando se ouvem rumores de que o nosso Governo Federal estaria inclinado a privatizar as universidades, o que menos se poderia dizer de semelhante intenção é que se trata de uma ideia perversa.

Dessa forma, nos países em desenvolvimento, houve, com o próprio crescimento econômico, a necessidade imperiosa de democratização da educação superior, com a oferta de vagas para as classes econômicas menos favorecidas; mas, no Brasil, ao invés de o Estado expandir as instituições públicas, propiciando um aumento substancial de vagas oferecidas, o governo passou a estimular o desenvolvimento das instituições privadas³⁸.

Essa escolha do governo brasileiro de transferir ao particular a tarefa de oferta e desenvolvimento da educação superior deveu-se à crescente demanda e aos demais fatores apontados no capítulo 2, sem que o Estado pudesse ampliar as vagas, já que havia muitas esferas, tais como saúde, economia, transporte, dentre outras, – com a mesma importância – nas quais era preciso investir (escassez de recursos). Sampaio (2011, p.29) esclarece o processo expansionista:

³⁸ É importante ressaltar que a educação superior é um serviço público, entendido nessa pesquisa como necessário para garantir certas prestações que são essenciais à vida coletiva e que devem ser colocadas à disposição sem interrupção e sem o risco da iniciativa privada e o mercado não serem capazes de oferecer, ou seja, a educação superior é um serviço público, regulamentado e controlado pelo Estado, mas não de monopólio estatal na sua execução. A sua execução pode ser feita pelo setor público ou particular, desde que obedeça às normas estabelecidas pelo Estado brasileiro. Moreira (2003, p.1), autor português, defende que nem todo serviço público precisa ser necessariamente gratuito.

Desde a segunda metade do século XX, o relativo equilíbrio que caracterizava a relação público e privado na educação superior no Brasil, em termos de número de instituições e de matrículas, rompeu-se em decorrência da natureza da expansão no sistema. Liderada pela iniciativa privada, no início dos anos 1970, a expansão foi impulsionada pela pressão de diversos segmentos da sociedade brasileira, que se tornava cada vez mais urbana e industrializada (Schawartzman, S., 1993). Para um contingente cada vez maior da população, a formação superior passava a fazer parte de seus projetos de realização pessoal e ascensão social. A iniciativa privada, atenta às demandas de novos e potenciais consumidores, respondeu de forma ágil. No início, sob a moldura da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, que reconhecia e legitimava a ainda equilibrada dualidade do sistema de ensino superior e, depois, reforçada pelas disposições da Reforma Universitária de 1968, a expansão logrou rapidamente estabelecer uma relação de complementaridade entre o setor público e o privado (Sampaio, H., 2000). O setor privado, mobilizando recursos privados e orientando-se para atender à demanda de mercado, foi mais dinâmico e cresceu mais rapidamente que o público, muitas vezes em detrimento da própria qualidade do serviço oferecido. Em 1960 e 1980, o número de matrículas no ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, em um crescimento de quase 500%; no setor privado, o crescimento foi mais de 800%.

Nesse contexto, a Lei de Reforma Universitária (Lei n.5.540, de 28/11/68), que previa o ensino superior com o objetivo de oferecer a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário (art.1º), bem como a necessidade da educação superior, indissociada da pesquisa, a ser oferecida nas universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizadas em instituições de direito público e privado (art.2º), foi revogada pela Lei n.9.394, de 20/12/96, que excluiu a indissociação de ensino e pesquisa nas instituições não-universitárias de educação superior.

Plank e Verhine (2003, p.103-104) dispõem que

para principios de los años sessenta tanto los estudiantes como otros elementos constituyentes criticaban al sistema universitario de Brasil. Mientras una ideología nacionalista-progresista se hacía cada vez más popular, la universidad era atacada con vehemencia por su falta de relevancia a los objetivos y aspiraciones de la nación. Los sectores de derecha exigían que la universidad sirviera mejor las necesidades del mercado laboral moderno, mientras que la izquierda pedía que la universidad sirviera como centro para la crítica social y, con el tiempo, en epicentro de transformación social. En 1964, año del golpe del estado, la presión por la reforma universitaria fue muy intensa. Comprometido a promover el desarrollo nacional y la seguridad interna através de una dictadura y una economía vinculadas a mercados internacionales, el régimen militar se esforzaba por integrar la educación superior al proceso de modernización, así como detener y controlar la actividad política en las universidades[...]. El proceso de reforma terminó con la aprobación de una ley de reforma em noviembre de 1968.

Essa reforma estrutural foi fundamental para a redução de investimentos públicos na educação superior, já que o modelo tradicional, que indissociava ensino e pesquisa,

com custos mais elevados, no modelo humboldtiano e nos moldes pensados por Anísio Teixeira³⁹, não era mais o modelo obrigatório a ser alcançado pelos setores público e privado.

Além disso, os entraves vivenciados na educação superior pública, em especial o corporativismo que dificultava qualquer reforma estrutural⁴⁰, principalmente para que as instituições públicas exercessem a autonomia universitária na sua integralidade, assim como pelas tendências em prol da privatização abordadas no capítulo anterior, o Governo Federal passou a promover a educação superior também por meio do setor privado. Bellintani (2010, p.38) informa que no processo expansionista houve muitas discussões acerca do binômio quantidade x qualidade da educação superior:

Um conflito, dos mais debatidos e complexos, refere-se à qualidade do ensino após o processo expansionista. De forma mais significativa, os argumentos colocados associam o setor privado a uma qualidade questionável da educação superior. Entendem o setor público como “ilha” de qualidade, e afirmam os casos de qualidade do setor privado como raros, isolados. Em parte, mas não de forma absoluta, os argumentos são válidos. É preciso reconhecer que a história da educação superior de qualidade no Brasil está focada no setor público. As grandes universidades de pesquisa são públicas e não privadas. É certo também que o setor privado se construiu dentro de uma necessidade de rentabilidade das suas atividades. Diferentemente do setor público, cujo financiamento não tem relação direta com os retornos do investimento, no setor privado os cálculos de investimento e rentabilidade são sempre presentes. Isso não significa, no entanto, uma incompatibilidade com a qualidade. Em uma análise geral sobre a qualidade do ensino, pode-se identificar três espécies mais nítidas de instituições privadas. Um primeiro grupo, não absolutamente incomum, consegue de fato atingir um nível satisfatório na qualidade do ensino, e fazem desse fato o grande diferencial de mercado, de forma a absorver de forma imediata grande parte do público que não conseguiu adentrar no sistema público. O diferencial é a qualidade, e não o preço. [...] Apesar da boa qualidade, essas instituições privadas ficam praticamente restritas ao ensino, tendo poucas experiências positivas no campo da pesquisa. Há um segundo grupo, em uma localização mista, que tenta, com profundas limitações, atingir um patamar razoável na qualidade do ensino. São, em

³⁹ Sugere-se a leitura de Teixeira (1998, p.35-36).

⁴⁰ Para Verhine e Plank (2003, p.118), o “estancamento político” das universidades federais pode ser fundamentada em um marco teórico derivado da “teoria dos jogos”. *Nesse sentido, “argumentamos que la tradición corporatista se manifiesta en una serie de juegos de dos jugadores en los cuales cada una de las principales corporaciones (professorado, personal administrativo y estudiantes) se encuentra trabada en una constante lucha con el Ministerio de Educación para obtener recursos adicionales o proteger a sus agremiados”. E vão além: “todo intento dirigido a resolver la crisis fiscal de las universidades federales brasileñas requerirá que una o más de las partes involucradas dentro de la universidad sacrifique una o más posturas. Si las corporaciones fueran obligadas a negociar entre ellas, podrían encontrar puntos de común acuerdo, sin embargo, cada una de ellas trata directamente con el MEC. Bajo estas circunstancias ninguna de las corporaciones está preparada para sacrificar los intereses de su membresía a favor del interés abstracto ‘universidad’, y mucho menos puede esperarse que hagan sacrificios a favor de otras partes. Como resultado el estancamiento político bloquea toda propuesta significativa de cambio”*

parte, originárias da expansão da década de 1970, e conseguiram uma relativa tradição em uma época em que havia pouca concorrência e pouco controle. Apesar de tradicionais, não conseguiram implementar um sistema eficiente e apurado de gestão e resultados no processo educacional. Este grupo engloba ainda instituições recentemente fundadas, mas que não integraram de forma absoluta a perspectiva do “ensino de massa”. Apesar da forte concorrência e das demais dificuldades, entendem que sem alguma qualidade é muito difícil se estabelecer no mercado, mesmo com valores médios de mensalidade. Buscam a qualidade com limitações, e mais em razão da sobrevivência do que por uma eventual política institucional. O terceiro e último grupo, talvez o mais significativo, apresenta a face caricatural do setor privado, ajudando a construir as perigosas generalizações. Trata-se das instituições - pequenas, médias ou grandes - que têm no preço baixo e na falta de compromisso qualitativo as duas “estratégias” de mercado. Em razão da primeira, atraem alunos que não possuem condições de financiar os estudos em uma instituição melhor. Com a segunda estratégia, esperam exatamente compensar o baixo valor cobrado com a redução de investimentos na estrutura acadêmica do curso. Qualidade é caro e dispensável, pois há quem não se interesse por ela, sintetiza a visão desse grupo. Parece ser preponderante em todo o sistema esse terceiro tipo de instituição. Se estas instituições não são necessariamente a maioria, e esta seria uma conclusão bastante complexa, são as que mais se expõem e provocam reflexos na sociedade. A expansão da última década provocou, indubitavelmente, um aprofundamento deste cenário, contribuindo de forma significativa para a polarização dos perfis dos setores público e privado na educação superior brasileira. Em parte, poder-se-ia dizer que isso é fruto do próprio processo expansionista. Nesta ótica, qualidade e quantidade seriam elementos inconciliáveis.

O reflexo dessa reforma e do processo expansionista é apresentado ainda nos dias atuais. Segundo dados divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2012, em relatório sobre educação, o Brasil é o quarto pior – de 36 países – em investimento público na educação superior, representando apenas 0,8% do PIB. Os resultados em pesquisa são ainda mais precários, ficando o país em último lugar, com investimento de apenas 0,4% do PIB (NETTO, 2012, p.1).

Para Cláudio de Moura Castro (1994, p.26), entretanto, o Brasil não gasta pouco em educação; gasta mal. Um dos maiores problemas é o uso do recurso, com grandes desvirtuamentos dos gastos sociais sem a aplicação devida nos indicadores que, de fato, interferem na qualidade educacional. Naércio Menezes (BBC BRASIL, 2014) argumenta que “[...] mais importante do que o gasto com educação é o resultado em termos de aprendizado. Quando fazemos essa conta, vemos que o Brasil gerencia muito mal esses recursos educacionais [...]”, já que o gasto per capita ainda é muito baixo se considerada a média dos países ricos da OCDE.

Apesar do crescimento do setor público, com a ampliação da oferta e modificações na estrutura universitária, houve uma desproporção entre os setores público e

privado, o que gerou os grandes debates entre os que defendiam a educação superior pública e acessível a todos e os que defendiam o modelo liberal, com a participação de todos os setores, inclusive o setor privado na consecução desse objetivo.

Para a melhor compreensão desse contexto de expansão educacional, é preciso compreender a dicotomia público-privada nas políticas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, de modo a alcançar os objetivos do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), como se verá nas seguintes seções.

3.1 O OCTÊNIO DO GOVERNO FHC

Se o Brasil vivenciou o “milagre econômico” no início da década de 1970, com alta expansão econômica, concentração de renda e, conseqüentemente, alta desigualdade social, o mesmo não correu no final da década de 1970 e durante a década de 1980.

A estagnação da economia na década de 1980, com a retração da produção industrial, inflação, baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), além do alto endividamento, repercutiu em todas as áreas, inclusive no âmbito educacional, mantendo a situação de desigualdade social e concentração de renda.

O processo de expansão educacional e as diretrizes políticas estabelecidas nessas décadas levaram em conta a própria economia do país, assim como os “ideais” de cada governo. A educação não era uma política de Estado, mas de governo.

Com a democratização do país, após um extenso período de ditadura militar, novas diretrizes são implementadas.

A Constituição de 1988 é um dos marcos na educação brasileira, como já visto, por prever a ampla autonomia universitária, o regime de colaboração entre o Governo Federal, Estados e Municípios, a vinculação de receitas para a educação, assim como a publicação de lei específica para o Plano Nacional de Educação.

As políticas públicas na educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assumiu a presidência do país apenas 6 anos após a promulgação da Constituição de 1988, entre os anos de 1995 e 2002, são caracterizadas,

essencialmente, pela necessidade de dar mais eficiência ao sistema educacional, com a redução dos gastos pelo governo, fruto das diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington (seção 2.1).

A principal iniciativa legislativa na área educacional implementada no governo FHC foi a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei n. 9394 -, em 1996, após 8 anos de tramitação no Congresso Nacional⁴¹. Essa lei revogou a lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava diretrizes e bases da educação nacional, e a lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1969, que fixava normas de organização do ensino superior e a sua articulação com o ensino médio.

A LDB publicada em 1996 também reiterava a previsão constitucional de criação de um Plano Nacional de Educação (arts. 9º, inciso I e 87, §1º da Lei). O Plano Nacional de Educação somente foi publicado em 2001, com a aprovação da Lei n.10.172, em 9 de janeiro.

A primeira ideia de um Plano Nacional de Educação ocorreu em 1932, quando um grupo de educadores lançou um manifesto ao povo e ao governo – o Manifesto dos Pioneiros da Educação -, com a proposta de “reconstruir a educação, com grande alcance e vastas proporções”, além da elaboração de um plano “com sentido unitário e de bases científicas” (MEC, 2012b, p.6).

Esse documento teve grande repercussão nacional, o que motivou a inserção dos arts.150 e 152 na Constituição de 1934, que previam, respectivamente, ser competência da União a fixação de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação a elaboração do plano para a aprovação pelo Poder Legislativo, com sugestão ao governo “de medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais” (MEC, 2012b, p.6).

Todas as outras Constituições, exceto a de 1937, incorporaram, ainda que de maneira implícita, a ideia de um Plano Nacional de Educação.

⁴¹ “A LDB manteve, por determinação constitucional, o modelo universitário humboldtiano, que associa ensino e pesquisa – com o acréscimo da extensão. Cabe lembrar que o caráter indissociável entre o ensino superior e a pesquisa foi introduzido no Brasil pela reforma de 1968, a qual, ao mesmo tempo, conferiu preferência pela criação de universidades, em vez de outros tipos de organização acadêmica. Tal preferência inexiste na LDB. Entretanto, o *status* da idéia de universidade, bem como a busca por algumas de suas prerrogativas de autonomia (particularmente a de criar novos cursos), levou, na última década, a um considerável crescimento do número dessas instituições, embora, na verdade, a pesquisa de relevância esteja concentrada em somente algumas delas”.(CASTRO, 2007, p.7).

O primeiro plano sem força de lei somente surgiu em 1962, como iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, mas o primeiro Plano Nacional de Educação, com força de lei, baseado na ideia de um projeto de longo prazo, e capaz de conferir estabilidade às iniciativas do governo na área educacional somente foi, de fato, aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente FHC em 2001.

O referido plano, com diretrizes e metas a serem alcançadas entre os anos de 2001 e 2011, foi calcado, principalmente, nos seguintes objetivos: a) a elevação global do nível de escolaridade da população; b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; d) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (MEC, 2012b, p.7).

As metas da educação superior apresentadas no plano foram atreladas ao aumento das exigências do mercado de trabalho, às mudanças sociais e ao diagnóstico do ensino médio, em especial o aumento do número de matrículas nesse nível educacional⁴². Entre os anos de 1991 e 1998, o número de matrículas no ensino médio cresceu de 3.770.230 para 6.968.531, representando, portanto, a necessidade de ampliação de vagas na educação superior para atender à demanda (MEC, 2012b, p.30).

Ocorre que, já nesse período, o plano diagnosticou a necessidade premente de crescimento de vagas e de acesso às camadas mais pobres da população. Isso deve-se ao fato de que, dos quase 7 milhões de estudantes matriculados em 1998 no ensino médio, 54,8% estudavam à noite e 53,8% estavam em idade superior a 17 anos.

Nesse sentido, apesar do diagnóstico de necessidade de crescimento de matrículas para as camadas mais pobres da população, a partir de 1994 identificou-se um

⁴² “Dentre as diretrizes estabelecidas para essa etapa educacional está a de enfrentar o desafio de oferta de escola média de qualidade a toda a demanda. Uma educação que propicie aprendizagem de competências de caráter geral, forme pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, que respeitem as diferenças e superem a segmentação social.” (MEC, 2012b, p.32). É importante ressaltar que o crescimento ocorreu no ensino médio em especial nas escolas públicas, com diminuição das taxas de matrícula na rede privada.

maior crescimento no número de matrículas no setor privado. Em 1998, as instituições de ensino superior privadas representavam 62,14% das matrículas e o setor público, somente 37,86% (MEC, 2012b, p.37).

Ainda o plano informa que, no conjunto da América Latina, o Brasil é o país com o pior desempenho em relação ao acesso à educação superior, mesmo levando-se em consideração as matrículas no setor privado. No período, a porcentagem de alunos matriculados em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, número muito inferior ao da Argentina, com 40%, Chile com 20,6%, Venezuela com 26% e Bolívia com 20,6% da faixa etária (MEC, 2012b, p.38).

É importante ressaltar que, apesar da educação superior contar com instituições estaduais e municipais, essa etapa educacional precisa ser, essencialmente, mantida pela União, já que os Estados e Municípios, segundo a Constituição Federal, são responsáveis pela educação infantil, fundamental e de ensino médio, devendo, portanto, priorizá-las.

Em sendo assim, à União cabe o papel de atuar na educação superior, com a oferta do ensino e das pesquisas necessárias ao desenvolvimento econômico, tecnológico, social e cultural, permitindo a preparação para o mundo de trabalho, da sociabilidade, sustentabilidade, dentre outros, assim como a qualificação de docentes que irão atuar na educação básica e educação superior⁴³.

As instituições de educação superior, em especial as públicas, precisam enfrentar os desafios das atividades ensino, pesquisa e extensão, de modo a atender aos requisitos da relevância, qualidade e cooperação internacional, reduzindo as

⁴³ Conforme previsão do PNE 2001, “nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais, é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais. As IES têm muito a fazer, no conjunto dos esforços nacionais, para colocar o País à altura das exigências e desafios do Séc. XXI, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, na medida que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor” (MEC, 2012b, p.41).

desigualdades regionais e sociais e possibilitando a construção de novos conhecimentos e o desenvolvimento da sociedade.

Assim, para atender às diretrizes dessa etapa educacional, o PNE de 2001, final do período FHC, previu 35 objetivos e metas, dentre os quais podem ser destacados:

- a) prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos;
- b) ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior;
- c) estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País;
- d) institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica;
- e) incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem, tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais;
- f) diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino;
- g) criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino;
- h) ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de

modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda;

- i) estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico (MEC, 2012b, p.43-46).

Todos esses objetivos e metas foram objeto das políticas educacionais discutidas e, em alguns casos, implementadas pelos governos de FHC e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Não se pode dizer que todos esses objetivos foram alcançados, porque a educação sempre foi muito mais entendida como política de governo do que propriamente como uma política de Estado, ou seja, ao longo de toda a história da educação no Brasil não se preservaram documentos capazes de vincular os governos e direcionar as políticas, independente de quem assumisse o poder.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que o Plano Nacional de Educação representou um avanço, já que esse documento serviu de parâmetro para que os governos – tanto o de FHC quanto o de Lula – pudessem pensar nas políticas, e nos efeitos delas, em médio e longo prazo.

Ocorre que nem todas as metas foram efetivamente cumpridas. Apesar da previsão de aplicação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) (MEC, 2012b, p.93), o Brasil somente aplicou um percentual em torno de 5%⁴⁴ na educação no governo FHC, seguido também pelo governo Lula⁴⁵⁻⁴⁶.

⁴⁴ Tanto assim que o novo Plano Nacional de Educação (Lei n.13.005/2014), aprovado na égide do governo de Dilma Rousseff, em junho de 2014, com vigência por 10 anos, ratificou a necessidade de melhoria da qualidade escolar, a superação das desigualdades educacionais, o investimento de 10% do PIB na educação. Na educação superior, a previsão é de elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Também previu a ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores e a elevação gradual de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

⁴⁵ “Em 2005, os países da OCDE estavam a gastar 6.1% do seu PIB colectivo em educação no conjunto de todos os níveis de educação e ensino, dos quais 86% provinha de fontes públicas e apenas 7 dos 28 países da OCDE, não gastavam pelo menos 5%” (OCDE, 2008, p.2)

⁴⁶ “Quanto à percentagem do *Gross Domestic Product* (GDP) – similar ao Produto Interno Bruto (PIB) – aplicado em educação, também aparece uma melhoria da situação do Brasil: de 3,9%, em 1995, para 4,7%, em 2002. Mesmo assim, ficou abaixo das médias dos países da OCDE e dos países da

Para Carvalho (2012, p.4), as políticas do governo FHC foram marcadas pelo sucateamento das universidades públicas, resultado da redução de financiamento do governo federal e à perda de docentes e de corpo técnico-administrativo, já que o governo teve que adequar o orçamento para incluir a ascensão de outras despesas, tais como: pagamento dos inativos e pensionistas, despesas com hospitais universitários. Essa situação tornou-se mais crítica na medida em que novos cursos e vagas foram ofertados, inclusive vagas noturnas, sem o devido acréscimo do quadro funcional.

Logicamente as universidades públicas não foram colocadas como prioritárias no governo FHC, diante da política de governo assumida, que impunha a redução de financiamento no setor público para ajustar às necessidades da economia. Claro que esse modelo gerou um desaquecimento do processo educacional nas universidades públicas, em virtude da não ampliação de vagas, número de docentes e da redução de investimentos. Se, por um lado, a política governamental adotada favoreceu uma adequação de despesas; por outro lado, foi responsável por deixar parcela considerável da população fora das universidades, fazendo com que a disputa por vaga se tornasse acirrada e desigual para os estudantes oriundos de escolas públicas de educação básica, que não ofereciam a qualidade necessária.

Nesse sentido, a política adotada favoreceu ainda mais a expansão das instituições privadas que, no início do governo, usufruíam de imunidade tributária sobre renda, serviços e patrimônios.

Com a publicação da LDB em 1996 e, posteriormente, o Decreto n. 2306/1997, já discutido no capítulo 1 (seção 2.2.2), que regulamentou o sistema federal de ensino para autorizar a liberação e gestão das instituições de educação superior por empresas com finalidade lucrativa, as instituições passaram a ser classificadas da seguinte forma: a) públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas

Comunidade Européia. Permaneceu, ainda, bem distante dos índices dos países escandinavos, inferior ao do México e superior ao do Chile. Cabe lembrar, também, que, diferentemente do Brasil, países como Coréia do Sul e Estados Unidos despendem volumosos recursos privados na educação, o que faz elevar seus gastos no setor, em relação ao GDP, de, respectivamente, 4,6% e 5,4% para 7,5%. Assim, quando se compara o total de gastos, públicos e privados em educação, por estudante (todos os níveis), o Brasil, com seus US\$ 1.242, fica bem longe dos US\$ 12.071 da Suíça, US\$ 12.023 dos Estados Unidos e US\$ 10.105 da Noruega, bem como a boa distância dos US\$ 2.878 do Chile e dos US\$ 2.096 do México" (SCHWARTZMAN, 2003, p.29-30).

e administradas pelo Poder Público; e b) privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

As instituições privadas, por sua vez, foram divididas em: a) 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 das comunitárias, confessionais ou filantrópicas; b) 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; c) confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e à ideologia específicas; e d) filantrópicas.

O intuito da LDB e do Decreto foi diferenciar o sistema privado em instituições com finalidade lucrativa (particulares em sentido estrito) e sem finalidade lucrativa (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Com isso, as primeiras deixaram de gozar das imunidades e, excepcionalmente, das isenções tributárias⁴⁷, enquanto as demais permaneceram imunes ou isentas às incidências tributárias.

O período desse governo também foi marcado pela rápida expansão do setor privado, sem que houvesse, de fato, um preenchimento de todas as vagas oferecidas. Com a estagnação econômica da década de 1980 e o baixo crescimento econômico verificado nos anos 90, a renda da população brasileira não era suficiente para arcar com os custos da educação privada.

Tanto assim que a relação candidato/vaga reduziu de 2,2 em 1998 para 1,6 em 2002. Também o número de vagas não preenchidas saltou de 20% em 1998 para 37% em 2002 (CARVALHO, 2012, p.5), o que demonstra a dificuldade que as instituições privadas enfrentaram no governo FHC para manter o ensino com qualidade e honrar com os compromissos trabalhistas, fiscais e da própria relação de consumo.

Um dos problemas desse período, entretanto, não era a escassez de vagas na educação superior, se consideradas, é claro, as vagas das instituições privadas,

⁴⁷ Como se verá, a adesão ao PROUNI de instituições privadas com finalidade lucrativa gera, segundo a lei, isenções tributárias.

mas a ausência de vagas nas instituições públicas, de modo a contemplar os estudantes que não poderiam arcar com os custos da educação no setor privado. Válido o diagnóstico da Comissão organizadora do II Congresso Nacional de Educação (IICONED, 1997, p.19-21):

registra-se o descaso com a indissociabilidade entre a pesquisa, o ensino e a extensão de serviços à comunidade nas universidades públicas paralelamente à ausência de controle e fiscalização das instituições privadas que, mesmo oferecendo um ensino de qualidade duvidosa, respondem por cerca de 60% das matrículas. No conjunto, fica caracterizada a opção clara do governo pelo desmantelamento da educação superior pública, via privatização e atrelamento às necessidades mercadológicas. A expansão de vagas no ensino superior só tem ocorrido nas instituições privadas, já que, cada vez mais, o governo, com medidas como as do pacote fiscal (novembro/97), a PEC 370/96 (Proposta de Emenda Constitucional) e a LDB, reforça a subordinação às teses privatistas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. [...]No setor público, o Poder Executivo - com a conivência do Legislativo - tem provocado, deliberadamente, a diminuição da oferta do número de vagas de docentes e de funcionários técnico-administrativos, devido à política de contingência de vagas e ao crescimento do número de aposentadorias, em virtude das mudanças provocadas pelo pacote fiscal (novembro de 1997) e ameaçadas pelas Reformas Administrativas e da Previdência.

Em análise sobre o setor privado, Sampaio (2011, p.34) afirma que:

Embora no ano de 2000 o setor privado já tivesse atingido cifras que lhe conferem posição majoritária no sistema, não se vislumbram até aquele ano sinais de mudanças significativas na sociedade brasileira as quais pudessem indicar um aumento expressivo da demanda de ensino superior. Pelo contrário: o setor chegava ao novo século com um duplo desafio: manter – o que significa não parar de crescer – sua larga fatia de participação no sistema de ensino superior [...] e acirrar a competição por alunos no interior do próprio setor. Os egressos do ensino médio que tradicionalmente ainda não se dirigiam para o ensino superior se tornariam o público-alvo da disputa que se dará de forma ainda mais intensa entre ‘coirmãos’, como se autointitulam alguns membros da velha guarda dos mantenedores do setor privado de ensino superior no País.

E, para atingir a esse público que ainda não estava dirigido à educação superior, o setor privado passa a adotar novas medidas – diferentes das utilizadas no cenário de estagnação econômica dos anos de 1980 e do Estado Regulador, em que o setor precisou diversificar os cursos e buscar a organização em universidades, em virtude da maior autonomia – como a colocação no mercado de novas carreiras, modalidades, níveis de ensino e, em especial, a regionalização e interiorização da oferta (SAMPAIO, 2011, p.35-36), no sentido de acompanhar as mudanças sociais e mercadológicas encontradas pelo setor privado.

Apesar de o setor privado oferecer a diversificação dos cursos para atender às novas demandas, Castro (2007, p.11) informa que a expansão do setor privado

ocorreu, essencialmente, em instituições privadas que ofereciam cursos de baixo custo, pouco voltados para as áreas tecnológicas e praticamente dissociados das atividades de pesquisa. Esses estabelecimentos representavam, em 1997, 61% de todas as matrículas no país, passando para 73,2% em 2005. Nas redes federais, a matrícula cresceu, no mesmo período, 46,4%⁴⁸.

Ainda no governo FHC, além do sistemático favorecimento ao crescimento do setor privado, por meio da flexibilização dos processos de credenciamento de novas instituições e autorização de novos cursos em instituições já existentes, tendo em vista as dificuldades financeiras para ampliar o setor público e a necessidade de atingir a média de 30% de estudantes entre 18 e 24 anos na educação superior, foi criado, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

De toda forma, esse modelo de crédito educativo, subsidiado pelo governo para ingresso de estudantes que não tinham condições de arcar sozinhos com os custos da educação privada, foi aberto a todas as instituições particulares, inclusive com finalidade lucrativa, contrariando a Constituição Federal (art. 213) e a LDB (art. 77) que fazem restrições de recursos públicos ao setor privado (CASTRO, 2007, p.13).

Nesse governo, entretanto, não se identificaram debates e propostas legislativas, principalmente na tramitação da LDB, para estudantes oriundos de escolas públicas de educação básica e grupos historicamente discriminados, apesar dos intensos debates no meio acadêmico e grupos de defesas dos direitos dos negros. Segundo Castro (2007, p.14), tacitamente, essas discussões de democratização do acesso à educação superior para população de baixa renda e grupos discriminados seria promovida pela melhoria na educação básica em escolas públicas, bem como pela expansão das instituições de educação superior públicas.

Como se verá, somente no governo Lula é que as políticas afirmativas voltadas à democratização da educação superior para toda a população, inclusive de baixa renda, foram efetivamente implementadas. O PROUNI é uma das políticas

⁴⁸ Esse crescimento, além das razões internas já identificadas, seguiu a própria tendência mundial de expansão. Nos países da OCDE, o crescimento entre 1995 e 2003 foi de 30% nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), atingindo, na Grécia, na Hungria, no Chile, no México e na Irlanda, respectivamente, 93%, 70%, 68%, 48% e 34% (CASTRO, 2007, p.11).

implementadas no governo Lula, em instituições privadas, e que favoreceu estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas.

Por fim, é preciso ressaltar que, no governo FHC, as políticas voltadas para a qualidade da educação se mostraram pouco efetivas, o que deixou o Brasil em índices de desenvolvimento abaixo dos países da OCDE.

Schwartzman (2003, p.3), em estudo sobre educação e desenvolvimento no período, informa que o Brasil, apesar de aumentar o nível médio educacional, estava muito abaixo dos países da OCDE. Nos Estados Unidos, mais de 80% da população entre 55 e 64 anos possuía ensino médio completo, contra menos de 15% no Brasil e 65% para o conjunto de países da OCDE. Em relação à população de 25 a 34 anos, o percentual chegava a 90% para os Estados Unidos e o conjunto de países da OCDE, enquanto no Brasil esse número chega a 30%.

Esses dados, unidos aos estudos sobre qualidade, demonstram que o Brasil avançou pouco em relação aos países desenvolvidos que investem em média o mesmo percentual do PIB.

Mas esse contexto de expansão da educação superior foi seguido pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva?

3.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA

Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Poder Executivo no ano de 2003, com a característica marcante de oposição ao governo de FHC. Também o governo esquerdista assumiu o poder no novo contexto econômico promovido por FHC, fruto de acordo assinado, em 1998, entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que previa diversas alterações na gestão fiscal, em especial corte de gastos públicos e aumento da carga tributária (30% do PIB em 1998 para 35%, em 2003) (CARVALHO, 2012, p.6).

Dentre os principais objetivos do governo Lula estavam a melhor distribuição de renda e a necessidade de o Estado brasileiro assumir a redução das desigualdades sociais e regionais.

No campo educacional, em especial na educação superior, se verificou um esgotamento no crescimento de instituições privadas, que passaram a não ocupar todas as vagas oferecidas (a oferta tornou-se maior do que a demanda), assim como passaram por problema na manutenção de estudantes (evasão) e inadimplência. Era preciso, nesse período, pensar em estratégias para manter a sustentabilidade financeira das instituições privadas.

Só para se ter uma ideia do contexto das mensalidades escolares nas instituições de ensino superior privadas, em 1996 o valor era próximo de R\$ 950,00. Com o aumento da concorrência, observou-se uma queda consistente nos anos seguintes: R\$ 665,00 (2000), R\$ 650,00 (2001), R\$ 603,00 (2003), R\$ 570,00 (2005), R\$ 525,00 (2007), R\$ 511,00 (2009) e R\$ 472,00 (2010), conforme evolução demonstrada no gráfico 4 (NONATO, 2012, p.1):

GRÁFICO 4



Somente em 2011 e 2012 percebeu-se uma retomada no crescimento dos valores da mensalidade, que subiram para R\$ 500,00 e R\$ 538,00, respectivamente. Segundo Nonato (2012, p.1), embora esses aumentos signifiquem, em primeira vista, um aquecimento no mercado, em verdade, eles são mais uma correção oportuna para o setor, que estava aplicando reajustes menores que a inflação. Em 2014, a média das mensalidades alcançou o valor de R\$ 645,00, apesar de alguns conglomerados ainda operarem com mensalidades em torno de R\$ 200,00,

resultado da baixa remuneração dos professores e foco nas licenciaturas (IG, 2014)⁴⁹.

Outrossim, o FIES e o PROUNI, na visão de Nonato, também contribuíram para o “aquecimento” do setor, na medida em que se registrou um crescimento – ainda pequeno – de matrículas nos últimos anos.

Além do PROUNI e FIES, outros fatores colaboraram para esse contexto, sendo alguns fruto da intervenção do governo federal: maior controle na abertura de novas instituições e novos cursos em instituições já existentes, processos de avaliação externa, com a indicação anual dos índices de qualidade, atrelados à adesão de instituições privadas aos programas de financiamento estudantil e oferta de bolsas de estudos⁵⁰. No campo privado, as fusões e aquisições das instituições, com o conseqüente fechamento de cursos deficitários, assim como a readequação de cursos existentes, de modo a permitir maior eficiência na gestão educacional, principalmente entre grupos consolidadores, foram fundamentais para a permanência dessas instituições no mercado (NONATO, 2012, p.1).

Nesse cenário, no governo Lula não houve o afastamento completo do incentivo público no campo privado. Tanto assim que o PROUNI, assim como o próprio programa de financiamento estudantil (FIES) implementado no governo FHC, surgem em meio à desconfiança e aos questionamentos do meio acadêmico⁵¹ em relação à aplicação do dinheiro público no campo privado.

⁴⁹ “Muitos desses cursos de até R\$ 300,00 têm como nicho estudantes das classes C e D. Eles são o público-alvo dos grandes conglomerados da educação superior no Brasil, grupos que montaram uma estratégia lucrativa para oferecer educação a baixo custo. A lógica inclui: operar no limite mínimo de professores mestres ou doutores exigidos pelo Ministério da Educação, que é de 33%; pagar valores muito baixos pela hora /aula e com contratos precários de trabalho - em vez da contratação direta, muitos docentes atuam por meio de cooperativas, o que exime a universidade dos vínculos trabalhistas; e criar salas superpopulosas, com quase uma centena de estudantes. [...] Parte considerável desses alunos atendidos pelas faculdades privadas é da área da Educação” (IG, 2014).

⁵⁰ A adesão de programas como FIES, por exemplo, depende das notas institucionais obtidas nos processos de avaliação externa, ou seja, é preciso que a Instituição tenha nota igual ou superior a 3 no SINAES. O mesmo ocorre com o PROUNI, nos termos do art. 7º, §4º, da Lei n.11.096.

⁵¹ Para Carvalho (2008, p.413), a dicotomia público x privado vai além: “Tornou-se lugar-comum apontar a existência do que parece ser uma crescente tensão entre os âmbitos público e privado, suas fronteiras e características. Há discursos que, em tom apreensivo, denunciam um declínio ou mesmo o eventual desaparecimento da esfera pública como resultado do que seria uma crescente “privatização” de todas as esferas da vida em nossa sociedade. Noutro viés ideológico, alega-se uma incontornável ineficiência do “setor público” quando comparado à “agilidade da iniciativa privada”. Esses dois exemplos recorrentes já bastam para sugerir que a dicotomia “público” x “privado” há tempos não se resume a contendas acadêmicas. Ao contrário, ela parece habitar nosso universo discursivo cotidiano”.

Na prática, o governo Lula atuou tanto na esfera pública quanto na privada para a continuidade da educação superior. Se, por um lado, estimulou os programas de financiamento estudantil e bolsas de estudos em instituições privadas, por outro, também permitiu a criação de novas universidades, o aumento de vagas em universidades públicas, aberturas de cursos noturnos, acesso de estudantes de baixa renda, inclusive com a utilização de critérios raciais, na tentativa de dar conta das desigualdades históricas vivenciadas pela sociedade brasileira, além de incentivo para a oferta de educação a distância.

Todos esses objetivos revelaram-se necessários, mas ainda tímidos diante das metas estabelecidas nos documentos legais, em especial na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação de 2001.

É importante ressaltar que na avaliação da educação superior e na necessidade de implementação de uma reforma universitária, o governo Lula, por meio do Decreto de 20 de outubro de 2003, instituiu um grupo de trabalho responsável pela elaboração de um plano de ação visando a reestruturação e democratização das universidades públicas, assim como uma maior eficácia na gestão e na qualidade da educação oferecida.

O grupo de trabalho concluiu, em relatório divulgado, que a reforma nas instituições públicas deveria ocorrer, especialmente, em quatro vertentes: a) reposição do quadro docente; b) ampliação de vagas para estudantes; c) educação a distância; d) autonomia universitária e financiamento (OTRANTO, 2012, p.1).

A ampliação e a diversificação do quadro docente foram discutidas de forma atrelada à ampliação de vagas para estudantes. O documento apresentado pelo grupo de trabalho propunha a criação de novas bolsas da CAPES para aproveitar aposentados e recém-doutores nas atividades de graduação. Também o documento previa a educação à distância como recurso viável e necessário aos limites enfrentados pela educação presencial nas universidades públicas, que não tinham condições de oferecer a totalidade de vagas necessárias às metas estabelecidas para educação superior.

Nesse sentido, o documento previa como meta que 500 mil estudantes, até 2007, estivessem amparados pela educação a distância (OTRANTO, 2012, p.3). Os cursos

de educação a distância foram autorizados por força do Decreto 5.622, de 19/12/2005, caracterizando-se “como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”.

Por fim, o documento previa a ampla autonomia universitária como um mecanismo necessário para enfrentar a crise das universidades públicas. Seria preciso que cada universidade pudesse captar e gerenciar os seus recursos, definir prioridades e gastos e realizar o planejamento de acordo com as necessidades de cada instituição, permitindo que o Estado somente complementasse os recursos não captados pelas instituições no mercado. Não haveria, portanto, a obrigação do Estado de manter financeiramente as universidades públicas (OTRANTO, 2012, p.5).

Entretanto, para que houvesse uma autonomia financeira, seria necessária uma mudança legislativa, uma vez que a Constituição de 1988, no art. 207, prevê somente a autonomia didático-científica, ficando a organização financeira e patrimonial meramente sob gestão das instituições⁵², ou seja, as instituições públicas continuaram a ser mantidas financeiramente pelo Estado brasileiro, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988, apesar das diretrizes do Banco Mundial e de outros organismos internacionais em sentido contrário⁵³.

Ainda no governo Lula, foi publicado, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabelecia 5 metas para a educação superior: “FIES-PROUNI”, que pretendia facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, além de permitir benefícios fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao PROUNI; “Pós-doutorado”, destinado

⁵² Eis aqui uma diferença básica: a autonomia financeira pressupõe possibilidade de as universidades públicas captarem recursos no mercado, sem a necessidade de manutenção dessas instituições exclusivamente com recursos do Estado. Já a autonomia de gestão financeira e patrimonial prevê a liberdade das instituições aplicarem os recursos oriundos do Estado de acordo com as suas necessidades.

⁵³ Para o Banco Mundial, o modelo de instituições públicas pautado no ensino e na pesquisa está defasado, na medida em que é preciso uma diversificação das fontes de financiamento, com a possibilidade de captação dos recursos pelas instituições diretamente no mercado (autonomia universitária), participação de estudantes nos gastos, redução do papel do Estado na administração e manutenção do ensino superior, incentivo à privatização, dentre outros meios possíveis para retirar do poder público a tarefa de prover essa etapa educacional (OTRANTO, 2012, p.5).

a reter no país pessoal qualificado em nível de doutorado; “Professor Equivalente”, que visava à facilitação de contratação de professores para as universidades federais; “Educação Superior”, cuja meta era duplicar, em dez anos, o número de vagas nas universidades federais; e o “Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior”, que visava à ampliação do acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior (SAVIANI, 2007, p.6)⁵⁴.

Válido ressaltar que o PDE não substituiu o PNE do decênio 2001-2011, que objetivou fazer o diagnóstico da situação da educação no país, enunciar as diretrizes a serem seguidas e, por fim, formular objetivos e metas a serem atingidos no prazo de 10 anos. A pretensão do PDE, por sua vez, foi propor 30 ações que compõem o próprio PNE. O PDE, nesses termos, não é propriamente um plano, mas um conjunto de ações que, teoricamente, se constituem em estratégias para o alcance de objetivos e metas previstos no PNE (SAVIANI, 2007, p.9)⁵⁵.

O PDE propunha a duplicação de vagas nas universidades federais até 2017. Essa meta, em especial, está aquém do estabelecido no PNE, que previu a matrícula de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos na educação superior até 2011. As outras metas para educação superior previstas no PNE de 2001 não foram contempladas no documento publicado em 2007.

Também foi no governo Lula que foi instituído, por meio do Decreto n.6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

⁵⁴ Esse plano visou, principalmente, ao estabelecimento de metas para educação básica. Das 30 ações estabelecidas, 17 dizem respeito à educação básica.

⁵⁵ “As ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas. A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001. Para isso, porém, seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE. Mas não é disso que se trata. O PDE é lançado num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado. O PNE foi aprovado quando o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso entrava em sua metade final, tendo sido mutilado com nove vetos apostos pelo Presidente da República, os quais incidiram sobre seus pontos mais nevrálgicos, isto é, aqueles referentes ao financiamento [...].Nessas circunstâncias, considerando que o PT patrocinara a elaboração da denominada “proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação, tendo sido, também, o PT que encabeçou a apresentação do projeto de PNE da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, esperava-se que, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito”. (SAVIANI, 2007, p.1240-1241).

Universidades Federais – Reuni, que pretendia ampliar o acesso e permanência na educação superior, visando ao melhor aproveitamento da estrutura física e recursos humanos das universidades federais.

Mesmo com esses programas e políticas implementados, o governo não conseguiu atingir, na íntegra, todas as metas e diretrizes estabelecidas em seus documentos oficiais, mas avançou em muitos aspectos, em especial na ampliação da oferta de vagas, bem como num maior acesso da população – principalmente de baixa renda – às instituições de educação superior públicas e privadas⁵⁶. É importante ressaltar, entretanto, que análise dos avanços de qualidade e de eficácia das políticas fica, de certa forma, comprometida, mormente quando o governo é o mantenedor e o próprio avaliador das medidas implementadas.

Nesse sentido, as políticas de acesso à educação superior, em especial o PROUNI, serão discutidas nas próximas seções, com vistas a compreender os aspectos relevantes e identificar se atendem aos objetivos para as quais foram implementadas.

3.3 O PROUNI NO CONTEXTO DA PRIVATIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Apesar das palavras “privatização” e “democratização” parecerem antagônicas, no contexto brasileiro elas convergiram e foram necessárias para permitir o acesso dos

⁵⁶ Sobre as instituições públicas, Severino (2008, p.85-86) assim se manifesta: “pode-se concluir que o ensino superior público atravessa um momento histórico-social cheio de desafios. De um lado, enfrenta a pressão do modelo societário capitalista neoliberal, através de seu mediador principal, o poder público nacional, pressionado, por sua vez, pelos agentes internacionais que se impõem em função do jogo geopolítico das forças econômicas próprio do neoliberalismo capitalista globalizado, que responde pela instauração planetária de uma nova ordem mundial (ou seria desordem?), particularmente na esfera da economia. [...]De outro lado, enfrenta igualmente as pressões oriundas da própria sociedade civil, mas de duas naturezas bem distintas. De modo legítimo, a população em geral, premida pelas necessidades da sobrevivência ou identificadas com projetos culturais emancipatórios, reclama a necessária contribuição das universidades públicas, cobrança de retorno mais que justo dos resultados do trabalho desenvolvido nas universidades com financiamento da própria sociedade; mas, muitas vezes, essa crítica e cobrança vêm amalgamadas no discurso ideologizado dos intelectuais orgânicos do sistema, que visam, na verdade, minar a própria existência da instituição pública, buscando levantar a opinião da população contra ela, em nome da austeridade no uso dos recursos públicos, da eficiência e da produtividade. Tais intelectuais desempenham explicitamente esse papel, servindo-se, para tanto, de um discurso formalmente crítico e supostamente lastreado em conclusões tecno-científicas, especializado em focar as deficiências e fragilidades do setor público”.

jovens em condição de vulnerabilidade, que não tinham condições de arcar sozinhos com os custos da educação superior.

Vimos que o Estado brasileiro, ao longo de toda a história, não ofertou vagas suficientes nas instituições públicas, apesar da crescente demanda para essa etapa educacional, sobretudo com a universalização da educação básica, que impulsionou um maior número de estudantes habilitados para a educação superior.

Para atender à crescente demanda, como já visto no capítulo de privatização, o Estado optou por estimular a oferta pelas instituições privadas, em detrimento da ampliação de vagas em instituições públicas já existentes e criação de novas instituições públicas.

Mas nesse processo expansionista e de privatização da educação superior, como democratizar a educação, permitindo o amplo acesso aos estudantes em condição de vulnerabilidade, oriundos de escolas públicas, e que não tinham condições de arcar com os custos educacionais? Como amparar os excluídos socialmente, oriundos de um passado de desigualdades?

Esse processo de democratização, com a participação de vários movimentos sociais, culminou na promulgação da Constituição de 1988, que conferiu diversas garantias constitucionais para a efetividade dos direitos fundamentais, em especial o da igualdade material entre os cidadãos.

Diversas políticas foram debatidas, sob a denominação de “ações afirmativas”, cujo objetivo era corrigir as discriminações históricas do passado, em especial as minorias étnicos/raciais e os cidadãos em condição de vulnerabilidade social e econômica.

Assim defendem Schwartzman e Cox (2009, p.12-13):

Embora as principais causas da desigualdade nos resultados educacionais se produzam na primeira infância e sejam intensificadas pela incapacidade dos ensino fundamental e médio de compensá-las ou corrigi-las, grande parte do debate sobre equidade educacional na América Latina se refere, hoje, a ações afirmativas no ensino superior. [...]

Existem boas justificativas para políticas afirmativas que estimulem o acesso de indivíduos de grupos sociais e etnias mais pobres para ingressar nas instituições de ensino superior, ajudando a romper, na medida do possível, a associação existente entre classe social e ensino superior. Para que tais políticas funcionem adequadamente, é necessário que sejam estruturadas de maneira a enriquecer o potencial de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo sua capacidade de obter bom desempenho nas áreas de atividade que escolham, mais que só reparar a discriminação e a

exploração histórica ou pessoal que eles, ou seus antepassados, tenham experimentado. Um sistema educacional superior diversificado, no qual os estudantes possam escolher dentre uma ampla gama de temas, cursos e estilos educacionais, adequados a seus interesses e condições, é o melhor terreno no qual pode florescer uma verdadeira diversidade social e melhorar a oportunidade para todos.

É exatamente nesse contexto que o Programa Universidade para Todos (PROUNI) é implementado. Vale dizer, o PROUNI surge em um cenário de abertura política e de democratização do próprio país, que passou por um longo período de ditadura militar. Na sua implementação, como uma das políticas de ações afirmativas, diversos atores sociais foram importantes para a construção do Programa. Dentre eles, pode-se destacar a participação de três: 1) o Movimento dos Sem Universidade (MSU); 2) os Pré-vestibulares para Negros e Carentes (PVNC); e 3) a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO)⁵⁷ (FACEIRA, 2009, p.85).

Para Faceira (2009, p.85),

os movimentos sociais caracterizam-se a partir da década de noventa pelo processo de constituição de redes sociais e ocupam um lugar de reivindicação de políticas denominadas de ações afirmativas ou discriminação positiva. Assim, na medida em que a universalização da educação superior não foi concretizada nem colocada na pauta política, os movimentos sociais começam a reivindicar a implantação de políticas focalizadas em grupos historicamente discriminados e excluídos. Nesse sentido, as reivindicações colocam como ponto de pauta a implantação de ações emergenciais, que viabilizem a ampliação do acesso e a democratização do ensino superior.

Esses atores tinham como principal reivindicação a luta pela inserção e permanência de estudantes excluídos socialmente na educação superior. O MSU e o EDUCAFRO participaram ativamente do processo de concepção, enquanto o PVNC, entretanto, somente participou da fase final, porque a pauta inicial era a reforma universitária e a necessidade de ampliação de vagas nas universidades públicas.

Mas não só os movimentos sociais foram responsáveis pela concepção do PROUNI. O governo brasileiro também assumiu o compromisso político de implementação de políticas de acesso e permanência aos excluídos sociais, sobretudo em virtude da participação no 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância, promovidas pela Organização das Nações Unidas, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001 (FACEIRA, 2009, p.67).

⁵⁷ Sobre o histórico desses movimentos, recomenda-se a leitura de Faceira (2009).

Diversos debates foram travados até a efetiva implementação do PROUNI no cenário nacional. De um lado, discutia-se o programa como uma das soluções possíveis para o histórico problema do acesso à educação superior; de outro, questiona-se o programa como uma “solução” para as instituições privadas que passavam pelo excesso de oferta, isto é, ociosidade de vagas, que impactaria diretamente na dimensão financeira dessas instituições. Logicamente as Instituições também exerceram pressão para a aprovação de uma política que pudesse contemplar os seus interesses⁵⁸. Carvalho (2006, p.986) assim defende:

Durante a tramitação no Congresso Nacional, houve atuação efetiva dos atores representantes das IES particulares. Estes se manifestaram publicamente, após as modificações introduzidas pela Medida Provisória na forma de adesão antecipada. Matérias pagas, em apoio ao programa, foram veiculadas nos principais jornais de circulação do país.

Quando se observa a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos.

Na visão do governo, o PROUNI nada mais é do que uma medida necessária à democratização da educação superior para estudantes de baixa renda, que não teriam condições de arcar sozinhos – mesmo com apoio da família – com os custos de uma educação privada. Por outro lado, o Estado não teria condições de despende vultosas quantias para a abertura de universidades públicas e ampliação da estrutura de cursos já existentes. Isso implicaria maior investimento na contratação de docentes, corpo-técnico administrativo, ampliação de estrutura física, dentre outros fatores necessários à realização das atividades de ensino, pesquisa e

⁵⁸ Catani e Gilioli (2005, p.58) defendem que além dos movimentos sociais e do governo, as associações de mantenedoras também influenciaram na concepção do programa: “Tão logo o PL chegou ao Congresso, as associações das mantenedoras apresentaram contrapropostas com o objetivo de modificar o Prouni. Tendo à frente principalmente a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a maioria das reivindicações do setor foi atendida através de emendas apresentadas por deputados. Além da alteração sugerida de desobrigar as filantrópicas de destinar 20% da gratuidade em bolsas integrais, as mantenedoras queriam incluir bolsas parciais, ampliar a faixa de renda familiar *per capita* de um para três salários mínimos e exigir processos seletivos internos das instituições – e não só pelo Enem. Já as IES com fins lucrativos queriam reservar apenas 5% de suas vagas aos alunos carentes, não oferecer bolsas integrais e conceder bolsas parciais de 20% a 80% (OESP, 2004). A reivindicação de bolsas parciais de 50% foi apresentada pelo vice-presidente do Semesp e logo aceita pelo relator da comissão que analisou o PL, deputado Irineu Colombo (PT-PR). Diante de tais propostas, o Prouni começava a ser desfigurado. Na melhor das hipóteses, constituiu-se em programa assistencialista, que prioriza o acesso – e não a permanência – do estudante ao ensino superior”.

extensão, próprias das universidades públicas. Além dos esforços no campo público, o Estado ainda precisaria contar com o setor privado, que tivesse condições de ofertar vagas para esses estudantes, mediante contrapartida do Estado⁵⁹.

No meio acadêmico, entretanto, diversos debates ocorreram, e o PROUNI foi entendido como uma medida de auxílio às instituições privadas, que se viam em um momento de incerteza mercadológica, com vagas ociosas, inadimplência e sem a capacidade de manter a sustentabilidade financeira do negócio (CARVALHO, 2006; FACEIRA, 2009). A adesão ao programa, com a consequente renúncia fiscal, seria uma excelente oportunidade para o setor privado voltar ao crescimento vivenciado no início da política de expansão promovida no governo FHC. Carvalho (2006, p.986-987) assim esclarece:

[...] os atores privados foram atingidos pela ação estatal, tanto pelas regras de composição de bolsas como pela mesma isenção dos tributos federais. Esta situação gerou interesse diverso em participar do programa, uma vez que uma parte das IES já está isenta ou imune a alguns deles.

Quanto à primeira questão, no caso das instituições lucrativas e sem fins lucrativos e não-beneficentes, as regras são bem mais flexíveis e a adesão é voluntária. A barganha dá-se na concessão de bolsas integrais ou na redução, de forma significativa, das bolsas integrais tendo como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (50% e 25%) a receita bruta.

Em 2005, essas instituições deveriam destinar uma bolsa integral para nove alunos pagantes ou bolsas parciais até 10% da receita bruta. A partir de 2006, o documento é bastante generoso para ambas. A relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas é ampliada e o comprometimento da receita bruta é reduzido: uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternativa, conceder uma bolsa integral para 22 estudantes, com quantidades adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta. [...]

No caso das filantrópicas, as regras são bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de gratuidade (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta. Este percentual é o requisito mínimo que caracteriza a natureza jurídica deste tipo de instituição.

A partir da publicação da Medida Provisória, essas instituições têm declarado que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos.

Apesar de todos os debates, a sociedade brasileira, assim como estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas do ensino médio, que não se sentiam com potencialidade para concorrer às vagas tradicionais nas universidades públicas, recebeu a iniciativa governamental como uma conquista. Desse modo, no processo de implementação do PROUNI, muitos foram os atores envolvidos na negociação:

⁵⁹ Esse era o entendimento de Catani e Gilioli com a implementação do PROUNI no ano de 2005 (2005, p.56).

instituições de ensino, movimentos estudantis e o próprio governo, especialmente representado, à época, pelo Ministro Tarso Genro e pelo Secretário Executivo Fernando Haddad, que participaram ativamente das discussões e defesa do programa.

Em virtude das discussões e da agenda política em torno da aprovação do programa no Congresso Nacional, o então presidente Lula decide publicar a Medida Provisória, levando em consideração a relevância e urgência da temática, deixando as negociações e debates no Poder Legislativo para aprovação posterior da lei. Então, o PROUNI foi desenvolvido pelo Ministério da Educação e instituído pela Medida Provisória 176, de 13/09/04,, e posteriormente regulamentado pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04. Em 13 de janeiro de 2005, foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.096⁶⁰.

O Estado brasileiro, nesse sentido, estimulou a privatização da educação superior pela oferta privada, ao tempo em que garantiu o subsídio estatal, por meio da isenção dos impostos previstos na Lei, a saber: PIS (contribuição para programa de integração social), COFINS (contribuição social para financiamento da seguridade social), CSLL (contribuição social sobre lucro líquido) e IRPJ (imposto de renda da pessoa jurídica), a depender do regime jurídico⁶¹.

Apesar da proibição legal, a isenção fiscal foi uma forma indireta de transferência de recursos públicos para a esfera privada, acobertada pelo discurso da democratização da educação superior, com a inserção de estudantes em condição de vulnerabilidade nessa etapa educacional.

É inegável que o programa amenizou os impactos da ociosidade de vagas, permitindo a continuidade da atividade educacional em muitas instituições, mas também auxiliou o Estado a ampliar a oferta de vagas na educação superior, sem ter

⁶⁰ “Os critérios de elegibilidade e público alvo do programa foram discutidos não apenas nos encontros e plenárias, como os movimentos sociais PVNC, EDUCAFRO e MSU encaminharam cartas e documentos, no sentido de apontar as concordâncias e pontos de contradição em relação à proposta do MEC” (FACEIRA, 2009, p.109).

⁶¹ “Participam do ProUni três diferentes tipos de entidades privadas de ensino superior: com fins lucrativos, sem fins lucrativos e não-beneficentes, e sem fins lucrativos e beneficentes. As entidades sem fins lucrativos aderentes ao programa deixaram de recolher o PIS e a Cofins, tendo em vista que já eram isentas do IRPJ e da CSLL. As entidades beneficentes participantes do ProUni deixaram de recolher apenas o PIS sobre a folha de pagamento, mas passaram a ser obrigadas a participar do programa para manter o título de beneficência” (BRASIL, TCU, 2009, p.69).

que investir diretamente a ampliação de vagas e criação de novas universidades públicas.

No ano de publicação da Lei, as instituições com finalidade lucrativa ou sem finalidade lucrativa não beneficente que aderissem ao programa deveriam oferecer uma bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e 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 nela instalados. Alternativamente, poderiam oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e matriculados em cursos nela instalados, conforme regulamento estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que oferecessem, 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 atingisse o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual (Lei 11.096/2005).

A partir de 2006, houve um benefício maior para as instituições: seria preciso oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos nela instalado, ou, alternativamente, poderiam oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e matriculados em cursos nela instalados, desde que oferecessem, 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 Lei atingissem o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já possuísssem bolsistas do Prouni, efetivamente recebida em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (Lei 11.096/2005), conforme quadro comparativo abaixo (quadro 1):

QUADRO 1 – Bolsas concedidas em Instituições nos anos de 2005 e 2006, de acordo com a Lei 11.096/2005

INSTITUIÇÕES COM FINALIDADE LUCRATIVA OU SEM FINALIDADE LUCRATIVA NÃO

BENEFICENTE			
2005	1 BOLSA INTEGRAL PARA CADA 9 ESTUDANTES PAGANTES	OU	1 BOLSA INTEGRAL PARA CADA 19 ESTUDANTES PAGANTES E, ADICIONALMENTE, OFERTA DE BOLSAS PARCIAIS DE 50% OU DE 25% ATÉ ATINGIR O EQUIVALENTE A 10% DA RECEITA ANUAL DA IES
2006	1 BOLSA INTEGRAL PARA CADA 10,7 ESTUDANTES PAGANTES	OU	1 BOLSA INTEGRAL PARA CADA 22 ESTUDANTES PAGANTES E, ADICIONALMENTE, OFERTA DE BOLSAS PARCIAIS DE 50% OU DE 25% ATÉ ATINGIR O EQUIVALENTE A 8,5% DA RECEITA ANUAL DA IES

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Nessa regulamentação, as Instituições podem escolher se desejam oferecer as bolsas integrais somente no percentual de uma bolsa para cada 10,7 estudantes pagantes, ou se preferem reduzir um número de bolsas integrais e ofertar também as bolsas parciais, até atingir o limite de 8,5% da receita anual. Claro que essa análise depende da receita da IES e do perfil socioeconômico dos estudantes, porque nem sempre a oferta de bolsas parciais é capaz de absorver a demanda, sobretudo nos cursos de alto custo.

As instituições beneficentes de assistência social, por outro lado, não dispõem do mesmo regramento, sendo obrigatória, por Lei, a oferta de 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes pagantes (Lei 11.096/2005).

De fato, as instituições que mais se beneficiaram no programa foram as instituições com finalidade lucrativa, que ficariam isentas de quatro tributos federais anteriormente citados, a depender do regime tributário aplicável⁶², ou seja, as instituições teriam excluída a obrigação legal de pagamento dos impostos e contribuições previstos na lei do PROUNI.⁶³

⁶² São três os regimes tributários aplicáveis: simples nacional, lucro real e lucro presumido. O primeiro não pode ser aplicado às instituições de ensino, por força da Lei Complementar n.123, de 14/12/2006 (art.17, XI). Já os regimes tributários de lucro real e de lucro presumido dependem dos requisitos previstos em lei. A opção pelo lucro presumido pode ocorrer para as "pessoas jurídicas que, não estando obrigadas ao regime de tributação pelo lucro real, tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita total igual ou inferior a R\$24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais)" Ao revés, as instituições optantes pelo lucro real devem ter receita total superior a R\$24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais), ou que, autorizadas pela legislação tributária, usufruam de benefícios fiscais relativos à isenção ou redução do imposto" (RECEITA FEDERAL, 2013, p.1)

⁶³ É importante ressaltar que o art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN) determina a isenção como causa de exclusão do crédito tributário. Entretanto, Coêlho (2010, p.759) entende que há uma impropriedade técnica na redação do artigo do CTN, uma vez que a isenção "não exclui crédito

A isenção total dos quatro tributos, entretanto, independente da ocupação das vagas destinadas ao programa, só foi prevista até 2011. Isso porque, por força da lei 12.431, houve a determinação para que a isenção fosse calculada na proporção das bolsas efetivamente ocupadas (art. 8º, §3º, da Lei 11.096).

A título exemplificativo, “levando-se em consideração apenas o critério relativo ao percentual de bolsas efetivamente ocupadas e não as ofertadas, se fosse aplicado, grosseiramente, esse método de cálculo, a renúncia fiscal nos anos de 2005 e 2006 seria de R\$ 76,4 milhões e R\$ 191,6 milhões, ao invés de R\$ 106,7 milhões e R\$ 265,7 milhões, como efetivamente ocorreram, ou seja, deveriam ser recolhidos aos cofres públicos, pelo menos, R\$ 104,4 milhões nesses dois anos do programa pela não ocupação de todas as vagas ofertadas” (BRASIL, TCU, 2009, p.71).

Apesar da inclusão do §3º do art. 8º, a proporcionalidade da isenção só foi regulamentada pela Receita Federal, por meio da Instrução Normativa 1.394, de 12 de setembro de 2013, considerando-se, para fins do cálculo, a relação entre o valor total, expresso em real, das bolsas efetivamente preenchidas e o valor total, expresso em real, das bolsas devidas, ou seja, criou-se o fator de “redução” da isenção, denominado de “Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsa” – POEB.

Esse fator, apesar de reduzir consideravelmente o montante a ser considerado para fim de cálculo da isenção, tem sido objeto de muitos questionamentos nas vias administrativa e judicial. Isso porque os termos de adesão foram firmados por prazo de 10 anos, renovável por igual período. Trata-se, portanto, de benefício tributário de trato sucessivo e sob condição onerosa. Nesse sentido, os argumentos levados ao Poder Judiciário para a manutenção da isenção incidente sobre o montante das mensalidades são: a) os termos de adesão foram firmados por prazo determinado (de dez anos) e sob condição onerosa, ou seja, a alteração da isenção não tem validade, a teor do art. 175 do Código Tributário Nacional; b) violação ao direito adquirido; c) inconstitucionalidade material e formal do §3º do art. 8º da Lei nº 11.096/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.431/2011, visto que a isenção anteriormente concedida jamais poderia ser modificada ou revogada; d) as

algum, pois é fator impeditivo do nascimento da obrigação tributária [...]. É erro rotundo considerar a isenção dispensa legal do pagamento do tributo devido. Este conceito é exatamente o que corresponde à remissão do pagamento de tributo devido, que é forma de extinção do crédito tributário”. Apesar da atecnia, para fins da pesquisa, utilizar-se-á a expressão “isenção” para a exclusão dos tributos devidos em caso de adesão ao PROUNI.

alterações promoveram a diminuição dos investimentos feitos pelas instituições (TRF 1ª Região, 2014).

Em ação proposta pela Associação Brasileira de Mantenedores da Educação Superior (ABMES), o TRF 1ª Região, em decisão liminar, suspendeu os efeitos da Instrução Normativa da Receita Federal n. 1.394/2013, sob o argumento de que as isenções tributárias concedidas por prazo certo e sob condição onerosa não podem ser suprimidas. Para tanto, utilizou como fundamentos o art. 178 do Código Tributário Nacional e o enunciado da súmula do Supremo Tribunal Federal (súmula 544). Além disso, considerou que a alteração promovida pela Lei 12.431/2011 (restrição da isenção às bolsas efetivamente ocupadas) pode atingir tão-somente os contratos firmados após a sua publicação, já que as adesões efetivadas antes 2011 não podem ser abarcadas pela mudança legislativa.

Isso quer dizer, pela decisão, que todos os contratos firmados após a publicação 12.431/2011, assim como todas as renovações de adesão em virtude do término do prazo de 10 anos⁶⁴, estão sujeitas à aplicação do POEB.

Logicamente essa decisão liminar abriu um precedente para a suspensão da aplicação do “POEB” das Instituições integrantes da ABMES, assim como ampliou o número de ações individuais para questionar a constitucionalidade da Lei 12.431 e permitir que os contratos já firmados e as respectivas renovações tenham a isenção dos tributos previstos sem o fator de redução.

Fato é que administrativamente a Instrução Normativa 1.394/2013 regulou o cálculo do POEB para todas as Instituições que aderiram ao programa, independente do ano de assinatura dos termos, mas a suspensão somente foi aplicada, inicialmente, para as Instituições amparadas por decisão judicial.

Por conta do número de ações individuais e coletivas, a Receita Federal, em julho de 2014, decidiu voltar atrás em relação à aplicação do cálculo do POEB, regulamentado pela Instrução Normativa 1.394. Nesse sentido, a Receita Federal editou a Instrução Normativa n.1.496, em 1 de julho de 2014, para determinar que as Instituições que firmaram adesão ao PROUNI até 26 de junho de 2011 não deveriam

⁶⁴ Como as primeiras adesões ocorreram em 2004, quando da instituição do programa, o término da vigência termina no ano de 2014. O Poder Público, em tese, pode suprimir as isenções concedidas, já que estaria amparado pelo Código Tributário Nacional.

utilizar o fator de redução pela efetiva ocupação de bolsas (POEB) para o cálculo de isenções tributárias.

A nova Instrução Normativa da Receita Federal (IN n.1.496) levou o Ministério da Educação a publicar, no final de 2014, a Portaria Normativa n.18, de 6 de novembro, com objetivo de regular quatro situações: a) adesão de novas mantenedoras (primeira adesão); b) aditivo ao termo de adesão em vigor; c) renovação dos termos de adesão expirados pelo decurso do prazo de 10 anos; d) nova adesão de instituições desvinculadas.

Essa portaria, entretanto, gerou muitas dúvidas às Instituições, porque as situações “renovação da adesão” e “emissão de termo aditivo”, embora apresentem alguma identificação, têm repercussões e consequências jurídicas distintas. É importante ressaltar que a Portaria n.18, no art.10, §2º, determina que as Instituições que aderiram ao PROUNI até 26 de junho de 2011 podem antecipar a renovação da adesão.

Na prática, a intenção do Ministério da Educação foi reduzir o número de ações judiciais individuais e/ou coletivas e tentar fazer com que as Instituições pudessem, de forma antecipada, ser enquadradas no novo modelo de cálculo da isenção (POEB). Desse modo, se optassem por renovar a adesão, passariam à nova regra, qual seja, cálculo da isenção pelo número de bolsas efetivamente ocupadas, reduzindo substancialmente o valor do tributo não arrecadado. Para exemplificar a questão, uma Instituição que aderiu ao referido programa em 2008 somente teria que renovar a sua adesão em 2018, mas, pela Portaria, seria possível renovar a adesão em 2014, estendendo a vigência para 2023. Nessa hipótese, a Instituição passaria ao cálculo das bolsas com a utilização do fator de redução (POEB). Se, entretanto, optasse por apenas emitir o termo aditivo estaria contemplada pela isenção dos 4 tributos, por força da Instrução Normativa n.1.476, além de ter chance de obter uma decisão judicial favorável, no sentido de manter a isenção tributária, independentemente do número de vagas efetivamente preenchidas, independente do tempo de vinculação ao programa.

Esclarece-se, entretanto, que, apesar das decisões judiciais, no primeiro momento, contemplarem as Instituições que aderiram ao PROUNI antes de 2011 e a Instrução Normativa n.1.476, em virtude dessas referidas ações, ter suspenso a aplicação

do POEB para todas as Instituições que aderiram até 26 de junho de 2011, ainda se busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.431 e o afastamento da Instrução Normativa n.1.394, já que não cabe à Receita Federal regulamentar o cálculo proporcional da isenção. Até o trânsito em julgado das decisões, não há certeza quanto à manutenção do benefício estabelecido originariamente pela criação do programa. Por essa razão, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior solicitou um parecer para orientar as Instituições acerca dos procedimentos, recomendando que as renovações somente sejam realizadas se os termos estiverem vencendo.

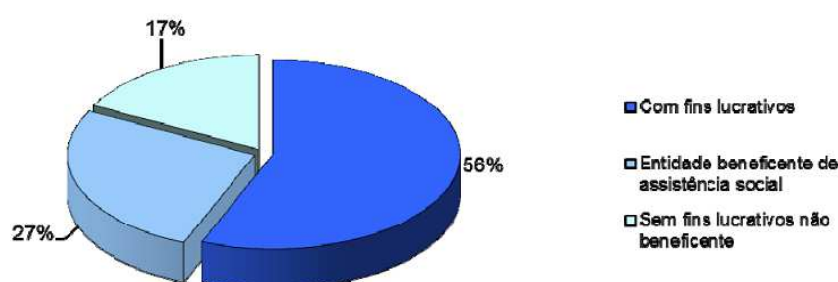
Esse imbróglio jurídico realça as vantagens obtidas pelas Instituições, pela adesão do PROUNI, sobretudo se houver a manutenção da isenção dos tributos sem aplicação do fator de redução (POEB). Por outro lado, esses dados demonstram que a mudança legislativa, no sentido de tornar a isenção tributária proporcional às vagas efetivamente ocupadas, foi importante para reduzir o custo do aluno do PROUNI, uma vez que, antes da alteração, independentemente do número de bolsistas, as IES eram contempladas com a isenção total dos tributos. Nesse sentido, o TCU divulgou que essa mudança legislativa gerou uma economia de, aproximadamente, R\$ 303,5 milhões (O GLOBO, 2014). Essa economia, entretanto, não será mantida na sua totalidade, já que, por força da Instrução Normativa n.1.476, todas as Instituições que aderiram até 26 de junho de 2011 não estarão abrangidas pelo POEB.

Só no primeiro ano de implementação, 1.142 instituições particulares, do total de 1.789, aderiram ao programa e, em 2006, esse número aumentou para 1.232 instituições do total de 2.022 (CARVALHO, 2012, p.8). Esses dados revelam que o programa foi, inicialmente, recebido não só com entusiasmo pelo público-alvo, mas pelas IES que passaram a usufruir dos benefícios fiscais, assim como passaram a ocupar vagas ociosas não absorvidas pelo mercado, apesar da menor adesão dos anos subsequentes.

No ano de 2014, foram apuradas 306.726 bolsas de estudos e 1.116 instituições de educação superior vinculadas ao programa, excluídas as instituições/cursos que tiveram conceito insuficiente segundo o critério do SINAES⁶⁵.

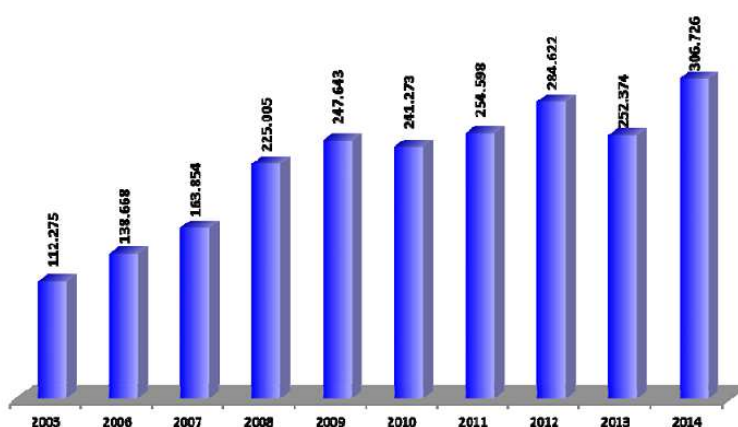
Os gráficos 5 e 6 apresentam o número de bolsistas por categoria administrativa de IES e a evolução das bolsas, por ano:

GRÁFICO 5 – Número de bolsistas por categoria administrativa de IES

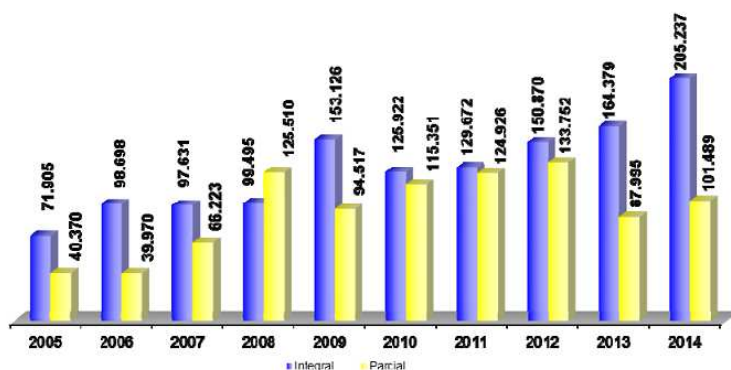


Fonte: Sisprouni (MEC, 2014)

GRÁFICO 6 – Bolsas ofertadas por ano (bolsas totais, parciais e integrais)



⁶⁵ Sobre a suspensão do PROUNI para as Instituições que tiveram conceito insuficiente, importante a leitura da seção 2.2.3.



Fonte: Sisprouni (MEC, 2014)

Esses dados demonstram, claramente, a ampliação de acesso à educação pelos estudantes em condição de vulnerabilidade, que não teriam condições de arcar com os custos da educação privada. Por outro lado, o governo não comprometeria o orçamento público com investimento em novas instituições públicas e a expansão de vagas nas universidades já existentes. Era preciso uma medida mais imediata para “solucionar” o problema do excesso de procura e de democratização de acesso à educação superior, sendo o PROUNI uma forma escolhida.

Cavalho (2012, p.9) informa que “de acordo com um levantamento divulgado pela Receita Federal, em 2005, a renúncia fiscal foi bem menor (R\$ 105 milhões) que a projeção da União (R\$ 197 milhões). Nesse ano, foram oferecidas 112 mil bolsas, que representam um custo anual, por estudante, de R\$ 937,50”⁶⁶. Em 2006, entretanto, dados divulgados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, TCU, 2009, p.73) demonstram que os custos fiscais por bolsa integral chegam ao valor médio de R\$ 786,00 mensais, conforme quadro 2:

⁶⁶ Em 2009, uma pesquisa realizada pelo INEP mostrou que cada matrícula em instituições públicas custa 15,4 mil por ano aos cofres públicos, ou seja, uma média de R\$ 1.200 por mês para cada aluno matriculado (RODRIGUES, 2013, p.1). Já Nonato (2012, p.1) indica que no mesmo ano, na rede privada, a média da mensalidade era de R\$ 511,00, quase a metade do valor cobrado aos estudantes se comparado com o custo nas universidades públicas e, em 2005, o valor cobrado era de R\$ 570,00. Por essa análise, e fazendo uma relação com o custo do aluno do PROUNI no mesmo ano de 2005, percebe-se que esse aluno custa mais aos cofres públicos do que um estudante pagante regularmente matriculado em instituições privadas.

QUADRO 2 - Custo de cada bolsa ProUni para o Estado, segundo o tipo de instituição de ensino superior privada, em 2006.

Tipo da Instituição	Nº de Instituições	Índice de Equivalência [A]	Renúncia (Milhões R\$)* [B]	Custo Bolsa Anual (R\$) [C] = [B] / [A]	Custo Bolsa Mensal (R\$) [D] = [C] / 12
Com fins lucrativos	311	55.305	328,2	5.935	495
Sem fins lucrativos não-beneficentes	182	26.433	290,5	10.992	916
Sem fins lucrativos beneficentes	126	49.350	617,6	12.515	1.043
TOTAL	619	131.087	R\$ 1.236,40	R\$ 9.432,00	R\$ 786,00

Fonte: Receita Federal do Brasil e Sisprouni.

* Conforme Nota RFB/Audit/Copac nº 006, as apurações foram feitas com base nos dados extraídos das declarações de imposto de renda pessoa jurídica, recebidas pela RFB. As informações relativas às instituições com fins lucrativos foram originadas de campos específicos da declaração onde consta a isenção para o Prouni. As informações relativas às instituições sem fins lucrativos foram originadas em campos da declaração onde são informadas as receitas de venda de bens e prestação de serviços (o que pode inflar os valores relativos renúncia de receita). Segundo a nota, os cálculos refletem as informações prestadas pelas contribuintes, portanto deve-se levar em consideração a possibilidade de existência de erros de preenchimento nas declarações e a necessidade do devido tratamento estatístico. (fls. 68 a 70).

O quadro acima apresenta o custo relativo ao ano de 2006, mas é possível identificar, entre os anos de 2005 e 2008, a evolução do número de bolsas ofertadas e os valores relativos à renúncia fiscal, nos termos do quadro 3:

QUADRO 3 - Número de bolsas ofertadas e renúncia fiscal, por ano

Ano	Nº de Bolsas Ofertadas (em milhares)	Renúncia Fiscal (R\$ milhões)
2005	112,3	106,7
2006	138,7	265,7
2007	163,8	126,0*
2008	195,4**	325,8*
Total	610,2	673,2

Fonte: Sisprouni. Secretaria da Receita Federal (Coordenação-Geral de Política Tributária, Nota Copat nº 010/2007, de 2 de março de 2007). Para 2008 a previsão foi obtida no Demonstrativo de Gastos Tributários de 2008. * Estimativas. ** Não estão computadas as bolsas complementares de 25% oferecidas pelas IES sem impacto na renúncia fiscal em 2º/2008 (32.573 bolsas)

Ressalte-se, entretanto, que não é possível a avaliação do custo do estudante do PROUNI exclusivamente a partir desses dados, porque nem todas as vagas do programa são efetivamente ocupadas, e o cálculo apresentado na tabela foi feito a partir do número de bolsas ofertadas e a renúncia fiscal. Além disso, as informações sobre renúncia fiscal só foram obtidas pelo relatório do TCU divulgado em 2009⁶⁷, da própria Receita e de artigos científicos sobre o programa, ou seja, no momento em que se discute a transparência, a publicidade, o acesso à informação, o Governo

⁶⁷ Notícias sobre novo relatório do TCU foram divulgadas em janeiro de 2014, mas o relatório, na íntegra, não foi colocado à disposição da sociedade.

brasileiro não tem divulgado em sítios institucionais sobre o programa as informações relevantes para a avaliação do custo do estudante bolsista, em especial as bolsas efetivamente ocupadas e a renúncia fiscal, por categoria administrativa.

Mesmo com a apuração do custo médio da bolsa no valor de R\$ 786,00 pela Receita Federal, divulgado em relatório do TCU, no ano de 2006, o Sispruni apontou diferenças significativas entre as instituições com e sem finalidade lucrativa. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009, p.74) apresentou tabela com a comparação da mensalidade média dos cursos que aderiram ao ProUni em 2008 e do custo médio de cada bolsa em 2006 por tipo de entidade, conforme quadro 4:

QUADRO 4 – Comparativo entre a média dos cursos que aderiram ao PROUNI em 2008 e o custo médio de cada bolsa em 2006 por tipo de entidade

Tipo da Instituição	Mensalidade média (R\$)	Custo médio da bolsa (R\$)
Com fins lucrativos	435,99	495,00
Sem fins lucrativos não-beneficentes	504,39	916,00
Sem fins lucrativos beneficentes	596,66	1.043,00
TOTAL	499,82	786,00

Fonte: Sispruni e Receita Federal do Brasil.

Apesar da comparação entre anos diferentes, percebe-se que o custo médio da bolsa é maior que a média das mensalidades dos cursos que aderiram ao PROUNI, o que revela um custo maior do governo com os bolsistas do programa do que se o financiamento fosse feito pelas próprias famílias.

Reafirma-se, entretanto, que a adesão ao PROUNI foi mais favorável às Instituições com finalidade lucrativa e as sem fins lucrativos não beneficentes, já que as beneficentes apenas seriam contempladas com a isenção do PIS. A tabela 16 apresenta a alíquota e a base de cálculo para as Instituições com e sem finalidade lucrativa, antes e depois da adesão ao PROUNI:

TABELA 9 – Alíquota e base de cálculo para as Instituições (antes e depois do PROUNI):

Tributos	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos			
	Atual	PROUNI	Confessional / Comunitária		Filantrópica	
			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, 2006, p.988

Por falta de ampla divulgação dos dados, não foi possível avaliar o número de Instituições que mudaram a categoria administrativa, passando de Instituições sem fins lucrativos para com fins lucrativos em virtude dos benefícios fiscais oferecidos pelo PROUNI.

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009, p.8), em relatório de auditoria operacional divulgado em 2009, defende que

Em linhas gerais, constatou-se que, em relação aos objetivos constantes no Plano Nacional de Educação (PNE) para o ensino superior e aos próprios objetivos dos programas [PROUNI e FIES], as ações foram criadas e executadas sem a devida articulação e obediência às diretrizes de um plano macro para a educação superior, que congregasse uma visão sistêmica em relação aos demais níveis de educação, que são pontos cruciais na elaboração da política educacional. Dessa forma, os avanços em relação ao cumprimento da meta do PNE de proporcionar educação superior a pelo menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos foram incipientes, seja pela atuação pontual e desarticulada das ações ou pela amplitude da meta fixada que no ritmo de crescimento verificado de 2001 a 2004 não seria atingida em 2011. A partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, há a perspectiva de uma maior articulação entre os programas e ações na educação superior, incluindo o ProUni e o Fies, que pode proporcionar melhoria nos indicadores relacionados ao ensino superior.

Apesar dessa desarticulação inicial, o ProUni e o Fies têm sido instrumentos importantes para o acesso e permanência da população ao ensino superior. Por meio do ProUni ingressaram nesse nível de ensino 274,4 mil novos estudantes, além dos 105,8 mil que já frequentavam uma graduação. O impacto desses números no total de matrículas no ensino superior ainda é aquém do que o programa poderia alcançar, uma vez que existem vagas não preenchidas a cada processo seletivo, mesmo havendo candidatos inscritos e que não foram pré-selecionados para as vagas inicialmente disponíveis. Além disso, o percentual de ocupação efetiva das bolsas tem diminuído a cada processo seletivo chegando a 58% ao final do primeiro semestre de 2008.

O ProUni tem proporcionado o ingresso ou a permanência da população com idade superior a 25 anos aos cursos de graduação. No período 2005 – 2007, 24% dos bolsistas do programa figuravam nesta faixa etária. O programa alcança, na sua maioria, a população na faixa etária considerada

adequada ao ensino superior (18 a 24 anos). O acesso desse público faz com que o ProUni tenha um impacto positivo na mudança no ritmo de crescimento de entrada de pessoas nessa faixa etária no ensino superior, o que colabora com o adimplemento da meta do PNE.

Para concorrer às vagas do programa, o estudante brasileiro não pode ser portador de diploma de educação superior e deve ter cursado o ensino médio integralmente em escolas da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsistas integral. Também os portadores de deficiência, nos termos da lei, e os professores 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, são destinatários do PROUNI (arts. 1º e 2º da Lei 11.096).

Os critérios de pré-seleção são indicados de acordo com o perfil socioeconômico e resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁶⁸, ou qualquer outro a ser definido pelo Ministério da Educação. Assim, para as bolsas integrais, os estudantes não podem ter renda familiar *per capita* superior à 1,5 (hum vírgula cinco) salário-mínimo; já as bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) são 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 (art. 1º, §1º e 2º da Lei 11.096).

É importante destacar que os estudantes contemplados com bolsas de 50% ou 25% no PROUNI podem concorrer ao financiamento estudantil (FIES) para o financiamento de parte do valor da mensalidade que devem pagar às instituições⁶⁹.

A lei também determina, entre os critérios de seleção, que um percentual de bolsas de estudo será destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. O percentual, nesse caso, é igual ao de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da

⁶⁸ O ENEM além de proporcionar uma avaliação das competências e habilidades dos participantes, oferece um mapeamento do perfil socioeconômico, dando a possibilidade de correlacionar os dados de escolaridade, rendimento com o contexto social, cultural e econômico do participante” (FACEIRA, 2009, p.112).

⁶⁹ A possibilidade de cumular a bolsa do PROUNI com o FIES foi possível por força da Portaria 1.861/2005. O FIES, por seu turno, foi criado em 1999, com objetivo de financiar cursos de graduação de estudantes matriculados em instituições privadas. Em 2010, o FIES passou a ser operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permitindo a redução dos juros para 3,4% ao ano e a possibilidade de o estudante requerer, a qualquer tempo, a concessão do benefício.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 7º, §1º da Lei 11.096). Essa determinação segue a tendência nas discussões das políticas de ações afirmativas, em especial na reparação das desigualdades e da discriminação vivenciadas pelos excluídos socialmente.

Ocorre que mesmo com a previsão legal de estabelecimento de um percentual mínimo para os negros, indígenas e portadores de deficiência, o número de estudantes assim classificados ainda é muito inferior se comparado aos demais, sendo necessária a reflexão e propositura de ações para a inserção e permanência desses cidadãos em condição de vulnerabilidade. Vejamos os gráficos 7 e 8 dos bolsistas portadores de deficiência e por critérios raciais:

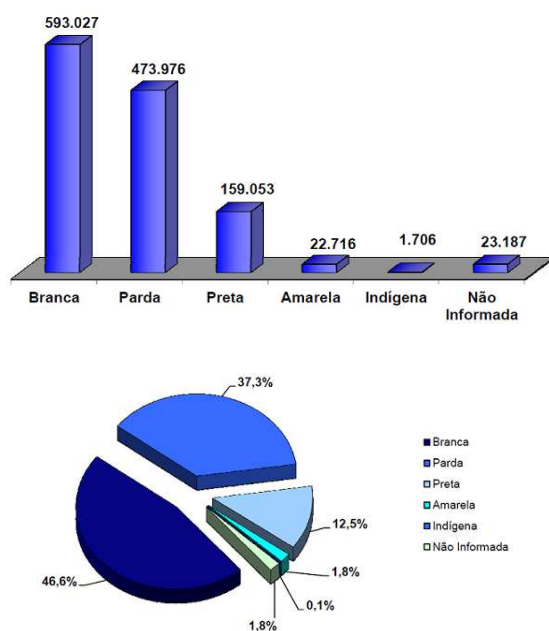
GRÁFICO 7 – Bolsistas com deficiência



Fonte: Sisproni 06/11/2013
Bolsistas Proni 2005-2º/2013
* Dados da Ficha de Inscrição do candidato ao Proni

No Brasil, em 2012, identificaram-se 27.143 matrículas de estudantes portadores de necessidades especiais, sendo 8.201 nas instituições públicas e 18.942 no setor privado, o que representa 0,43% e 0,37%, respectivamente, do total de matrículas nos cursos de graduação (INEP, 2013c).

GRÁFICO 8 – Bolsistas por critérios raciais



Fonte: Sisprouni de 06/11/2013
Bolsistas Prouni 2005-2º/2013

Fonte: Sisprouni (MEC, 2014)

Em relação ao critério raça, no ano de 2012, identificou-se que, assim como as bolsas do PROUNI, o número de matrículas de estudantes brancos é maior do que os das outras raças, representando 24,55% do total de matrículas nas instituições públicas e 22,89% nas instituições privadas, conforme tabela 10:

TABELA 10 – Matrículas em cursos de Graduação presenciais e a distância por raça

Categoria Administrativa	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais e a Distância por Cor/Raça							
	Total	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Não Dispõe da Informação	Não Declarado
Brasil	7.037.688	1.642.559	187.576	746.109	62.029	10.282	2.469.647	1.919.486
Pública	1.897.376	465.865	82.052	242.797	18.497	4.126	674.444	409.595
Privada	5.140.312	1.176.694	105.524	503.312	43.532	6.156	1.795.203	1.509.891

Fonte: INEP, 2013c

Além da pré-seleção baseada nas condições socioeconômicas, desempenho no ENEM, percentual de negros, índios e deficientes, realizada pelo Sisprouni⁷⁰ a partir dos dados fornecidos pelos candidatos, as instituições de educação superior podem

⁷⁰O SISPROUNI é o “sistema informatizado do Prouni onde são armazenadas todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do Programa, assim como dos estudantes nele cadastrados. É por meio deste sistema que o MEC verifica, em tempo real, a situação de cada instituição e de seus bolsistas” (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.3).

estabelecer critérios próprios de seleção e têm a obrigação legal de aferir as informações inseridas no sistema informatizado (art. 3º da Lei 11.096).

Uma vez selecionados, os estudantes terão a bolsa concedida pelo prazo equivalente a duas vezes o prazo de integralização do curso informado no Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores do Ministério da Educação, subtraído(s) o(s) semestre(s) já cursado(s) pelo estudante antes da concessão da referida bolsa. No entanto, ao concluir o curso, o estudante deverá ter a bolsa encerrada, não podendo utilizar os semestres restantes para outros cursos ou especializações (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.4).

A bolsa poderá ser encerrada também nos seguintes casos previstos no Manual do bolsista (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.8):

- a) não realização de matrícula no período letivo correspondente ao primeiro semestre de usufruto da bolsa, ou seja, o bolsista é contemplado com a bolsa, mas não comparece à instituição para efetivar a sua matrícula;
- b) encerramento da matrícula do bolsista, com conseqüente encerramento dos vínculos acadêmicos com a instituição;
- c) matrícula, a qualquer tempo, em instituição pública gratuita de ensino superior;
- d) conclusão de curso no qual o bolsista está matriculado, ou qualquer outro curso superior, em qualquer instituição de ensino superior;
- e) não aprovação em, no mínimo, 75% do total das disciplinas cursadas em cada período letivo;
- f) inidoneidade de documento apresentado à instituição ou falsidade de informação prestada pelo bolsista, a qualquer momento;
- g) término do prazo máximo para conclusão do curso no qual o bolsista está matriculado;
- h) constatação de mudança substancial da condição socioeconômica do estudante;

- i) usufruto, simultâneo, em cursos ou instituições de ensino diferentes da bolsa de estudo concedida pelo Prouni e do financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies;
- j) estudante deixar de apresentar documentação pendente na fase de comprovação das informações, referente ao seu ingresso na instituição;
- k) acúmulo de bolsas do Prouni pelo estudante;
- l) solicitação do bolsista;
- m) decisão ou ordem judicial;
- n) evasão do bolsista;
- o) falecimento do bolsista.

O que se quer com as possibilidades acima elencadas é a manutenção de um programa que possa contemplar os estudantes uma única vez, desde que atendidas as condições socioeconômicas previstas em lei e constatado o desempenho mínimo no curso. Tanto assim que o estudante precisa ter desempenho semestral superior a 75% do total das disciplinas, não pode estar cursando outro curso em instituições públicas ou privadas, na condição de bolsista.

Além disso, o bolsista não pode ter mudança substancial das condições socioeconômicas ao longo do curso. Para a verificação desse requisito, os alunos devem, sempre que convocados, prestar informações às instituições de ensino.

Em abril de 2013, o Ministro da Educação editou a Portaria n.8, que estabeleceu os procedimentos de supervisão dos bolsistas, determinando uma supervisão periódica, por meio do cruzamento de informações de cadastros oficiais (DETRAN, Receita Federal, dentre outros) ou por denúncia dirigida ao Ministério da Educação para identificar as possíveis fraudes/irregularidades na utilização das bolsas. Segundo notícias veiculadas a partir do Relatório do TCU, mais de 21 mil bolsas foram excluídas entre os anos de 2009 e 2012, sendo 15.581 estudantes excluídos no ano de 2012, o que representou uma economia de 25,3 milhões de reais no ano de 2013 (O GLOBO, 2014).

Essa supervisão, inclusive, passou a ser feita nas instituições de ensino pelas Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI (COLAPs). O

objetivo dessas Comissões, instituídas por força da Portaria 1.132/2009, é o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local do Programa nas instituições, devendo promover também a articulação entre a Comissão Nacional de Acompanhamento do PROUNI e a comunidade acadêmica das IES participantes do programa, com vistas ao seu constante aperfeiçoamento.

As COLAPs são supervisionadas pela Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI (CONAP), cujo objetivo precípua é garantir o processo de gestão democrática e participativa estabelecida pela Constituição de 1988, uma vez que foi instituída pela Portaria 301, de 30 de janeiro de 2006, com a seguinte composição: 2 (dois) representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles bolsista do ProUni; 2 (dois) representantes dos estudantes de ensino médio público; 2 (dois) representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior, sendo ambos professores em regime de tempo integral; 2 (dois) representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior; 2 (dois) representantes da sociedade civil; 2 (dois) representantes do Ministério da Educação (art. 2º, Portaria 301).

Os membros têm a função de exercer o acompanhamento e controle social dos procedimentos de concessão de bolsas, visando ao seu aperfeiçoamento e consolidação, interagir com a sociedade civil, recebendo críticas, denúncias, sugestões relacionadas ao programa.

Entretanto, dentre tantas questões suscitadas pelo programa, a que mais se destaca entre os estudiosos do PROUNI é a permanência desses estudantes na educação superior privada (CARVALHO, 2012; FACEIRA, 2009; CATANI E GILIOLI, 2005).

Nesse sentido, Carvalho questiona o programa, afirmando que (2012, p.13):

Quanto ao caráter social, há dúvidas quanto a sua efetividade, uma vez que a população de baixa renda não necessita apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros. Apesar do processo político ainda em movimento, parecem existir - no caso do ProUni - elementos de continuidade ao governo anterior, que afrouxam de forma mais intensa a fronteira entre o financiamento público indireto e a iniciativa privada⁷¹.

⁷¹ Diversas pesquisas revelam essa realidade: “Os entrevistados pontuam a implementação do ProUni pelo MEC como um programa emergencial e imediatista, que não tem a perspectiva de alcançar a inclusão acadêmica e social, mas de viabilizar um maior acesso ao Ensino Superior. Além de ser concebido em articulação com outros programas e ações de políticas públicas, como o REUNI,

Para tentar minimizar as dificuldades de permanência, o Governo Federal criou o bolsa-permanência, benefício com o valor máximo equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica, destinada exclusivamente ao custeio das despesas educacionais de beneficiário de bolsa integral do programa. Esse benefício “destina-se a estudantes com bolsa integral em utilização do Prouni, matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC” (MEC, 2012).

Esse benefício foi instituído pela Lei 11.180/2005, mas o seu alcance é limitado, porque não atinge à totalidade dos estudantes, que encontram dificuldade financeira para se manterem nos cursos⁷².

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União divulgou, em relatório, que do total de “bolsas concedidas no período 2005 a 1º/2008, houve evasão de 19,5% dos beneficiários. Vale ressaltar que, do total de bolsas oferecidas no programa, apenas 58% foram efetivamente utilizadas até agosto 2008, seja pelo não preenchimento no processo seletivo, ou pelo encerramento da bolsa após concessão” (BRASIL, TCU, 2009, p.46).

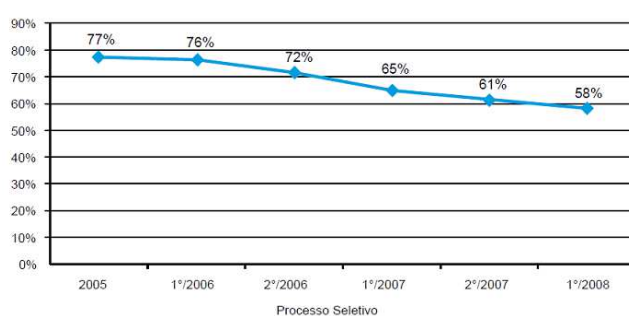
Dessa forma, pode-se verificar pelo número de bolsas não preenchidas e pelos encerramentos, que o percentual de ocupação efetiva anual do programa variou de 77% para 58% desde sua implantação, conforme gráfico 9. “Apesar do número de vagas disponibilizadas, grande parte das bolsas não se converteu em estudo, seja pelo não preenchimento das vagas, seja pela não continuidade das bolsas, o que limita o alcance da contribuição do programa com o ingresso e a permanência no ensino superior”. (BRASIL, TCU, 2009, p.46). Adiante, segue gráfico com o

a Universidade Aberta, a proposta de ampliação de vagas e IES públicas, a Bolsa Permanência, o FIES e outros. O ProUni é percebido, pelos entrevistados, ainda como a possibilidade de descobrir e investir em novos talentos, proporcionando determinada mobilidade social. *Quando você abre uma janela de oportunidades, de que há possibilidade de mobilidade, a performance desses jovens, ela rapidamente vai ser desenvolvida. (Representante MEC 2).* (FACEIRA, 2009, p.129); Também Catani e Gilioli (2005, p.62): “o problema maior do Prouni consiste em focar apenas o acesso à educação superior – muitas vezes de qualidade questionável –, e não a *permanência* do estudante até a conclusão do curso.

⁷² “Em 2006, apenas 1.577 bolsistas estavam aptos a receberem o auxílio. Em 2007 esse número foi de 2.466, segundo informações do MEC (Of. 7631/2008, fls. 113 e 114). A bolsa de permanência é uma ação orçamentária cuja materialidade em 2005 e 2006 alcançou R\$ 7,8 milhões/ano. A meta de atendimento era de 4.583 bolsistas em 2007, não alcançada, provavelmente, pelo corte no orçamento inicial de R\$ 15 milhões para R\$ 7,9 milhões” (BRASIL, TCU, 2009, p.47).

percentual de bolsas efetivamente ocupadas. É importante ressaltar, entretanto, que esses dados somente foram obtidos pelo relatório do TCU, já que o MEC, por meio oficial, não divulga informações sobre ocupação de vagas, evasão, dentre outras que possam subsidiar a análise sobre permanência dos bolsistas, inclusive no que diz respeito à concentração de bolsas por cursos, para avaliar a demanda por novos cursos ou pelos mais tradicionais.

GRÁFICO 9 – Percentual de bolsas efetivamente ocupadas do PROUNI entre os anos de 2005 e 2008.



Fonte: Sisprouni – dados encaminhados por meio do Ofício 6589/2008/MEC/SESu.

O encerramento da bolsa está relacionado, principalmente, ao rendimento acadêmico insuficiente, à solicitação do bolsista e à conclusão do curso. O quadro 5, divulgada pelo Tribunal de Contas da União, indica os principais motivos de encerramento da bolsa, entre os anos de 2005 e 2008.

QUADRO 5 – Principais motivos de encerramento de bolsas do PROUNI, entre os anos de 2005 e 2008.

Motivos	2º/2005	1º/2006	2º/2006	1º/2007	2º/2007	1º/2008	Total
6	2562	721	1729	1373	1639	2712	10736
7	37	326	772	3871	2003	9297	16306
8	1210	1310	1958	2021	2385	3090	11974
9	81	63	49	69	25	27	314
12	85	81	64	74	35	148	487
13	1202	2115	5098	4248	3996	5298	21957
15	2442	808	1692	1189	1776	1589	9496
outros	53	23	198	1510	4502	4494	10780
Total	7672	5447	11560	14355	16361	26655	82050

Fonte: Sisprouni/MEC.

DESCRIÇÃO DOS MOTIVOS:

- 6 - Inexistência de matrícula no período letivo de início do usufruto a bolsa
- 7 - Conclusão de curso superior
- 8 - Rendimento Acadêmico Insuficiente
- 9 - Inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informação prestada
- 12 - Substancial mudança de condição socioeconômica do bolsista

- 13 - Solicitação do bolsista
- 15 - Evasão do bolsista

Outros:

- 10 - Esgotamento do prazo de utilização da bolsa
- 11 - Esgotamento do prazo máximo de suspensão
- 14 - Decisão ou ordem judicial
- 16 - Falecimento do bolsista
- 18 - Transferência concluída na própria IES
- 20 - Concessão de nova bolsa em curso distinto
- 26 - Não formação de turma no período letivo inicial do curso
- 27 - Encerramento da matrícula
- 28 - Não apresentação tempestiva de documentação pendente referente a processo
- 29 - Matrícula do bolsista, a qualquer tempo, em instituição pública e gratuita
- 30 - Acumulação de bolsa e de financiamento pelo Fies em cursos e/ou instituição

Não existe uma política sistemática para a permanência dos bolsistas nas instituições de ensino, salvo a bolsa permanência destinada aos estudantes que atendam aos requisitos legais e que atendem a um número minoritário dos beneficiários do programa. Falta um plano de apoio aos estudantes bolsistas do PROUNI, nos moldes criados aos estudantes matriculados na universidade pública, com vistas a oferecer assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Esse plano (PNAES) foi criado, por força do Decreto n.7.234, de 19 de julho de 2010, para as universidades públicas com o objetivo de “viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão”, sendo que cada instituição tem a competência para executar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa (MEC, 2014, p.1).

Hoje, os estudantes não contam com o apoio sistemático, dependendo da ação isolada das Instituições de ensino - quando há interesse -, ou da dedicação das famílias e dos próprios estudantes para a permanência no curso, já que, além das dificuldades acadêmicas, enfrentam a dificuldade financeira, as diferenças sociais, a falta de apoio e a necessidade de criar estratégias individuais para a própria manutenção no curso e para a mobilidade social.

É evidente que a dificuldade na permanência gera a não ocupação integral das vagas, fazendo elevar o custo médio por aluno bolsista. Por conta disso, o Estado inseriu o §3º, no art. 8º, da Lei 11.096 (isenção calculada na proporção das bolsas efetivamente ocupadas), além das Instituições poderem utilizar as bolsas não ocupadas pelo processo seletivo regular feito pelo Ministério da Educação para os seus processos seletivos internos, de acordo com os critérios estabelecidos para o programa.

Também para aumentar o número de estudantes bolsistas parciais (25% e 50%), desde 2008, por força da Portaria Normativa MEC n.2, era possível cumular as bolsas do PROUNI com o FIES, programa de financiamento estudantil utilizado para financiar o percentual não coberto pela bolsa do PROUNI⁷³, o que permitiu uma ampliação do programa para estudantes em condição de vulnerabilidade, que não teriam condições de ingressar na educação superior.

Vê-se, portanto, que o PROUNI é um programa que permite o acesso de estudantes em condição de vulnerabilidade, mas que ainda necessita de muitos avanços, em especial a ampliação de políticas de permanência desses estudantes, com a instituição de um programa sistemático de apoio, fiscalização do programa, evitando a utilização irregular/fraudulenta das bolsas (atuação das COLAPs), assim como a redução dos custos, já que, como visto acima, os custos das bolsas do PROUNI têm se mostrado mais elevados do que a média das mensalidades arcadas pelos estudantes pagantes.

O que se pretende, com a política no Brasil, é a democratização da educação superior e, conseqüentemente, a equidade, ou seja, a garantia da “justiça nas oportunidades, recursos e resultados educativos, independentemente do gênero, classe social, língua ou localização geográfica dos alunos” (BELFIELD; LEVIN, 2004, p.53).

Com vistas ao aprofundamento e diante da escassez de dados, tais como renúncia fiscal, desempenho dos estudantes, políticas internas das instituições de ensino para a permanência dos bolsistas, o próximo capítulo tem como finalidade apresentar a metodologia utilizada e a escolha da instituição de ensino, para alcançar o objetivo geral da pesquisa, a saber: as contribuições do PROUNI nas dimensões acadêmica e econômico-administrativa em uma Instituição de ensino em Salvador.

⁷³ “Os beneficiários do ProUni têm prioridade na concessão do financiamento, inclusive com a realização de processo seletivo próprio, desde 2007. Existem 4.413 contratos do Fies ativos para bolsistas do ProUni até o primeiro semestre de 2008. Considerando o número de bolsas parciais ativas nesse período, verifica-se que 3,8% optaram pelo financiamento, o que parece um número relativamente baixo” (BRASIL, TCU, 2009, p.48).

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1. A ESCOLHA DA METODOLOGIA

A metodologia aplicada à presente pesquisa procura absorver o conjunto de fatores a ela inerentes, sendo desenvolvida a partir dos elementos que norteiam a abordagem, especificamente o problema da pesquisa, as questões que orientam a análise, o objetivo geral e os objetivos específicos.

A escolha dos métodos a serem aplicados ao objeto de pesquisa contempla os aspectos quantitativos e qualitativos.

Nesse sentido, o estudo de caso é o delineamento mais adequado aos objetivos pretendidos nesta pesquisa, porque prioriza a investigação do fenômeno pelo conhecimento de uma unidade, possibilitando assim a identificação das reações ao contexto estudado no âmbito primário onde elas acontecem, ou seja, em uma instituição de ensino.

Yin (2001, p.21) entende que “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores”.

Stake entende que há três tipos de estudos de caso a partir das suas finalidades: intrínseco (busca a melhor compreensão de um caso pelo interesse despertado no caso particular); instrumental (facilita a compreensão de algo mais amplo, fornecendo novos debates ou contestando uma generalização amplamente aceita); coletivo (estudo de vários casos para investigação de um dado fenômeno) (STAKE, 2012, p.18-19).

No caso em tela, o objeto mais amplo de estudo escolhido para desenvolvimento da pesquisa é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), concebido como um programa de acesso à educação superior, por meio de concessão de bolsas integrais e parciais, a cidadãos que atendam aos requisitos estabelecidos na lei.

O caso escolhido, para servir de instrumento à compreensão do PROUNI (estudo de caso instrumental), é uma instituição de ensino, que oferece apenas um curso, no Município de Salvador.

Mas qual a razão e o porquê da escolha de uma instituição de ensino em Salvador? Qual é, de fato, o problema de pesquisa identificado?

4.2 ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

A Instituição de ensino foi escolhida por uma série de razões, na tentativa de, a partir da particularidade e da complexidade de um único caso, servir de reflexão e oferta de novas diretrizes ao PROUNI.

A instituição de ensino escolhida é uma instituição pequena se comparada à tendência mercadológica dos grandes conglomerados educacionais, tais como Kroton, Laureate Educacional, Fanor, dentre outros, com apenas 904 estudantes matriculados no Curso de Direito, em 2014.2, (SECRETARIA ACADÊMICA, 2014).

Essa instituição “nasce” em 2006, fruto do interesse de onze profissionais, dentre os quais dez possuem formação jurídica, com objetivo de constituir uma instituição pequena, com projeto institucional diferenciado, voltado para apenas um curso – Direito -, mensalidades acima da média de mercado e número reduzido de vagas.

Como o grupo empresarial teve dificuldade na autorização de uma nova instituição, optou por adquirir uma instituição já existente, mas com um perfil voltado para a classe C e D. Tanto assim que a instituição foi autorizada no ano de 2006, para oferta de seis cursos em um dos maiores e mais populosos bairros de Salvador - Cajazeiras (Direito, Pedagogia, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Turismo e Administração).

Em 2007, quando o novo grupo assumiu por meio do processo de transferência de manutenção, a Instituição foi inserida em um bairro voltado para o público classe A e B, o que facilitaria o seu posicionamento no mercado.

Além disso, dois sócios possuíam ampla experiência no mercado de cursos para concursos e os demais (exceto dois) possuíam experiência acadêmica em outras Instituições, inclusive públicas, tornando-a uma instituição “de professores”.

Esses foram os marcos iniciais para a construção de um projeto pedagógico do Curso de Direito específico e muito diferente da proposta inicial, abandonando, inclusive, o interesse pela oferta dos outros cinco cursos.

Sobre o processo de aquisição e mudança de posicionamento mercadológico do referido curso:

Estava clara a percepção de que o que se começava a construir era um projeto essencialmente elitista, não somente pelo viés econômico, mas principalmente pelo pedagógico. É difícil, no entanto, separar em um projeto de educação elitista o viés econômico do pedagógico. O que se buscou claramente desde o início foi atrair o aluno com melhor formação básica possível, e em grande parte dos casos esses alunos originam-se das classes economicamente superiores, sendo possível supor que os alunos com acesso a melhor renda – e conseqüentemente às melhores escolas de ensino fundamental e médio - são capazes de adaptar-se com mais facilidade a projetos de maior profundidade no ensino superior.

Desta forma, para a estratégia do grupo, quanto menor a quantidade de alunos com déficit pedagógico matriculados na IES adquirida, melhor. E o pouco tempo de existência da Faculdade [adquirida] foi um atrativo a mais para o grupo adquirente. Com poucos alunos, seria mais fácil adaptar o novo projeto institucional (BELLINTANI, 2010, p.166-167).

Os alunos existentes na antiga Instituição foram, pouco a pouco, transferindo-se para outras instituições com perfis semelhantes aos da sua Instituição de origem, sendo que, dos 151 alunos matriculados, apenas 2 concluíram o curso de Direito (SECRETARIA DE CURSO, 2014). Os alunos dos demais cursos foram integralmente transferidos para outras Instituições de ensino⁷⁴.

Claro que, por obrigação legal, o valor da mensalidade foi mantido para os alunos matriculados na Instituição adquirida, mas o processo de mudança institucional, em especial a nova concepção pedagógica, com alto rigor e qualidade na oferta dos

⁷⁴ Bellintani (2010, p.173), de forma muito clara, analisa o movimento de consolidação das instituições de educação superior, em especial no Município de Salvador, utilizando como estudo de caso mesma Faculdade escolhida pela pesquisadora. O autor, sobre a instituição, esclarece: “a determinação de concentrar as suas atividades em um único curso foi de encontro à realidade determinada pelas grandes instituições. A lógica das empresas educacionais envolve justamente a diluição dos custos fixos de uma instituição por diversos programas, tornando possível a economia de escala. Assim, a estrutura física, de pessoal, de serviços, enfim, todo custo que não seja diretamente relacionado à atividade de determinado curso passa a ser tão menor quanto maior for o número de alunos da IES. E o maior número de alunos é viabilizado por uma maior quantidade de cursos. Por isso, o “abandono” de cinco cursos autorizados pelo MEC pode ser classificado como uma escolha absolutamente divergente do padrão do processo de consolidação. A aposta [...], no entanto, foi na exclusividade curricular como diferencial de mercado. A “perda” dos demais cursos deveria ser compensada por outros resultados, notadamente um maior preenchimento das vagas existentes no curso de Direito e uma maior mensalidade. Desta forma, ser dedicada exclusivamente ao Direito seria um elemento de atração, de diferenciação institucional, o que tornaria as vagas do curso mais disputadas. Na mesma lógica, seria possível cobrar uma mensalidade acima da média de mercado exatamente em razão da exclusividade do projeto institucional”.

serviços, e mudança de endereço fizeram com que os estudantes desistissem da permanência na “nova” Instituição.

A pesquisadora acompanhou todo o processo, desde o início, na qualidade de pesquisadora institucional cadastrada no Ministério da Educação, assim como integrante da Coordenação do Curso. Além disso, como membro da Comissão local de acompanhamento e controle social do PROUNI (COLAP), tem a possibilidade de acessar dados acadêmicos e administrativos com facilidade, além do contato direto com os sujeitos envolvidos. Desse modo, os dados econômicos, até então demonstrados de forma geral em pesquisas sobre a temática, serão revelados para análise do valor do aluno do PROUNI na instituição investigada em relação às isenções tributárias concedidas pela adesão ao referido programa e às contribuições para a própria Instituição e estudantes bolsistas,

A experiência nesse processo de transferência de manutenção e a construção do novo projeto institucional, além do acompanhamento na adesão da Instituição ao Programa Universidade para Todos, fizeram com que diversas indagações surgissem ao longo do tempo.

Mesmo autorizada em 2006, a Instituição somente passou a aderir ao programa em 2007, principalmente em virtude da isenção concedida pela adesão ao PROUNI, e, desde esse período, a pesquisadora acompanha o desempenho acadêmico e as dificuldades de permanência dos estudantes vinculados ao referido programa, se comparado aos demais.

É claro que a relação empregatícia da pesquisadora com a Instituição sob análise pode levar em conta a subjetividade, mas fato é que nas ciências sociais não é possível o afastamento absoluto.

Nesse sentido, Laville e Dionne (1999, p.34):

Na realidade, o pesquisador não pode, frente aos fatos sociais, ter essa objetividade, apagar-se desse modo. Frente aos fatos sociais, tem preferências, inclinações, interesses particulares; interessa-se por eles e os considera a partir do seu sistema de valores. Seria inadequado perguntar se o pesquisador estuda a lei da gravidade universal gosta ou não dos corpos que se atraem. Por outro lado, é difícil imaginar que, sobre a questão da evasão escolar, o pesquisador não tenha qualquer concepção prévia. De fato, é provável que estime, ao menos, que a evasão escolar não é algo bom. Seus valores lhe dizem. E é com esse preconceito que aborda seu objeto e sobre ele fará o estudo. Adivinha-se, com facilidade, que a informação que irá procurar e os conhecimentos que daí tirará serão subjetivos. Mas pode-se abordar os fatos humanos com um total

desinteresse, como se pode fazer nas ciências naturais quando se interessa pela gravidade universal? Em ciências humanas, o pesquisador é mais que um observador objetivo: é um ator aí envolvido.

A despeito disso, a pesquisadora busca o equilíbrio crítico e autocrítico entre as condições objetivas e subjetivas, na tentativa de contribuir para a análise do programa a partir do estudo de caso, já que não há divulgação de dados que permitam avaliar as mudanças acadêmicas e econômico-administrativas enfrentadas pela comunidade acadêmica pela adesão ao PROUNI, ou seja, a pesquisadora, por meio do contato direto com os sujeitos envolvidos, esforça-se para conhecer a realidade exatamente da forma que ela se apresenta. Para melhor compreensão do que se pretende investigar, propõe-se um quadro de análise elaborado a partir das já citadas dimensões. Essas dimensões foram escolhidas em virtude da previsão da Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelecem autonomia pedagógica, administrativa e financeira às instituições de ensino.

Nesse sentido, a dimensão acadêmica busca compreender as ações acadêmicas implementadas pela instituição com vistas à formação do aluno após a adesão do curso ao programa, ou seja, busca-se analisar as contribuições do PROUNI para a Instituição (alunos, professores e gestores), identificando a relação entre desempenho acadêmico e perfil dos estudantes; programas/ações implementadas pela Instituição para auxiliar no rendimento acadêmico e interação social entre os estudantes; índices de evasão dos bolsistas e não bolsistas; fatores determinantes para a perda da bolsa; mudanças vivenciadas pelos próprios estudantes após o ingresso na educação superior e de que forma a comunidade acadêmica percebe o PROUNI nas dimensões acadêmicas e econômico-administrativas como política de acesso e permanência na educação superior.

A dimensão econômico-administrativa, por sua vez, busca investigar as contribuições do PROUNI sob dois aspectos: a) no aspecto da IES, pretende-se analisar as consequências econômico-administrativas a partir da adesão ao Programa; se há diferença na relação receita x custo entre alunos bolsistas e não bolsistas; se a alteração da Lei, que determina a isenção pelo número de vagas efetivamente ocupadas, gera repercussões nessa dimensão; quais as contribuições de estrutura física e de recursos humanos após a adesão ao PROUNI para a Instituição, identificando se houve aumento de custos e se as modificações implementadas auxiliam no processo de permanência e controle social do programa

e atendem aos requisitos legais para adesão dos estudantes e da Instituição; b) no aspecto dos estudantes, busca-se compreender os aspectos econômicos dos bolsistas e a relação com a permanência no curso e a escolha do público-alvo da Instituição, as mudanças vivenciadas nesse aspecto após o ingresso na Instituição.

Essas dimensões foram, portanto, indicadas, uma vez que a pretensão da pesquisa é compreender, sistematicamente, o programa em uma instituição em Salvador, organizada e planejada a partir dessas duas dimensões. Para tanto, as questões propostas na matriz de análise a seguir serão respondidas pelos sujeitos envolvidos (gestores, professores e alunos) a partir das técnicas/instrumentos de investigação e serão tratadas e analisadas no intuito de responder ao problema de pesquisa.

TEMA: ANÁLISE DO PROUNI NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

PROBLEMA: COMO O PROUNI CONTRIBUI PARA A COMUNIDADE ACADÊMICA NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA?

OBJETIVO GERAL: ANALISAR A CONTRIBUIÇÃO DO PROUNI NAS DIMENSÕES ACADÊMICA E ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (OE):

1. Analisar as condições socioeconômicas dos estudantes bolsistas e não bolsistas, relacionando com o desempenho acadêmico (dimensão acadêmica) dos bolsistas e a escolha do público-alvo da Instituição;
2. Identificar as mudanças econômico-administrativas geradas para a Instituição pela adesão ao PROUNI
4. Conhecer a percepção da comunidade interna sobre o PROUNI a partir das dimensões acadêmicas, econômicas e administrativas

DIMENSÕES	OE	QUESTÕES	FONTES DE INFORMAÇÃO	TÉCNICAS/INSTRUMENTOS
ACADÊMICA	1,3	Quantos estudantes bolsistas conseguiram concluir o curso ou ainda permanecem na IES desde o início da adesão? Quantos estudantes perderam a bolsa por insuficiência de rendimento? Qual o índice de evasão de alunos bolsistas? E o dos pagantes? Qual a relação entre a evasão dos bolsistas se comparado aos não bolsistas?	Secretaria Acadêmica e SISPROUNI	Documentos
		Como a IES percebe a implementação do PROUNI em relação ao perfil do aluno, diversidade socioeconômica e rendimento acadêmico dos estudantes bolsistas e não bolsistas?	Gestores acadêmico e financeiro	Entrevista semi-estruturada
		Existe algum programa de acompanhamento/permanência desses estudantes? Se não, há interesse institucional na implementação de um programa de nivelamento e acompanhamento discente?	Gestores e professores	Entrevista semi-estruturada / questionário

		Como a IES e os bolsistas lidam com a carência de renda para a permanência e rendimento escolar?	Gestores acadêmico, financeiro e bolsistas	entrevista semi-estruturada
		Houve mudança nas estratégias acadêmicas para auxiliar/contribuir no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes bolsistas e permanência no curso?	Gestor acadêmico e professores	Entrevista semi-estruturada / questionário
		É visível a interação social entre alunos bolsistas e não bolsistas? Quais as estratégias utilizadas para promover essa interação social? A existência ou não dessas ações favorece ou dificulta a permanência dos bolsistas?	Gestor acadêmico, professores e bolsistas	Entrevista semi-estruturada / questionário
		Os estudantes bolsistas encontram dificuldades para a permanência no curso e para a realização do estágio obrigatório? E os não bolsistas?	Alunos bolsistas e pagantes	Questionário
		Como a comunidade interna percebe o PROUNI enquanto política de acesso e permanência a partir da dimensão acadêmica?	Gestores, professores, alunos bolsistas	Entrevista semi-estruturada / questionário
ECONÔMICA e ADMINISTRATIVA	1,2,3	Com adesão ao PROUNI, houve consequência econômica? Se sim, quanto, financeiramente, essa mudança significou? A inserção do §3º, art.8º, da lei 11.096 (isenção na proporcionalidade das bolsas) alterou a dimensão econômica do programa?	Setor financeiro	Documentos
		Há diferença na relação receita x custo do estudante bolsista e não bolsista?	Gestor financeiro/setor financeiro	Entrevista semi-estruturada
		Quais as condições socioeconômicas dos estudantes bolsistas e não bolsistas da IES?	Alunos bolsistas e pagantes	Questionário
		Quais as principais dificuldades dos alunos bolsistas no aspecto econômico para a permanência no curso? Houve mudanças nessa dimensão após o ingresso dos bolsistas na IES?	Gestor e bolsistas	entrevista semi-estruturada / questionários
		Houve necessidade de ampliação da estrutura física para atender aos ingressantes do PROUNI? SE sim, qual o investimento necessário?	Gestor	entrevista semi-estruturada

	Houve a necessidade de ampliação do corpo técnico-administrativo e docente para atender às vagas do PROUNI? Se sim, é possível identificar o impacto causado pela adesão ao programa?	Setor financeiro, Gestor	Documentos
	Houve mudança nos procedimentos administrativos (período de matrícula, rotinas de secretaria, financeira e de tecnologia) para atender aos estudantes?	Secretaria Acadêmica, setor financeiro, gestor	entrevista semi-estruturada
	A infraestrutura da IES possibilita a permanência do bolsista?	Bolsistas, professores e Gestores	Questionário / entrevista semi-estruturada

Fonte: elaborado pela autora

4.3 OS CAMINHOS DA PESQUISA

4.3.1 As abordagens qualitativas e quantitativas e a triangulação das fontes de evidências

Tendo em vista a natureza do caso estudado, a pesquisa foi apoiada tanto nas abordagens quantitativas quanto qualitativas do estudo de caso para a obtenção dos dados e informações.

Desse modo, o método adequado é aquele que permitir uma construção correta dos dados, ajudando a refletir sobre a dinâmica da teoria, e possa ser operacionalmente exequível (MINAYO; SANCHES, 1993, p.239)⁷⁵.

Para atingir aos objetivos propostos, ambas as abordagens foram utilizadas como complementares, na busca de uma investigação sólida e capaz de responder às questões apresentadas na matriz de análise.

O sentido complementar das referidas abordagens para as Ciências Sociais, portanto, é fundamental em virtude das particularidades que envolvem o objeto de estudo.

Na abordagem quantitativa, o que se pretende é trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis, mas é preciso evidenciar que quanto mais complexo for o fenômeno sob investigação, maior deverá ser o esforço para se alcançar uma quantificação adequada, capaz de retratar os dados obtidos no mundo real. De outro modo, na abordagem qualitativa⁷⁶, o que se pretende é aprofundar a complexidade dos fatos, fenômenos, permitindo interpretar os “conteúdos dos discursos ou a fala

⁷⁵ Isso significa dizer que “a partir do momento em que a pesquisa centra-se em um problema específico, é em virtude desse problema específico que o pesquisador escolherá o procedimento mais apto, segundo ele, para chegar à compreensão visada. Poderá ser um procedimento quantitativo, qualitativo, ou mistura de ambos. O essencial permanecerá: que a escolha da abordagem esteja a serviço do objeto de pesquisa, e não o contrário, com o objetivo de daí tirar, o melhor possível, os saberes desejados” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.43).

⁷⁶ Sobre a abordagem qualitativa do estudo de caso, Alves-Mazzotti (2006, p.650) informa que: “O estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados, e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado. [...] O importante é que haja critérios explícitos para a seleção do caso e que este seja realmente um ‘caso’, isto é, uma situação complexa e/ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão”.

cotidiana dentro de um quadro de referência, onde a ação e a ação objetivada nas instituições permitem ultrapassar a mensagem manifesta e atingir os significados latentes” (MINAYO; SANCHES, 1993, p.246).

Não bastasse a complementaridade entre as abordagens, utilizou-se, ainda, a triangulação dos métodos e fontes, vale dizer, agregaram-se os múltiplos pontos de vista sobre o fenômeno investigado, permitindo uma avaliação holística e ampla do fenômeno estudado⁷⁷.

Essa triangulação teve como principal fundamento

a combinação de múltiplas estratégias de pesquisa capazes de apreender as dimensões qualitativas e quantitativas do objeto, atendendo tanto aos requisitos do método qualitativo, ao garantir a representatividade e a diversidade de posições dos grupos sociais que formam o universo da pesquisa, quanto às ambições do método quantitativo, ao propiciar o conhecimento da magnitude, cobertura e eficiência do programa sob estudo (GARNELO, 2006, p.1115)

Observa-se no quadro de análise que as dimensões avaliadas passam pela percepção dos sujeitos envolvidos (abordagem qualitativa), assim como pela análise dos dados para a identificação das contribuições econômico-administrativas e identificação das condições socioeconômicas dos estudantes (abordagem quantitativa)⁷⁸.

Nessa perspectiva, o processo metodológico desenvolvido neste trabalho contempla duas etapas diversas, porém complementares, quais sejam, a exploratória e a descritiva.

A etapa exploratória é delineada na primeira parte do trabalho, tendo como objetivos apresentar a análise e a contextualização do problema, adentrando nas circunstâncias que o envolvem, e tendo como principais formas as pesquisas bibliográfica, eletrônica e documental.

⁷⁷ No mesmo sentido, Minayo (2005, p.29): “pode-se compreender avaliação por triangulação de métodos como uma expressão dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um constructo (Schultz, 1982) específico”.

⁷⁸ Sobre a triangulação, dispõe Yin (2001, p.121) “Com a triangulação, você também pode se dedicar ao problema em potencial da validade do constructo, uma vez que várias fontes de evidências fornecem essencialmente várias avaliações do mesmo fenômeno. Não surpreendentemente, uma análise dos métodos utilizados pelo estudo de caso descobriu que aqueles estudos de caso que utilizam várias fontes de evidências foram mais bem-avaliados, em termos de sua qualidade total, do que aqueles que contaram apenas com uma única fonte de informações (veja Yin, Bateman, & Moore, 1983)”.

A etapa descritiva, que compõe a segunda parte da pesquisa, fez uma análise do caso escolhido pelas razões já apresentadas na seção 4.2, sem, no entanto, separá-lo do seu contexto, do ambiente em que está inserido. Nesta linha, pretendeu-se utilizar procedimentos de obtenção de dados com vistas à análise das informações do caso estudado com maior nível possível de profundidade (GIL, 2009).

4.3.2 As técnicas/instrumentos de pesquisa

Quatro foram as principais técnicas⁷⁹ adotadas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista e questionário. Para efeito didático, adotou-se a classificação de Marconi e Lakatos (2003), de forma a apresentar as técnicas utilizadas em duas grandes divisões: a) Documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica) e b) Documentação direta (entrevista e questionário).

a) Documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica)

É a fase da pesquisa realizada com o objetivo de contextualizar o fenômeno investigado, assim como coletar informações prévias sobre o objeto de estudo.

A pesquisa bibliográfica foi a primeira técnica utilizada, sendo o seu uso necessário à exploração da temática da privatização da educação superior e a sua relação com o contexto da implementação das políticas públicas de acesso ao ensino superior, em especial o PROUNI.

A pesquisa documental pretendeu ser o ponto de partida do estudo de caso da instituição de ensino escolhida. “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p.174). Devem ser buscados, essencialmente, os dados financeiros da instituição analisada, os dados do SISPROUNI, os dados acadêmicos dos alunos bolsistas e não bolsistas e

⁷⁹ Bastante didática a definição de Marconi e Lakatos (2003, p.174): “Técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática.”

dos docentes, obtidos na Secretaria Acadêmica, além dos dados obtidos no setor administrativo e de recursos humanos⁸⁰.

b) Documentação direta (entrevista e questionário)

A entrevista teve como objetivo ser um dos mais relevantes instrumentos utilizados na pesquisa, no intuito de ouvir os gestores financeiro e acadêmico, professores, além dos alunos bolsistas da Instituição escolhida, permitindo a triangulação das fontes e o conhecimento da percepção da comunidade interna sobre o PROUNI enquanto política pública de acesso e permanência na educação superior. Além da entrevista, aplicou-se questionário aos estudantes do PROUNI, assim como aos não bolsistas, de modo a avaliar as condições socioeconômicas dos alunos da instituição, identificando as principais dificuldades para a permanência no curso, os possíveis fatores de evasão e de outros que culminam na perda do direito à bolsa de estudos. Pretendeu-se, nesse momento, avaliar, sob a ótica dos estudantes, se a forma como o programa foi implementado alcança as reais necessidades deles.

4.3.2.1 População e sujeitos de pesquisa: critérios de seleção

Tendo em vista a triangulação de métodos e fontes, os sujeitos de pesquisa foram divididos em dois blocos.

No primeiro, foram incluídos os Gestores Acadêmicos (Diretor Acadêmico e Vice-Coordenador) e o Diretor Administrativo-financeiro, além dos professores.

Os Gestores Acadêmicos e o Diretor Financeiro tratam-se dos informantes-chave, em virtude do conhecimento que possuem em relação ao perfil da Instituição e à experiência com a implementação e acompanhamento do PROUNI.

Dado o número de gestores acadêmicos e diretor todos foram entrevistados. Em relação aos professores, que totalizam 56 ativos na instituição em 2014.2, também foram enviados questionários a todos, mas 39 responderam, representando um percentual de 69,64% do total.

⁸⁰ Para Antonio Carlos Gil (2009, p.76), “o mais importante uso da documentação num estudo de caso, no entanto, é do fornecimento de informações específicas com vistas a corroborar resultados obtidos mediante outros procedimentos”.

No segundo bloco, os sujeitos da pesquisa foram os alunos bolsistas e não bolsistas da Instituição. Para a caracterização do perfil socioeconômico dos estudantes, o questionário foi colocado à disposição de todos. Como o acesso à frequência, avaliações e requerimentos dos estudantes é feito por meio de um sistema eletrônico (Sistema Sagres), conhecido como Portal do Aluno, os questionários foram inseridos nesse ambiente, o que permitiu uma maior adesão ao preenchimento, já que para acesso às informações acadêmicas o aluno deveria responder às perguntas antes.

Os questionários foram colocados à disposição dos 904 alunos, no mês de setembro de 2014, uma vez que 46 estão na condição de trancados. Desses, 86 são bolsistas do PROUNI (SECRETARIA ACADÊMICA, 2014).

Os questionários para aplicação aos alunos foram elaborados pela pesquisadora e, em virtude da atuação da COLAP na Instituição, os quesitos foram debatidos e revisados por todos os seus membros, em especial os dois alunos bolsistas componentes da comissão.

Além dos questionários, também foram realizadas entrevistas com estudantes bolsistas, e a seleção obedeceu aos seguintes critérios:

- 1) Identificação dos bolsistas por semestre de ingresso, na tentativa de acompanhar a evolução/dificuldades em cada um dos semestres;
- 2) Turno escolhido para ingresso no curso, com vistas a avaliar percepção dos estudantes dos turnos noturno e matutino em relação ao programa.

Atendidos os critérios, houve a escolha aleatória de um estudante por semestre e por turno, garantida por sorteio, dando a todos iguais chances de participar⁸¹.

As entrevistas, realizadas com os Gestores (Diretor Acadêmico, Vice-Coordenador e Administrativo-financeiro), além dos estudantes, foram semiestruturadas, por favorecer uma expressão mais livre dos sujeitos participantes, já que o “investigador se guia por uma relação de pontos de interesse” e vai explorando-os ao longo da entrevista (GIL, 2011, p.112).

⁸¹ Sorteio será realizado por meio de programa de computador denominado “Sorteador”, que gera números aleatórios, sem repetição, disponível em <www.sorteador.com.br>

Foram, portanto, três modelos de questionários, aplicados aos alunos bolsistas, alunos não bolsistas e professores da Instituição. Esses questionários foram compostos de questões fechadas e alguns campos abertos, para não desprezar os aspectos não contemplados nas questões fechadas.

O agendamento para a aplicação dos instrumentos aos gestores e bolsistas foi feito pela Secretaria Acadêmica, por e-mail ou por telefone. Já os questionários aplicados aos discentes, como dito alhures, foram disponibilizados *on line* no sistema acadêmico da Instituição.

4.3.3 Tratamento e análise dos dados

Os dados obtidos por meios dos questionários aplicados aos estudantes e professores foram tratados pelo uso de processadores de planilhas e gráficos, além da tabela dinâmica, oferecida pelo programa *Excel*. Alguns dados obtidos pelo sistema de tecnologia *Sagres Acadêmico*, utilizado pela instituição de ensino pesquisada para controle dos estudantes, foram fundamentais para a identificação dos sujeitos de pesquisa e das suas respectivas condições acadêmicas e financeiras.

As questões abertas, utilizadas no questionário e nas entrevistas semiestruturadas, foram analisadas a partir da técnica da análise de conteúdo (AC). Essa técnica seguiu as seguintes etapas: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados e interpretação. “Na última etapa se faz a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função de características comuns. Portanto, a codificação e a categorização fazem parte da AC” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p.683).

Todas essas etapas foram associadas à análise dos dados obtidos nos questionários e nos documentos obtidos na instituição de ensino escolhida.

Nesse sentido, Caregnato e Mutti (2006, p.682) dizem que:

A AC pode ser quantitativa e qualitativa. Existe uma diferença entre essas duas abordagens: na abordagem quantitativa se traça uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto. Na abordagem

qualitativa se “considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem”. A maioria dos autores refere-se à AC como sendo uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social. Na AC o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem.

As documentações direta e indireta, nesse sentido, foram analisadas conjuntamente, a partir da análise de conteúdo, de modo a avaliar o PROUNI nas dimensões indicadas nesta pesquisa.

5 ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BAHIA: RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 DIMENSÃO ACADÊMICA: UM OLHAR A PARTIR DA COMUNIDADE (ALUNOS, PROFESSORES E GESTORES)

Como já informado no capítulo 4, a comunidade acadêmica é composta por 904 alunos matriculados, sendo, destes, 86 alunos bolsistas (52 com bolsa de 50% e 34 com bolsa 100%), além de 46 alunos com as matrículas trancadas. Também a Instituição conta com 56 professores, 1 diretor-geral, 1 diretor acadêmico, 1 diretor administrativo-financeiro, 1 coordenador acadêmico, 1 vice-coordenador e 77 membros do corpo técnico-administrativo.

Para a caracterização dos estudantes e aplicação do questionário, a pesquisadora utilizou o sistema de secretaria “Sagres Acadêmico”, responsável pelo armazenamento de todas as informações dos estudantes, assim o “Sagres Questionário”, que permitiu a aplicação de questionário a todos os estudantes, desde que acessassem a plataforma acadêmica para verificação de notas e frequência. Essa medida foi necessária porque permitiu a resposta da totalidade dos alunos bolsistas (86 estudantes), assim como a participação de 783 do total de 818 estudantes não bolsistas.

Para compreender o olhar da comunidade acadêmica acerca do objeto de investigação, a pesquisadora, no questionário aplicado, procedeu inicialmente à identificação do perfil socioeconômico dos estudantes. Nesse sentido, a tabela 11 mostra a diferença do perfil dos estudantes bolsistas e não bolsistas, evidenciando que parte considerável desses estudantes ainda não constituiu nova família e ainda mora com os pais. Apesar da semelhança nesse perfil, o critério raça ainda é muito distinto entre os dois públicos, ou seja, mais da metade dos não bolsistas se declara branca ao contrário da maior parte dos bolsistas, que se declara pardo/mulato. O nível de escolaridade dos pais também demonstra nítida diferença no perfil social, na medida em que 85,87% dos pais e 65,89% das mães dos alunos bolsistas somente alcançaram até o ensino médio; já o nível de escolaridade até a pós-

graduação dos pais e das mães dos estudantes não bolsistas é de 66% e 76,11%, respectivamente.

TABELA 11 – Diferença do perfil socioeconômico entre estudantes bolsistas e não bolsistas

	SOLTEIRO	BRANCOS	PARDOS/MULATOS	NEGROS	MORA COM OS PAIS	NÍVEL ESCOLARIDADE PAI	NÍVEL ESCOLARIDADE MÃE	MEIO DE TRANSPORTE (ÔNIBUS)
ESTUDANTE BOLSISTA	88,37%	12,79%	61,63%	25,58%	63,95%	85,87% ATÉ O ENSINO MÉDIO E 14,12% ATÉ PÓS GRADUAÇÃO	65,89% ATÉ O ENSINO MÉDIO E 34,12% ATÉ PÓS GRADUAÇÃO	84,71%
ESTUDANTE NÃO BOLSISTA	92,08%	58,27%	32,56%	7,11%	80,05%	34% ATÉ O ENSINO MÉDIO E 66% ATÉ PÓS GRADUAÇÃO	23,88% ATÉ O ENSINO MÉDIO E 76,11% ATÉ PÓS GRADUAÇÃO	25,20%

Fonte: levantamento de campo

As diferenças no perfil socioeconômico avançam significativamente ao se fazer uma análise da renda familiar e da participação do estudante na composição dessa renda. A renda familiar de 57,39% dos estudantes não bolsistas é superior a 10 salários mínimos vigentes em 2014 (R\$ 724,00), mas não houve estudantes bolsistas que indicaram renda nessa faixa salarial, logicamente em virtude da limitação estabelecida para participação no programa. Desse modo, 27,91% dos estudantes bolsistas declararam renda de até 1,5 salário mínimo; 43,02% renda de 1,5 a 3 salários mínimos e 17,44% renda de 3 a 4,5 salários.

Também a quase totalidade dos estudantes não bolsistas recebe ajuda da família para o custeio das despesas (93,54%), percentual um pouco menor para os alunos bolsistas, que contam em 81,40% dos casos com o auxílio da família para as suas despesas. Os gráficos 10, 11, 12 e 13 indicam a renda familiar e participação dos estudantes no financiamento dos gastos:

GRÁFICO 10 – Renda familiar alunos não bolsistas

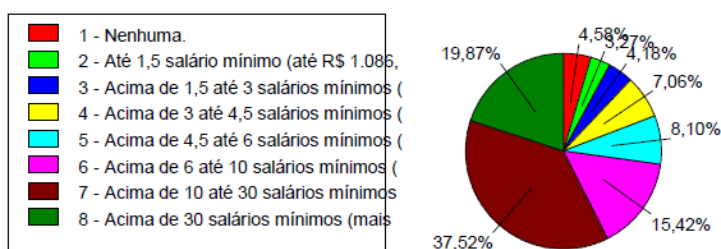


GRÁFICO 11 – Participação da família no financiamento dos gastos dos alunos não bolsistas

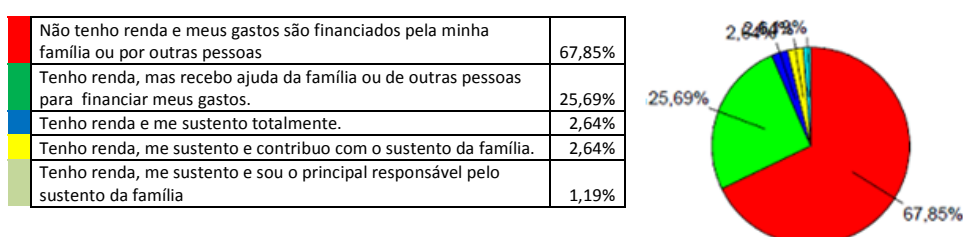


GRÁFICO 12 – Renda familiar alunos bolsistas

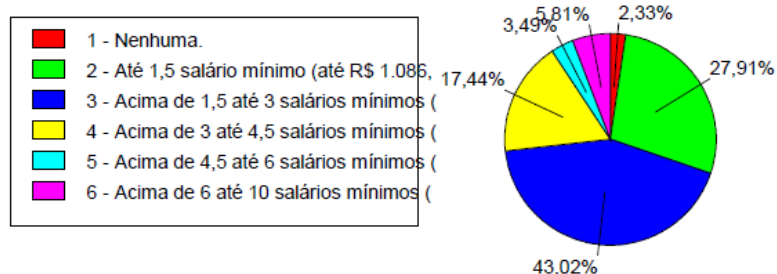
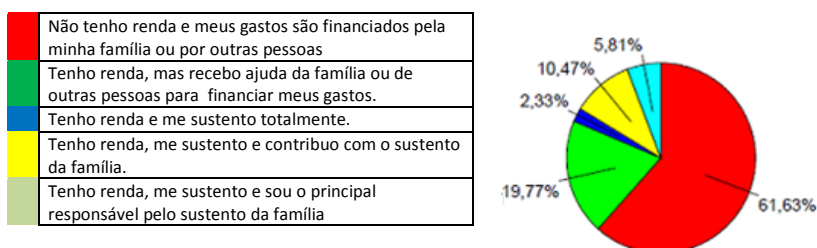


GRÁFICO 13 – Participação da família no financiamento dos gastos dos alunos bolsistas



Esses dados, somados ao da realização de atividade remunerada pelos discentes, indicam que o perfil da Instituição escolhida é de jovens estudantes que estão se

dedicando à formação profissional (a média etária dos não bolsistas é de 22 anos e a dos bolsistas 23 anos), na medida em que precisam do auxílio dos pais para custear as despesas, já que 53,57% dos alunos bolsistas e 56,08% dos não bolsistas não estão trabalhando. Dos 411 estudantes não bolsistas que declaram exercer alguma atividade remunerada, 73,97% têm o estágio profissional como a principal ocupação da carga horária. Entre os 34 bolsistas que afirmam exercer atividade remunerada, 50% realizam estágio e 35,29% têm emprego.

De acordo com os dados apresentados, para os alunos bolsistas, a existência de um programa governamental que estimule a participação na educação superior é decisiva para o ingresso nessa etapa educacional. Noventa e cinco por cento dos estudantes bolsistas afirmam que, sem o PROUNI ou algum financiamento governamental, não haveria a possibilidade de ingresso na educação superior. Do mesmo modo, a quase totalidade desses estudantes (91,76%) escolheu o curso de Direito como primeira opção e para 80% a Instituição foi escolhida pela qualidade da educação ofertada. Entre os estudantes não bolsistas esse percentual não é alterado, sendo que 77,30% escolheram o curso como primeira opção e 83,60% escolheram a Instituição pela qualidade.

Evidente que esses dados, por si só, não são suficientes para uma avaliação da dimensão acadêmica do PROUNI.

Para alcançar os resultados da pesquisa, buscou-se conhecer o desempenho dos estudantes bolsistas e não bolsistas na Instituição.

A média geral dos estudantes não bolsistas é de 6,54 pontos, enquanto a dos bolsistas é de 6,72, conforme demonstrado na tabela 12. Logicamente não é possível comparar esses dados, em virtude do número de bolsistas e não bolsistas, matriculados por semestre letivo. Esses indicadores apenas sinalizam não haver diferença substancial entre as médias, apesar do número reduzido de alunos bolsistas, especialmente nos semestres finais.

TABELA 12 – Score x semestre letivo

SCORE X SEMESTRE (ALUNOS BOLSISTAS)		SCORE X SEMESTRE (ALUNOS NÃO BOLSISTAS)	
1º SEMESTRE (28)	6,14	1º SEMESTRE	6
2º SEMESTRE (17)	6,58	2º SEMESTRE	6,87

3º SEMESTRE (14)	6,47
4º SEMESTRE (05)	6,86
5º SEMESTRE (01)	6,64
6º SEMESTRE (05)	6,17
7º SEMESTRE (02)	6,84
8º SEMESTRE (07)	7,32
9º SEMESTRE (04)	7,25
10º SEMESTRE (03)	7

3º SEMESTRE	6,7
4º SEMESTRE	6,44
5º SEMESTRE	6,25
6º SEMESTRE	6,55
7º SEMESTRE	6,3
8º SEMESTRE	6,57
9º SEMESTRE	6,75
10º SEMESTRE	7

Fonte: levantamento de campo

A maior dificuldade, porém, é de permanência dos estudantes bolsistas. Tanto assim que, desde 2007, quando a Instituição aderiu ao programa, passaram pela Instituição 253 estudantes bolsistas, sendo 157 com bolsa parcial (50%) e 96 com bolsa integral, mas, nesses 8 anos, somente 8 conseguiram concluir o curso na condição de bolsistas e um, apesar de ter sido contemplado pelo programa, concluiu o curso com recurso integral do FIES, em virtude da perda da bolsa por insuficiência de rendimento.

A tabela 13 sintetiza o número total de bolsas e os motivos pelos quais as bolsas foram encerradas⁸².

TABELA 13 – Número total de bolsas e motivo de encerramento

SITUAÇÃO EM 2014.2 - 253 BOLSAS	
ALUNOS ATIVOS	86
BOLSAS SUSPENSAS	14
ENCERRADAS POR CONCLUSÃO DE CURSO	8
ENCERRADAS POR DEMAIS MOTIVOS	145
MOTIVO	
Utilização Encerrada - Concessão de nova bolsa em curso distinto	12
Utilização Encerrada - Encerramento da matrícula	4
Utilização Encerrada - Evasão do bolsista	20
Utilização Encerrada - Inexistência de matrícula no período letivo de início do usufruto a bolsa	12
Utilização Encerrada - Irregularidade constatada na Supervisão de Bolsistas	2
Utilização Encerrada - Matrícula do bolsista, a qualquer tempo, em instituição pública e gratuita de ensino superior	2

⁸² Não é possível fazer uma comparação com os alunos não bolsistas, porque a Instituição somente faz o controle da evasão, sem avaliar os motivos do encerramento do vínculo.

Utilização Encerrada - Não apresentação tempestiva de documentação pendente referente a processo seletivo	1
Utilização Encerrada – Não comparecimento do bolsista no processo de supervisão	2
Utilização Encerrada - Rendimento acadêmico insuficiente	65
Utilização Encerrada - Solicitação do bolsista	25

FONTE: SISPROUNI

É possível afirmar, nesse contexto, que em torno de 57% do total de estudantes bolsistas que já fizeram parte do programa na Instituição, desde 2007, não conseguiram permanecer no curso. Se considerado o total de bolsas encerradas, em 44,82% dos casos o motivo foi rendimento acadêmico insuficiente. Outros motivos, tais como evasão do bolsista, inexistência de matrícula no período de início do usufruto da bolsa e solicitação do bolsista somam 39,31% dos casos. Esses motivos não podem ser esclarecidos para identificação das reais dificuldades desses estudantes, em virtude da ausência de acompanhamento pedagógico individualizado, o que revela a necessidade de uma política interna de acompanhamento individual.

Nas 20 entrevistas realizadas com os alunos bolsistas, escolhidos a partir do semestre letivo e do turno de matrícula, 10 alunos disseram que uma das maiores dificuldades é econômica, ou seja, a falta de recursos materiais, com a consequente necessidade de trabalhar (incluindo o estágio), é um fator preponderante. Além disso, outra dificuldade apresentada por esses estudantes foi o transporte, porque, em geral, moram em bairros distantes, o que implica em terem que acordar muito cedo ou passarem muito tempo se deslocando entre a residência, Faculdade e estágio (9 alunos relataram a dificuldade de transporte).

Por fim, 7 estudantes relataram também que a dificuldade de aprendizado (adaptação, metodologia de avaliação) e emocional são fatores relevantes. Para o fator emocional, 4 alunos relataram que se sentem pressionados para aprovação em 75% da carga horária para não correrem o risco de perder a bolsa. Um estudante chegou a relatar que a necessidade de aprovação pode ser comparada a uma “arma na cabeça”:

Em relação à permanência, é o que eu falei para meu irmão: -“você vai se manter com o PROUNI, você não vai para uma pública, **porque você sabe que PROUNI você fica com uma arma durante cinco anos em sua cabeça, que é essa questão do 75%**”. Na verdade esse 75%, eu sei que é difícil, mas eu entendo a presença dele, tem que ter limite, esforço e, nesse caso, tem que ter esforço para a pessoa não ficar 95 anos na faculdade. Eu

não vejo uma forma de tentar mudar a permanência, tem que ter esforço. Eu não destacaria como ponto negativo do programa, é necessário. Para mim da forma que está ele atende bem. Às vezes não traz boas consequências, tipo, eu estou estudando lá em cima, mas meu psicológico está lá em baixo, realmente é uma pressão bem grande, essa questão dos 75%. Às vezes minha colega fala, você não está se preocupando em aprender, mas com nota para manter a bolsa. Eu falo: - “eu não fico correndo atrás de nota, eu só quero que eu aprenda, mas mantenha minha média por causa da bolsa”. Então essa questão do rendimento é um mal necessário. Essa questão do psicológico, dessa questão do 75%, dessa exigência, é um querer muito contribuir e ao mesmo tempo não perder, então essa questão realmente traz ansiedade, nervosismo. Um dia eu sentei na prova tremendo, então se a faculdade pudesse olhar esses casos e disponibilizar algum profissional que pudesse através de uma conversa, porque às vezes eu acho que minha forma de estudar que está errada, porque meu livro eu tenho que ler fichando, então essa cobrança de saber a forma correta de estudo vem dessa pressão dos 75% (sic) (ALUNO DO 6º SEMESTRE NOTURNO).

A dificuldade de aprendizado e a pressão para aprovação em 75% da carga horária estão relacionadas, para os 20 estudantes entrevistados, ao ensino ofertado na educação pública. Oito alunos relataram que as escolas públicas tinham qualidade de ensino ruim, com falta de infraestrutura, ausência de professores e, em alguns relatos, greve. Dois relataram que as escolas públicas eram regulares. Três estudantes entrevistados foram oriundos de escola pública consideradas de qualidade (sendo 1 de Colégio Militar e 1 estudante da “antiga” escola técnica) e 7 alunos foram oriundos de escolas privadas/fundações (destes, um cursou o ensino fundamental em escola privada e cumpriu o ensino médio por supletivo)⁸³. Além disso, apenas um relata que o ensino na escola privada no interior onde cursou era muito fraco se comparado ao oferecido nas escolas de Salvador⁸⁴.

Sobre a qualidade das escolas públicas, um entrevistado manifestou-se:

Eu creio que as dificuldades eram a falta de interesse de alguns professores de ministrar o conteúdo necessário dentro dos requisitos da série específica, algumas impossibilidades funcionais que eles tinham por conta da burocracia que a escola tinha para com os servidores e eu dei azar de pegar greve, então passei quase um ano sem estudar e depois tive que

⁸³ Pelo questionário aplicado, apenas 2,38% estudantes do PROUNI concluíram o curso em instituição privada; 66,67% concluíram integralmente em escola pública; 22,62% em escola privada, com bolsa; 5,95% disseram que a maior parte foi em escola pública e 2,38% disseram que a maior parte foi em escola privada, com bolsa. Entre os alunos não bolsistas, a realidade é muito diferente: 91,62% concluíram em escola privada; 4,06% concluíram em escola pública; 2,09% concluíram em escola privada, com bolsa; 1,05% disseram que a maior parte foi em escola pública e 1,18% disseram que a maior parte foi cursada em escola privada, com bolsa.

⁸⁴ Nos questionários aplicados, 31,76% dos estudantes bolsistas entendem que as escolas em que concluíram o ensino médio deveriam exigir muito mais; para 16,47%, deveriam um pouco mais e, para 45,88%, as escolas exigiam na medida. Entre os não bolsistas, apenas 7,06% entendem que a escola deveria exigir muito mais, 14,91% relatam que deveriam exigir um pouco mais, e, para 65,25%, as escolas exigiam na medida certa.

pegar todos os assuntos de vez, os professores tiveram que fazer uma aposta aleatória dos assuntos para poder passar e foi ruim. Se algumas dificuldade que eu tive lá estão refletidas no curso? Assim, refletidas agora mais não, porque as dificuldades foram sanadas. Eu tive que fazer cursinho por dois anos e tive que aprender o que eu não aprendi nos três anos do ensino médio, foi um intensivão, então eu creio que peguei a maioria do conteúdo necessário para dar um embasamento para eu poder seguir adiante aqui no curso e principalmente quando você precisa de matérias como História, Sociologia para poder encaminhar as matérias, mas eu consegui suprir, mas se eu dependesse só da escola, com certeza isso ia me trazer sérios problemas (sic) (ALUNO DO 4º SEMESTRE NOTURNO).

Apesar das dificuldades econômicas e da qualidade da educação básica, 6 alunos relatam que o rendimento acadêmico na Instituição é regular; 10 consideram bom ou muito bom; 3 apenas informam que estão “melhorando” o rendimento e 1 não se manifestou.

Sobre o grau de exigência, 5 alunos relatam que a Instituição exige na medida; 8 alunos relatam que a Instituição é muito exigente, apesar de entenderem a importância e 6 não se manifestaram⁸⁵. Uma resposta ao quesito chama a atenção para a preocupação dessa exigência, sobretudo pela contradição nas falas apresentadas, na medida em que ao mesmo tempo em que os estudantes querem uma escola de qualidade, acham que o grau de exigência poderia ser menor:

Em alguns aspectos passa o limite, algumas coisinhas apertam demais, tanto que tem duas colegas que conversaram comigo que vão sair da faculdade porque estão muito atrasadas e eu estou tentando convencê-las a não sair. Mas a gente se contradiz muito, a gente quer um curso bom, mas ao mesmo tempo a gente se contradiz dizendo que deveria ser mais leve, mas em alguns aspectos realmente é puxado demais (ALUNO 5º SEMESTRE NOTURNO).

Corroborando os relatos dos estudantes sobre a dificuldade de aprendizado, além do grau de exigência do Curso, o Diretor Acadêmico da Instituição esclarece:

Para mim são as duas dificuldades: a estrutura, de formação ruim, claramente perceptível, e dificuldade econômica. Eu alio aí, com uma outra dificuldade que talvez derive da primeira, a um certo desânimo. Eu não sei se esse desânimo é causado por esses dois fatores, mas a partir de um determinado momento o aluno que se vê um pouco atrás dos outros, em termos de rendimento, acaba se desanimando e fica sem forças para poder subverter isso. Claro que há quem consiga subverter isso e há exemplos claros de alunos que, a partir do sétimo, oitavo semestre, já conseguem se nivelar, porque a convivência com pessoas mais bem preparadas traz um preparo psicológico melhor e consiga superar suas limitações e tentar chegar ao nível de seus colegas. Então talvez houvesse necessidade de um

⁸⁵ Oitenta e sete vírgula seis por cento dos alunos de PROUNI, nos questionários aplicados, defendem que o curso de Direito da Instituição exige na medida; já os não bolsistas, em 61,49% dos casos, defendem que o curso exige na medida certa e 30,54% entendem que deveria exigir um pouco menos. Nos questionários aplicados aos professores, 82% entendem que o curso exige na medida certa.

acompanhamento psicológico, porque não é fácil num mundo competitivo como o nosso, ultracompetitivo, você estar ao lado de pessoas que estão muito acima de você e você ter que tirar notas boas para poder se matricular com outros professores, então essa competitividade pode mexer um pouco com o psicológico dos alunos (sic).

Já em relação à carência de renda para a permanência no curso, o Diretor Acadêmico relata que:

No caso do curso de Direito dificulta desde coisas singelas, como roupa, vestuário que para o Direito conta, até material de estudo. O curso de Direito é um curso que não é um curso caro, como é Medicina, que você tem que ter equipamento, mas é um curso que exige um mínimo de uma renda extra que permita ao aluno, a partir de determinado momento do curso, ter um vestuário adequado aos locais onde ele vai trabalhar, seja escritório de advocacia, seja em órgãos públicos e o material de estudo. Ele precisa ter acesso à internet, à bibliografia atualizada, pois o curso de Direito exige bibliografias sempre muito novas, porque a legislação acaba mudando rapidamente e este é um dado que interfere. Uma política de permanência de alunos em cursos privados, necessariamente deveria vir acompanhada de uma renda, como aliás se faz na UFBA, onde não há o custo da mensalidade, como aqui também não há, porque esse custo é bancado pelo governo e há bolsas de permanência de um projeto que chama PERMANECER, para auxiliar os alunos (sic).

No mesmo sentido, o Diretor financeiro:

Nossa experiência mostra que existem alunos que precisam ter uma atividade laborativa, renda para viabilizar o estudo e, muitas vezes, para pagar as contas de casa. Isso a gente sabe que acaba prejudicando a atuação acadêmica dele, essa atuação é condição para permanência dele na instituição, por força da legislação do próprio PROUNI e a gente percebe que essa necessidade, essa tensão social e econômica que é imposta ao aluno do PROUNI, que ao mesmo tempo precisa ser bom, suprir suas carências, às vezes que se apresentam de formação, eles também precisam ser parte dessa sociedade economicamente ativa produtiva e que tenha renda própria para ajudar a si mesmo e a alguns familiares. A percepção que a gente tem é que muitas vezes esses alunos, por não terem uma suplementação, uma bolsa, ou algo que torne a atividade acadêmica a principal ou a única no dia, essa ausência de um suporte maior faz com que o aproveitamento desses alunos seja inferior ao que a gente considera ideal. Por outro lado, a instituição de ensino tem um único curso, não possui nenhum tipo de associativismo a nenhum tipo de banco de fomento, de pesquisa que possa fazer algum tipo de convênio para que viabilize bolsas para aluno PROUNI, nós não temos nenhum tipo de convênio com entidades do terceiro setor, nenhum tipo de entidade que possa apoiar e subsidiar a vida estudantil desses alunos e a gente percebe que a instituição por si só não seria capaz de fazer esse subsídio e, portanto, a gente fica de certo modo de mão atadas assistindo algumas carências que vão desde compra de material a transporte de maneira passiva, tentando reverter na medida do possível dentro das nossas limitações. Nós temos um serviço de atendimento psicopedagógico disponível a todos os alunos, os alunos do PROUNI fazem uso desse serviço da instituição e o que a gente percebe a partir dos relatos e dos atendimentos é que a dificuldade para seguir com o curso e ter um rendimento acadêmico é notadamente maior entre os alunos bolsistas do PROUNI.

Além das entrevistas, os questionários aplicados também deram conta dessa realidade. Para os estudantes bolsistas, 35% consideram que a dificuldade

preponderante é a econômica; 20% consideram a indisponibilidade de tempo (que nesse caso está relacionado ao trabalho, seja na condição de emprego formal, estágio, etc) e 20% consideram o modelo de avaliação. Entre os alunos não bolsistas, 39,18% relatam a dificuldade com o modelo de avaliação e apenas 9,04% referem-se à dificuldade econômica.

GRÁFICO 14 – Dificuldade para acompanhamento do curso – alunos bolsistas

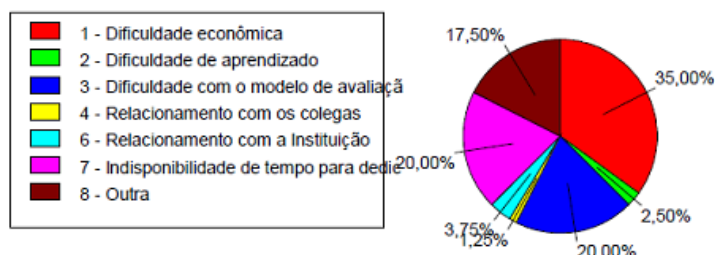
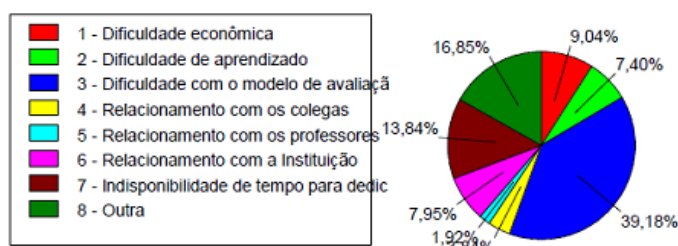
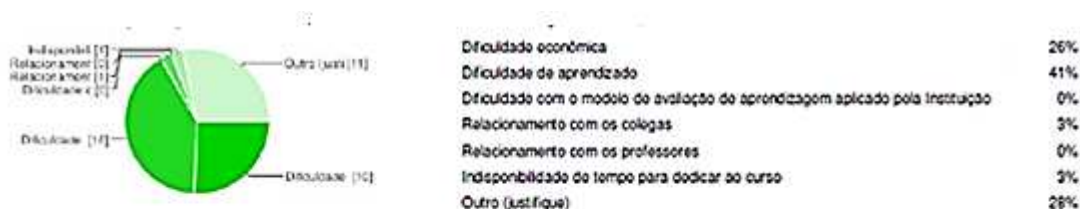


GRÁFICO 15 – Dificuldade para acompanhamento do curso – alunos não bolsistas



Os professores (responderam ao questionário 39 docentes) também apresentam a dificuldade econômica e de aprendizado como os maiores fatores para acompanhamento no curso em relação aos alunos bolsistas, conforme gráfico 16.

GRÁFICO 16 – Dificuldade para acompanhamento do curso dos alunos bolsistas na visão dos docentes



Se escolheu outro, justifique

defasagem de conteúdo básico.

Exatamente por não identificar exatamente quem são os bolsistas, não identifiquei quais suas dificuldades para acompanhamento do curso. No geral acredito que o mais difícil a aprendizagem é a indisponibilidade de tempo em razão das diversas demandas existentes: família, trabalho, relacionamentos.

Não posso avaliar, pois não sei identificar quais são os alunos bolsistas.

O uso da linguagem no padrão da norma culta.

Não sei responder

Não os identifiquei

Não consigo identificar, pois não sei quais são os alunos bolsistas.

Não sei diferenciar os alunos bolsistas dos não bolsistas.

Não vislumbro diferença que mereça destaque.

Logicamente que as dificuldades relatadas, para os alunos que conseguem permanecer, são superadas ao longo dos semestres letivos. É importante ressaltar que o índice de evasão dos estudantes bolsistas é muito alto, principalmente em virtude das dificuldades relatadas. Conforme já exposto acima, dos 253 alunos do PROUNI, apenas 8 concluíram o curso, 14 estão com bolsa suspensa e 86 estão na condição de ativos. Esses dados significam que 57,31% evadiram da Instituição, pelas diversas razões, quando a média de evasão dos alunos pagantes, desde a implementação da Instituição em 2007, é de 28,87%⁸⁶.

Para os 86 estudantes que conseguem permanecer no curso, as dificuldades acadêmicas, econômicas e de relacionamento com os colegas não são fatores que o levariam a desistir do curso. Tanto assim que, em uma escala de 1 a 6, sendo 1 a representação da discordância total e 6 da concordância total, os estudantes bolsistas em 63,53% dos casos e os não bolsistas em 57,43% dos casos discordam, total ou parcialmente, que a dificuldade acadêmica o levaria a desistir do curso; 55,3% dos estudantes bolsistas e 65,76% dos não bolsistas discordam, total ou parcialmente, que a dificuldade financeira seja fator para desistência do curso e, em

⁸⁶ Pelo levantamento feito na base de dados da Instituição, identificou-se 2.566 alunos desde 2007, sendo que 741 evadiram ao longo dos semestres. O maior número de evasões ocorreu no ano de 2007, quando houve a transferência de manutença (neste ano o número de alunos que abandonaram/cancelaram ou pediram transferência foi de 106 estudantes).

torno de 80% bolsistas e não bolsistas discordam, total ou parcialmente, que a dificuldade de relacionamento com os colegas e professores seja fator para desistência do curso (para todos os casos observou-se os indicadores 1 e 2).

Os números apresentados indicam, portanto, que os alunos bolsistas que permanecem conseguem superar as dificuldades apresentadas ao longo do curso. Para esses estudantes (74,12% alunos bolsistas e 63,11% dos não bolsistas concordam plenamente), a realização do curso contribuirá para o ingresso no mercado de trabalho, já que o curso permite a ampliação da aprendizagem, produção de conhecimento e o acesso à produção cultural, tais como cinema, música, leitura de jornais, dentre outros⁸⁷.

Essa visão é refletida na entrevista de um aluno do 2º semestre:

Essa mudança já vem ocorrendo a partir do momento que eu soube que tinha passado, que eu tinha sido selecionado pelo PROUNI. A primeira mudança que eu senti foi o olhar dos meus familiares pra mim, o olhar dos amigos até porque sou o único que está na faculdade. O olhar social pra mim mudou e o meu olhar sobre mim acabou mudando, porque eu vi que todo esse sacrifício vale a pena, eu olhar pra trás e ver que consegui.

Com relação a minha postura, estou de fato tendo eu mudá-la, inclusive meu guarda-roupa, porque a própria área exige uma formalidade de que nela esteja inserida, então isso tudo acaba mudando. Sempre gostei de ler, mas a minha leitura sempre foi livre, eu nunca me forcei a ler, quando cheguei aqui na faculdade o fato de ter bastante livros pra ler, a faculdade de Direito exige muito a leitura, não só de manuais, mas leitura exterior, acabo tendo que me organizar.

Isso tudo acaba influenciando, meus termos no meio de amigos naturalmente acabam saindo. Antes de entrar na faculdade lia processos e só entendia o nome do Juiz e depois quando você vai começando a ter contato é uma coisa natural. A forma como eu me sinto dentro da sociedade, na relação com parente e amigos de fato mudou. Meu olhar sobre o mundo mudou e eu achei isso incrível (ALUNO 2º SEMESTRE MATUTINO).

Essas dificuldades para permanência no curso, entretanto, não são superadas, na visão dos bolsistas, pela plena participação da Instituição no processo pedagógico. Tanto assim que, em uma escala de 1 a 6, somente 29,76% concordam plena ou parcialmente (indicadores 5 e 6) que a Instituição oferece oportunidades para superar os problemas e dificuldades no processo de formação e rendimento acadêmico e 20,24% não sabem responder à questão.

⁸⁷ Em uma escala de 1 a 6, em que 1 é discordância plena e 6 é concordância plena, 81,18% dos bolsistas e 65,13% dos não bolsistas confirmam que o ingresso na educação superior permitiu total ou parcialmente (indicadores 5 e 6) a ampliação da aprendizagem e da produção de conhecimento e 55,95% dos bolsistas e 41,6% dos não bolsistas defendem que houve ampliação da produção cultural (indicadores 5 e 6).

Ficou evidenciada, nas entrevistas com os alunos bolsistas e com o Diretor Acadêmico, que não existe uma política de acompanhamento individualizado para a superação dessas dificuldades.

O Diretor Acadêmico defende que “não há ainda uma definição de um programa como esse [programa de nivelamento], embora não seja algo que se exclua, é algo que se pode pensar, mas também não há um pensamento contrário, não é contra a política da instituição”.

Também o Diretor relata que não há uma política de diferenciação dos alunos bolsistas, na medida em que todos são tratados da mesma forma. Por esse motivo, não consegue perceber se há uma interação social entre os alunos bolsistas e não bolsistas e como se dá a relação com os professores. Nesse sentido, assim defende:

Eu não me sinto habilitado a falar da relação entre os alunos, a relação desses alunos para com os professores. Eu acho que a interação é comum, pelo menos eu falo da minha experiência. Como para nós aqui da faculdade é indiferente a origem, então a relação é a mesma, não há diferenciação, não há discriminação nem positiva nem negativa, simplesmente não há essa discriminação no sentido rigoroso da palavra, não há tratamento diferenciado. Então a faculdade, como tem por política não distinguir, acaba facilitando, a meu ver, a interação desses alunos, não há nenhum tipo de diferença. Agora entre eles eu não tenho elementos de segregação, eu não vejo isso, mas também não posso afirmar que não exista (DIRETOR ACADÊMICO).

O vice-coordenador acadêmico também relata a interação social entre os bolsistas e não bolsistas:

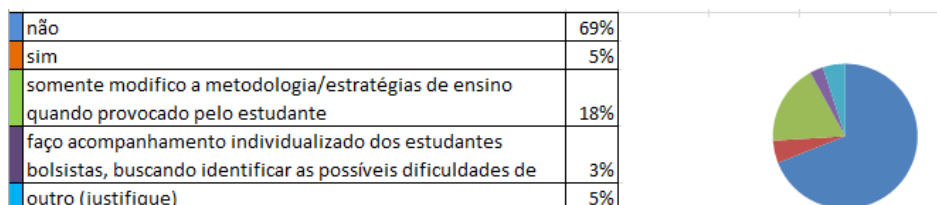
A Faculdade é composta por perfis muito distintos de alunos. Grande parte pertence à elite de Salvador. Há profissionais que estão buscando uma nova graduação para dar novo viés profissional às suas carreiras, embora já possuam certa estabilidade. E há também os alunos bolsistas, pertencentes às classes “c” e “d”. Nesse sentido, embora haja alguns poucos exemplos de interação social, entendo que esta acontece majoritariamente no âmbito da própria IES. Não me parece haver convívio extramuros. Obviamente que o distanciamento faz com que as pessoas sintam-se segregadas, não acolhidas, dificultando o processo de aprendizado.

A Faculdade tem buscado desenvolver ações sociais, acadêmicas e culturais que possibilitem o convívio mais próximo da comunidade acadêmica.

A manutenção de uma mesma proposta pedagógica, sem modificação de algumas estratégias para auxiliar os alunos bolsistas, está também evidenciado no questionário dos docentes. Em 69% dos casos, os professores não modificaram as

estratégias acadêmicas para auxiliar/contribuir com o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes bolsistas, conforme gráfico 17:

GRÁFICO 17 – Modificação das estratégias pedagógicas pelos professores



Essas mudanças não foram possíveis, na visão dos docentes, porque eles não conhecem quem são os estudantes bolsistas, ou seja, não há uma identificação pela Instituição, assim como pelos próprios estudantes, qual a condição de cada um. Para 64% dos docentes, os alunos do PROUNI não se identificam e somente para 31% dos respondentes alguns alunos se identificam, o que, na visão deles, inviabiliza a adoção de estratégias para atendê-los. Também 49% dos docentes não conseguem perceber a interação social entre os bolsistas e não bolsistas, justamente pela falta de informação de quem são os favorecidos pelo programa e somente para 36% dos docentes os alunos se relacionam independente da condição socioeconômica. Cinquenta e seis por cento dos docentes não utilizam qualquer estratégia para promover essa interação social, apesar de 31% entenderem que essas ações favorecem a permanência dos bolsistas (67% dos professores não souberam responder à questão).

Além disso, 38% dos docentes não sabem responder se há interesse institucional na implementação de um programa de nivelamento voltado ao rendimento e permanência dos alunos bolsistas.

Essas respostas apresentadas pelos professores demonstram claramente que não há uma identificação dos alunos nem uma preocupação institucional na implementação de política de nivelamento e de incentivo à permanência específica para os alunos bolsistas. Essa afirmativa é corroborada pela manifestação dos professores de que não deve haver diferença no nível de exigência dos bolsistas e não bolsistas, porque, para os docentes, o curso contribui para aquisição de cultura geral, formação teórica, preparação para atividade profissional e para o ingresso no mercado de trabalho, na área de formação, conforme demonstram os gráficos 18, 19, 20 e 21:

GRÁFICO 18 – Contribuição do curso na aquisição de cultura geral

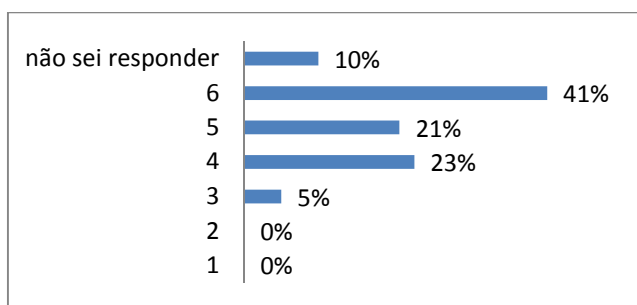


GRÁFICO 19 – Contribuição do curso na aquisição de formação teórica

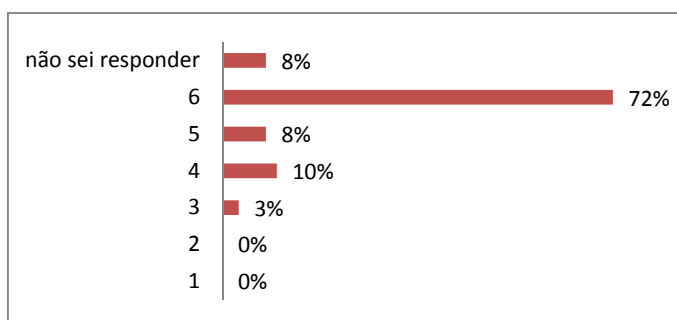


GRÁFICO 20 – Contribuição do curso na preparação do exercício profissional

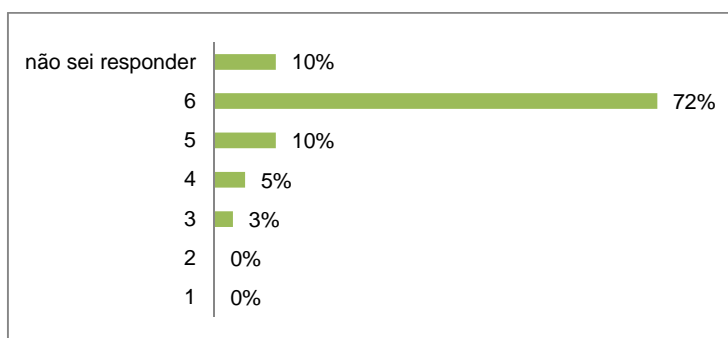
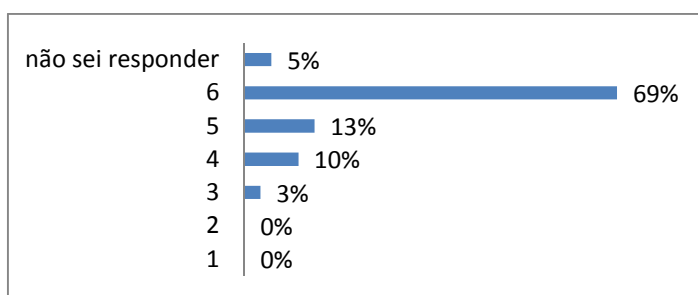


GRÁFICO 21 – Contribuição do curso para ingresso no mercado de trabalho na área de formação



Esses dados reverberam a afirmação de que o curso é indispensável para a ampliação da cultura geral, formação teórica e profissional dos estudantes bolsistas.

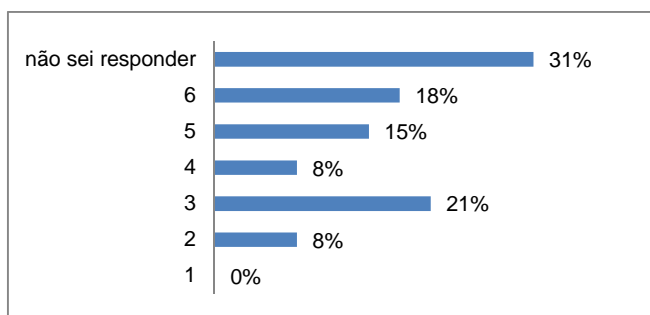
Por outro lado, não se percebe uma atuação institucional no acompanhamento dos alunos bolsistas de forma individualizada e sistematizada, além de um estímulo à interação social. Alguns professores, em comentário aos questionários, assim se manifestam:

Esclareço que pelo fato de ministrar aulas já no último semestre do curso, já não consigo identificar quais alunos sejam bolsistas: os que alcançaram essa fase, demonstram que permaneceram na instituição até o final e já se encontram, a meu ver, integrados aos demais alunos, a ponto de não serem percebidos. Inclusive tal percepção enseja o entendimento de que não deve haver diferenciação no nível de exigência entre bolsistas e não bolsistas nessa fase do curso (PROFESSOR DO CURSO)

Acredito que o PROUNI é um programa bom, mas cheio de falhas estruturais, deve-se ter um acompanhamento do aluno durante a realização do curso, porque, via de regra, são alunos sem um conhecimento satisfatório de base (PROFESSOR DO CURSO).

Trinta e um por cento dos professores também não sabem afirmar se a Instituição contribui para a interação dos bolsistas com os demais colegas. Somente 33% afirmam que há participação da Instituição nesse processo, de acordo com o gráfico 22 abaixo:

GRÁFICO 22 – Contribuição da Instituição para a interação entre bolsistas e não bolsistas



O Diretor Acadêmico, embora reconheça a inexistência de mudanças nas estratégias para contribuir no processo de ensino-aprendizagem dos bolsistas e, conseqüentemente, a permanência no curso, aponta três caminhos possíveis para a atuação institucional:

A faculdade ainda não pensou sobre isso, mas eu acho que são três caminhos: um acompanhamento de formação, com aperfeiçoamento cognitivo intelectual do aluno, inclusive nas bases dele; um acompanhamento psicológico; um acompanhamento financeiro, por exemplo, um sistema de estágio bem organizado da faculdade que possa

encaminhar esses estudantes para estágios, ou seja, fazendo com que a faculdade consiga viabilizar para eles esses estágios, porque para muita gente chegar nesses estágios é difícil, uma vez que você precisa ter muitos contatos, as relações pessoais interferem muito e você precisa se submeter a uma seleção. Assim, um encaminhamento profissional do aluno, um encaminhamento psicológico e um encaminhamento intelectual desse aluno, sejam as três frentes necessárias. Se a faculdade for uma gestora do início da vida profissional deles, não só dando formação, mas facilitando logisticamente e operacionalmente a inserção desses alunos no mercado de trabalho, talvez isso ajude muito e diminua a evasão. Eu estou especulando, não sou especialista nisso, mas imagino que um aluno de baixa renda que consiga fazer sua faculdade, tenha acesso aos livros, tendo acesso à infraestrutura básica para poder estudar, sendo acompanhado psicologicamente para poder aguentar a barra da diferença, suportar a percepção da diferença clara da formação e a faculdade facilitando a inserção desse aluno no mercado de trabalho com um programa de estágio, acho que a possibilidade dele não sair é muito grande.

A interação é perceptível, para os alunos bolsistas, na realização das atividades em sala. Para 82,14% desses estudantes, as atividades são realizadas com todos os colegas, independentemente de serem bolsistas ou não. Os alunos não bolsistas, em 86,39% dos casos, também afirmam realizar as atividades com todos os colegas de classe.

Entretanto, quando os alunos não bolsistas são questionados sobre a interação entre os dois grupos, nas atividades realizadas em sala e extraclasse, em torno de 60% não sabem responder à questão. Para os alunos bolsistas, essa interação é mais perceptível, na medida em que, em uma escala de 1 a 6, 46,99% dos alunos bolsistas percebem interação nas atividades realizadas em sala (toma-se como base as escalas 5 e 6). Os gráficos 23, 24, 25 e 26 apresentam a percepção dos alunos bolsistas e não bolsistas para a interação nas atividades:

GRÁFICO 23 – Percepção dos alunos não bolsistas para interação nas atividades em sala

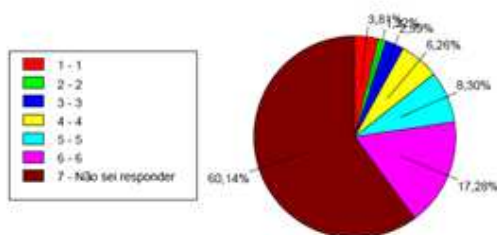


GRÁFICO 24 – Percepção dos alunos não bolsistas para interação nas atividades extraclasse

Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades extraclasse realizadas

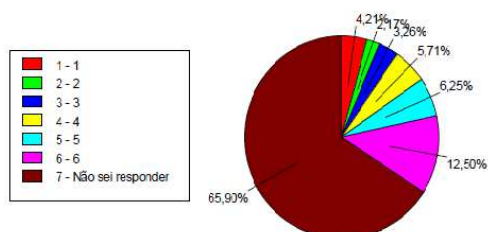


GRÁFICO 25 – Percepção dos alunos bolsistas para interação nas atividades em sala

Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades realizadas em sala

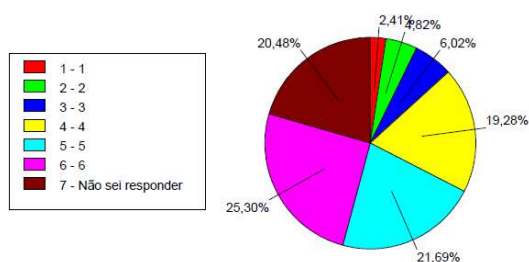
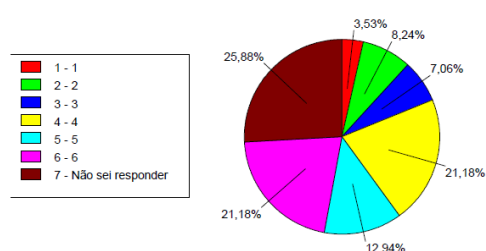


GRÁFICO 26 – Percepção dos alunos bolsistas para interação nas atividades extraclasse

Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades extraclasse realizadas



Nos questionários aplicados, é possível inferir que os estudantes bolsistas percebem essa interação, mas há dificuldade dos não bolsistas para responder à questão, tendo em vista a ausência de identificação dos beneficiários do programa (42,32% dos não bolsistas não consegue perceber diferença; 40,05% não consegue identificar; 6,01% não sabe da existência dos bolsistas). Nas entrevistas realizadas, 5 alunos relatam que possuem boa relação com os demais colegas, apesar de perceberem diferença no tratamento ou alguma forma de discriminação na relação entre os dois grupos; 13 alunos relatam que têm boa relação e que não percebem

diferença de tratamento entre os colegas e 2 alunos relataram dificuldade para se relacionar com os demais colegas.

Na tentativa de extrair uma fiel percepção dos alunos acerca dessa interação, destacam-se os relatos de dois alunos bolsistas em relação à dificuldade para se relacionar com os colegas não bolsistas:

O universo daqui é outro, totalmente diferente e é uma discrepância imensa. Não é algo discriminatório, mas a diferença é nítida, porque os lugares que eles frequentam são outros, as conversas que eles têm são outras, as prioridades são outras, as dificuldades são outras e é tudo diferente. Então, não é nada discriminatório, mas não tem como negar a diferença e há dificuldade de se relacionar. Eu, particularmente, tive. Tem pessoas que procuram saber, mas tem pessoas que você dá boa noite e não respondem, pessoas que falam com você se você perguntar. Já no segundo semestre melhorou muito minha convivência, mas no início foi difícil, até porque os alunos já vêm de colégios específicos e fica muito mais difícil você se enturmar (sic)(ALUNO DO 2º SEMESTRE NOTURNO).

Não, não há. Talvez eu sinta que uma parcela acha que eu não sou bolsista, mas acho também que isso não interfere no modo como eles me tratam. Acho que uma parcela acha pelo modo como eles falam comigo, acham que eu não sou bolsista, sabem que eu moro em Pirajá, que Pirajá é subúrbio, mas têm pessoas no subúrbio que têm condição, têm casa grande, têm carro do ano, então alguns acham que eu não sou bolsista e os que sabem me tratam normal, até porque as atividades que tem na sala normalmente eles me chamam para participar (sic) (ALUNO 5º SEMESTRE NOTURNO).

Apesar de relatos opostos no sentido de avaliar a dificuldade de interação com os estudantes não bolsistas, os beneficiários do programa tendem a se identificar para a comunidade quando questionados. Nesse sentido, 32,94% dos bolsistas afirmam que se identificam nessa condição e 35,29% afirmam que a identificação somente ocorre quando perguntados.

Vale destacar que, para 3 alunos entrevistados, a condição de bolsista é um mérito e, por conta disso, não sentem vergonha de falar sobre o assunto. Esclarecedora a manifestação de um aluno sobre quando questionada a sua condição de bolsista:

Não. Se você não me perguntar eu nunca vou dizer. Sou comunicativo, mas sou pontual: se você me perguntar x vou responder x. Ninguém nunca me perguntou, mas se me perguntar eu não vou negar, porque não tenho vergonha, muito pelo contrário, tenho muita honra de estar aqui porque eu sei que não é fácil. Passei por todos os trâmites legais, além de ser aprovado pelo Enem, ter sido selecionado pelo Prouni e ainda fiz uma redação aqui, que é a única Instituição que faz. Aqui na Instituição, as vezes, não precisa nem se identificar, porque o estereótipo é claro: pelas vestes, pela forma de chegar, de falar, é perceptível. Não estou me referindo nem a cor da pele, estou me referindo à conversa. Tive uma certa dificuldade em me relacionar com o pessoal da manhã, porque a mentalidade é outra, são pessoas mais jovens, não trabalham, com mentalidade mais de balada e esse pessoal tem mais tendência a ser

preconceituoso e quanto que à noite as pessoas trabalham, têm uma mentalidade mais aberta. Nunca precisei me identificar, mas se fosse preciso faria sem problema (sic) (ALUNO DE 8º SEMESTRE MATUTINO).

Nas entrevistas também fica evidenciada que a relação com os não bolsistas está ligada, de algum modo, ao desempenho. Alguns estudantes relatam que, por tirarem boas notas, os demais colegas terminam se aproximando, o que levaria a crer que a meritocracia é um dos requisitos para a identificação dessa interação entre os estudantes. O maior problema, nessa relação, seria a interação para além dos muros da Instituição, já que a diferença social é um fator que interfere, conforme se depreende de relato de um aluno:

Não, nunca percebi, se isso aconteceu, eu nunca percebi, nunca houve. Muito pelo contrário, não na questão de bolsista. Por exemplo, eu sou uma boa aluna, tiro boas notas, então pessoas querem fazer parte do meu grupo e não acham que ser do PROUNI ou não interfira e todo mundo da minha sala sabe que eu sou do PROUNI. De uma maneira negativa, uma dificuldade que eu senti, hoje nem tanto, não é acadêmica, foi social. Por exemplo, vamos sair, eu não tenho condições de frequentar os mesmos lugares que eles, então não é uma coisa que me incomoda muito, mas é uma barreira, porque os lugares que eles frequentam não são os lugares que eu posso frequentar e eles também não estão dispostos a frequentar os lugares que eu frequento. Isso é normal, não posso exigir deles isso. O convívio dentro da faculdade é tranquilo, o difícil é uma amizade fora, têm pessoas que têm mais aproximação, tem uma colega mesmo que é bastante minha amiga e eu vou na casa dela, mas ela se aproxima mais da minha realidade, os outros é uma coisa mais difícil (sic) (ALUNO DO 9º SEMESTRE MATUTINO).

É importante ressaltar, pelos questionários e entrevistas realizadas, que a Instituição não promove ações específicas para interação dos estudantes e as dificuldades são, em regras, superadas pela atuação de cada um, a partir de identificação com os seus grupos de origem, em especial das famílias, amigos e colegas de curso. Os gráficos 27 e 28 abaixo indicam a participação dos grupos na superação das dificuldades enfrentadas pelos bolsistas e não bolsistas:

GRÁFICO 27 – Participação dos grupos na superação das dificuldades pelos alunos não bolsistas



GRÁFICO 28 – Participação dos grupos na superação das dificuldades pelos alunos bolsistas



Não se pode, ainda, afirmar que há maior dificuldade de realização do estágio obrigatório pelos alunos bolsistas em detrimento dos não bolsistas. Tanto assim que 20,48% dos bolsistas afirmam não perceber a diferença entre os dois públicos e 65,06% não sabem responder à questão. Entre os não bolsistas, 84,86% não sabem responder se os bolsistas enfrentam mais dificuldade para a realização da atividade prática.

Nesse contexto, é importante destacar que em todas as 20 entrevistas realizadas com os bolsistas, somente dois não conseguiram identificar as perspectivas para o mercado de trabalho. Todos os outros são unânimes em afirmar que pretendem exercer uma das atividades ligadas à área de formação (dos 18 alunos, 14 informam que pretendem prestar concurso público). Já nos questionários aplicados, 69,05% dos alunos bolsistas (considerando os que responderam as escalas 5 e 6) acreditam

que atuação será na área e apenas 20,24% não sabem responder. Entre os não bolsistas, 63,06% defendem que atuarão na área de formação e 16,96% não souberam responder.

Do mesmo modo, quando os alunos entrevistados foram questionados se a condição de bolsista poderia, de alguma forma, influenciar no mercado, 13 alunos responderam que não percebem a relação e meritocracia é o fator relevante; um aluno não se manifestou e 6 responderam que pode influenciar, principalmente pela história de vida e esforço para a realização do curso e enfrentamento das dificuldades.

Diante das entrevistas e dos questionários aplicados aos professores, alunos e Diretores, é possível perceber a mudança no cenário educacional e na forma de inserção de estudantes sem condição de arcar com os custos da educação superior.

Na dimensão acadêmica, percebe-se que tanto a Instituição quanto os alunos são beneficiados com o programa. Para a Instituição, revela-se a dimensão acadêmica na mudança do perfil do aluno e na diversidade socioeconômica promovida. Além disso, apesar de não ter sido implementado um programa específico direcionado aos alunos bolsistas, nem ter havido uma mudança nas diretrizes pedagógicas pela Direção e pelos professores do Curso, novos olhares e debates são despertados no ambiente acadêmico. Para corroborar essa afirmação, apresentam-se as opiniões do Diretor Acadêmico, vice-coordenador e de professor do curso:

Eu acho que o PROUNI é um programa social extremamente importante e eficiente. A impressão que eu tenho é essa: eu vejo a vida das pessoas mudando, de um modo geral. Especificamente aqui na faculdade, nós temos uma realidade um pouco diferente, é uma faculdade com um tratamento extremamente rigoroso do ponto de vista do aluno, da exigência com o aluno e isso faz com que muitos que entram pelo PROUNI não consigam se formar, não conseguem terminar o curso pelo nível de exigência. Aqui nós não fazemos nenhum tipo de tratamento diferenciado, nenhum acompanhamento diferenciado do aluno PROUNI, que é tratado como se fosse um aluno que não entrou pelo PROUNI. Então, eu vejo uma diversidade de perfil econômico, vejo uma diversidade de perfil social, mas vejo uma dificuldade de acompanhamento, por conta, certamente, de problemas de formação no ensino fundamental e no ensino médio e uma política da instituição é não fazer nenhum tipo de distinção, de tratamento distinto entre o aluno de PROUNI e aluno de não PROUNI e isso acaba interferindo no índice de evasão. [...]O maior benefício para a instituição, tirante a questão financeira, que é o pagamento da contraprestação do serviço, é aumentar a diversidade dos alunos. O repertório da convivência acadêmica fica mais variado, você acaba tendo que conviver com realidades distintas, experiências de vida distintas e isso enriquece o curso. (DIRETOR ACADÊMICO).

O acolhimento de estudantes oriundos do PROUNI favorece a pluralidade na Instituição, pois o perfil predominante é de jovens pertencentes à classe A. Desse modo o ambiente torna-se mais diverso, possibilitando interações sociais entre os diferentes perfis de alunos.

Acho que o programa é importante no que se refere ao acesso dos alunos ao ensino superior, porém a permanência destes alunos nas instituições de ensino é uma questão tratada com menor atenção. Por outro lado, muito embora não identifique quais são os bolsistas entre meus alunos, sei que infelizmente há uma grande defasagem em relação aos conhecimentos de base dos alunos beneficiados pelo PROUNI, em face da falência do nosso sistema público educacional. Na realidade, não concordo com este programa do governo, na medida em que entendo que a meta deveria ser assegurar educação fundamental de boa qualidade e, uma vez estabelecida esta condição, o acesso ao ensino superior se daria por mérito, sendo possível avaliar efetivamente o mérito de cada qual se as oportunidades educacionais anteriores fossem equivalentes (escola pública X escola privada). Sou veementemente contra estatísticas de conclusão de alunos em universidades que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho, por falta de capacidade ou por falta de condições da própria economia (COMENTÁRIO DE PROFESSOR NO QUESTIONÁRIO).

Logicamente que, para os alunos entrevistados, é possível uma atuação mais direta da Instituição na efetiva implementação desse programa. Dos 20 alunos entrevistados, 10 alunos sugerem, de uma forma geral, uma mudança na metodologia de avaliação, sobretudo em virtude de possibilidade de perda da bolsa por insuficiência de rendimento, além da necessidade de promoção de curso de nivelamento e um maior estímulo dos professores à participação dos alunos nas atividades; cinco estudantes se manifestaram pela necessidade de um auxílio financeiro pela Instituição, a exemplo de Portaria instituída pela Direção Financeira, que reduziu o valor da taxa de segunda chamada das avaliações em 50% para os alunos bolsistas⁸⁸.

Destaca-se a manifestação de 3 estudantes sobre a contribuição da Instituição para permanência dos bolsistas:

Eu me sinto abraçado, me sinto como de fato estivesse entrando no mundo jurídico. Eu chegar na sala e eu saber que quem está me ensinando é o doutor que resolveu um caso famosíssimo da cidade, isso tudo pra mim faz eu sentir um sentimento maior de pertença com relação ao Direito, com relação ao mundo jurídico. Sem contar com a qualificação dos profissionais da área. Não vejo algo que eu vá dizer: - isso aqui vai melhorar agora assim. Uma crítica que eu tenho em relação à faculdade é o fato de não ter final, ainda mais para mim que sou bolsista, acaba se tornando um pouco desagradável, porque vai ter um determinado momento que eu vou tirar uma nota baixa e vai que eu acabe perdendo a matéria e, conseqüentemente, a bolsa? Eu não teria nenhuma chance de recuperação (sic) [...] (ALUNO 2º SEMESTRE MATUTINO).

⁸⁸ Em 2014 a Instituição, por meio de Portaria, regulou que os alunos do PROUNI somente pagariam 50% da taxa de segunda chamada.

O que eu gostaria de destacar, na verdade, é a atenção dos profissionais para com os alunos. Não me refiro aos professores, mas à coordenação de um modo geral, eu acho que quando eu entrei aqui eu esperava ficar um pouco perdida, mas o pessoal do financeiro e do acadêmico me deram um suporte maravilhoso, nem esperava e isso conta muito e faz parte o aluno se sentir ambientado. [...] a única coisa que eu penso dos alunos do PROUNI é que esse sistema da Faculdade é puxado, é rígido. Não ter [prova] final impacta muito para alguns bolsistas, porque alguns trabalham o dia todo e isso pesa muito. É extremamente puxado e isso é que impacta, mas eu não sei como a faculdade resolveria isso porque não há como, porque seria mexer na estrutura da faculdade, no diferencial da faculdade. Acho que [ela] vem caminhando a cada dia para melhorar isso com a comissão do bolsista, do bolsista pagar a metade da segunda chamada, do fórum de teses, porque se você é bolsista você não precisa pagar, então todos os benefícios que os alunos têm dos primeiros que se matricularem diretamente vai para o bolsista e essas questões são aspectos importantes. Algo que eu poderia sugerir talvez para continuar nessa caminhada seria a questão da biblioteca, porque os alunos sempre necessitam renovar, mas seria um tempo maior com os livros, porque os livros de Direito são muito caros e não é todo mundo que tem como comprar todos os livros. As “Xerox” também são muito pesadas, mas não sei como resolveria porque se fosse fazer algo só para os bolsistas seria pior, porque você vai acabar excluindo o bolsista daquele método que talvez ele pudesse conseguir (sic) (ALUNO 2º SEMESTRE NOTURNO).

Se tivesse uma fiscalização, não sei, da forma como os professores, alguns professores, no caso, prova mesmo, a gente só faz duas provas. Se não for bem nas provas, já foi, não tem uma espécie de um trabalho, de palestra. Somente alguns professores que aceitam [outras formas de avaliação]. Têm professores que não aceitam, então eu acho que seria, numa faculdade de direito, não somente [estimular] você escrever, mas usar da articulação, da oratória, concurso entre os alunos. Não há um embate aluno com aluno que propicie a vontade, o desejo do aluno escrever melhor, até mesmo já vi várias queixas de alguns colegas que não há na faculdade algo que estimule, trabalhe a oratória. Vários colegas nossos sabem escrever bem, mas na hora de expor têm dificuldades, então eu acho que até para melhorar o desempenho da gente quando sair da faculdade é importante que isso seja trabalhado (sic) (ALUNO 6º SEMESTRE MATUTINO).

Na dimensão acadêmica, os alunos beneficiários do programa percebem o PROUNI, portanto, como importante política de acesso à educação superior. Entretanto, muitas dificuldades para a permanência são reveladas, em especial os aspectos econômicos, que serão tratados na próxima seção, e o próprio critério de rendimento acadêmico para a manutenção da bolsa.

Conforme esclarecido no capítulo 4, um dos requisitos para a manutenção da bolsa é a aprovação em 75% das disciplinas do semestre letivo. Esse critério é avaliado pela quantidade de disciplinas cursadas no semestre letivo, vale dizer, o aluno matriculado em 6 disciplinas, por exemplo, independente da carga horária, somente poderia ser reprovado em uma disciplina para não ultrapassar o limite de 25% das disciplinas.

Ocorre, porém, que esse critério pode gerar um efetivo prejuízo, na medida em que não utiliza a carga horária para a finalidade de identificação do rendimento. Imaginemos a seguinte situação:

Dois alunos bolsistas são matriculados, com a mesma carga horária de disciplinas, sendo um com 4 disciplinas de 72 horas e 2 de 36 horas e o outro com 3 disciplinas de 72 horas e 4 disciplinas de 36 horas, conforme quadro 6.

QUADRO 6 – Critério de rendimento do PROUNI (aprovação em 25% das disciplinas)

	DISCIPLINAS DE 72 HORAS	DISCIPLINAS DE 36 HORAS	CARGA HORÁRIA TOTAL DO SEMESTRE	REPROVAÇÃO NO SEMESTRE	CARGA HORÁRIA REPROVADA	PERDA DA BOLSA
ALUNO A	4	2	360	1 DISCIPLINA 72 HORAS	72 HORAS	NÃO
ALUNO B	3	4	360	2 DISCIPLINAS DE 36 HORAS	72 HORAS	SIM

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Nessa hipótese, considerado o critério de rendimento pelo número de disciplinas matriculadas, o aluno A não perderia a bolsa, já que foi aprovado em 75% das disciplinas; já o aluno B perderia a bolsa, porque a reprovação nas disciplinas supera o limite estabelecido.

Uma modificação a ser sugerida no critério rendimento acadêmico seria a utilização da carga horária para o cômputo dos 75% de aproveitamento do semestre letivo. Essa sugestão, obviamente, resultaria em um tratamento mais igualitário aos estudantes, como no caso hipotético, assim como resultaria, de alguma forma, ao atendimento do pleito dos estudantes, que demonstram muita preocupação com a perda da bolsa por insuficiência de rendimento.

Não se pretende, com isso, flexibilizar as regras do programa para permitir que os estudantes sem aproveitamento possam continuar na educação superior. Por outro lado, a alteração permitiria um tratamento mais igualitário, sobretudo no caso da Instituição objeto da pesquisa, que possui diretrizes pedagógicas muito rígidas⁸⁹, não diferenciando alunos bolsistas e não bolsistas.

⁸⁹ O sistema de avaliação contempla, como regra geral, a aplicação de duas avaliações escritas, de caráter discursivo, além de uma prova interdisciplinar, com assuntos acumulados ao longo dos semestres letivos. Essas avaliações têm o peso 4,4 e 2, respectivamente. Para aprovação, o aluno precisa de média maior-igual a 6,0 pontos e não há previsão de prova final.

Por fim, é preciso ressaltar que a avaliação da dimensão acadêmica passa a ser fundamental para a compreensão da importância do programa para todos os sujeitos envolvidos (Governos, Instituições e estudantes).

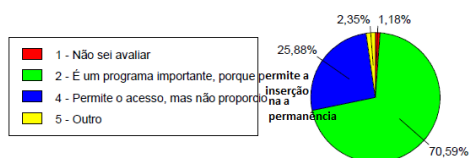
Não se pode entender o PROUNI como um programa sem eficácia. Ao revés, essa política tem, de fato, permitido a inserção de muitos estudantes que não teriam condição de ingressar na educação superior. Todos os entrevistados bolsistas, assim como o Diretor e professores são unânimes em afirmar a importância para o acesso. Entretanto, mudanças são necessárias para permitir a plena permanência dos estudantes, na medida em que apenas 43% os bolsistas conseguiram se manter no curso, tornando-o um programa muito oneroso para o Governo, com base na avaliação do caso estudado. A seguir, os gráficos 29 e 30 apresentam o posicionamento dos professores e bolsistas nas respostas aos questionários:

GRÁFICO 29 – Avaliação do PROUNI (docentes)



GRÁFICO 30 – Avaliação do PROUNI (alunos bolsistas)

Como você avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

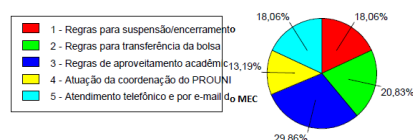


A questão já discutida gira em torno dos ajustes necessários, em especial para a permanência dos estudantes que, apesar de ingressarem, nem sempre conseguem concluir o curso, seja pelo rendimento acadêmico, seja pela dimensão econômica, que será tratada na próxima seção. Os 86 alunos bolsistas, inclusive, em resposta ao questionário aplicado, indicam os principais itens que devem ser objeto de

aperfeiçoamento do programa (a questão não apresentou o critério renda, trazido em entrevista como um indicador a ser revisto), conforme gráfico 31:

GRÁFICO 31 – Itens objeto de aperfeiçoamento

- Na sua opinião qual dos itens a seguir descritos devem ser objeto de aperfeiçoamento ao programa (é possível escolher mais de uma opção)?



Na perspectiva institucional, a avaliação da dimensão acadêmica dá-se a partir da diversidade dos estudantes e do papel a ser exercido pela Instituição para a permanência dos alunos bolsistas. Restou evidenciada na pesquisa que a ausência de um programa específico para os alunos bolsistas esbarra nos indicadores de evasão e na dificuldade de permanência no curso.

Na tentativa de buscar uma avaliação do PROUNI a partir da triangulação dos sujeitos e das 2 dimensões conjuntamente, pretende-se, na próxima seção, investigar as dimensões econômico-administrativas e instrumentalizar a comunidade científica para os novos debates e, conseqüentemente, aprimoramento do programa.

5.2 A DIMENSÃO ECONÔMICO-ADMINISTRATIVA DO PROUNI: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA PARA A COMPREENSÃO DA EFETIVA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA

A dimensão acadêmica, por si só, como já visto, não é capaz de avaliar a eficiência do PROUNI. Aliás, o contexto brasileiro demonstra que políticas de inserção no processo educacional são medidas necessárias, em virtude do histórico de desigualdades enfrentadas principalmente pelos cidadãos em condição de vulnerabilidade.

A seção 5.1 revelou, sob a ótica da Instituição e dos estudantes envolvidos, as dificuldades enfrentadas e as estratégias utilizadas para a permanência, mas a pesquisa também buscou compreender os aspectos econômicos e administrativos para avaliar o programa e identificar, de fato, as principais contribuições.

Nesse aspecto, o PROUNI foi implementado para promover, por um lado, o acesso na educação superior privada de cidadãos oriundos de escolas públicas, com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos. A contrapartida para as Instituição, quando da adesão, seria a isenção, por 10 anos, de quatro tributos, quais sejam, PIS, COFINS, IR e CSLL⁹⁰.

A grande discussão no âmbito acadêmico e social girava em torno do valor dos tributos não arrecadados e a quantidade de estudantes inseridos nessa etapa educacional. O Governo, apesar de ter que, por força da Lei de Acesso à Informação, ser obrigado a divulgar os dados econômicos, não o faz. O sítio institucional do Programa, como já dito, somente apresenta dados relativos às bolsas oferecidas, sem promover um dos debates mais relevantes: qual o custo do estudante do PROUNI?

Para responder à questão, a pesquisa tomou como ponto de partida a adesão feita pela Instituição de Ensino. Por ser uma Instituição autorizada em 2006, com oferta de curso em 2007, a adesão só foi feita para o primeiro semestre de 2007, com duração de 10 anos. Além disso, mesmo com a oferta de vaga para 6 cursos (Administração, Direito, Pedagogia, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Turismo), a mantenedora decidiu “vender” a Instituição⁹¹. A nova mantenedora decidiu somente manter o curso de Direito, de modo a atender um público de classe média-alta, que poderia arcar com valores de mensalidade praticados acima da média de mercado.

A tabela 14 apresenta a evolução das mensalidades de 2007 a 2014:

⁹⁰ PIS, Cofins e CSLL são tributos vinculados, destinados a financiar a seguridade social, sendo a primeira utilizada para alimentar o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), cujos recursos vão para financiamentos do BNDES e seguro-desemprego; a Cofins e CSLL financiam programas nas áreas de saúde, previdência e assistência social, sendo previstas nos art.194 e ss da Constituição Federal. O Imposto de Renda, por sua vez, é tributo essencial para o Governo, porque constitui a principal fonte de receita tributária, servindo como instrumento de redistribuição de renda e de busca do desenvolvimento econômico das diversas regiões. Também serve como instrumento de intervenção do Poder Público no domínio econômico (MACHADO, 2013, p.319).

⁹¹ Para o Ministério da Educação, o procedimento a ser adotado para a transferência da titularidade é a transferência de manutença, que consiste em procedimento de transferência da mantenedora de uma Instituição.

TABELA 14 – Evolução do valor das mensalidades (2007-2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VALOR DA MENSALIDADE	R\$ 769,50	R\$ 817,00	R\$ 860,00	R\$ 940,00	R\$ 1.026,00	R\$ 1.155,00	R\$ 1.292,00	R\$ 1.423,00

Fonte: sagres financeiro

Esses valores levaram em conta o desconto por pagamento antecipado, ou seja, todo aluno que paga até o dia 30 de cada mês tem o desconto de 5% do valor integral da mensalidade. Para finalidade de cálculo do valor do aluno do PROUNI, utilizou-se esse valor, porque a lei estabelece que qualquer desconto regular, oferecido à coletividade, deve ser considerado para o cálculo das bolsas.

Mas não só o valor da mensalidade é indispensável para a compreensão do custo do aluno do PROUNI na Instituição. Desse modo, como a Lei 11.096 estabelece que a Instituição deve ter 1 estudante bolsista 100% para cada 10,7 estudantes efetivamente pagantes, ou, alternativamente, 1 estudante bolsista integral, além de bolsistas parciais (50% e 25%) que atinjam o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas matriculados, levantou-se o total de estudantes por semestre letivo, conforme tabela 15:

TABELA 15 – Alunos pagantes por semestre letivo

SEMESTRE	ALUNOS REGULARES E PAGANTES
2007.1	84
2007.2	193
2008.1	306
2008.2	392
2009.1	472
2009.2	567
2010.1	632
2010.2	709
2011.1	793
2011.2	817
2012.1	891
2012.2	822
2013.1	863
2013.2	846
2014.1	865
2014.2	818

Fonte: sagres acadêmico

Como a Faculdade optou por oferecer bolsas parciais e integrais, o SISPROUNI, sistema exclusivo para o gerenciamento do programa nas instituições, passou a calcular a oferta de bolsas a partir desses dados. Com isso, foi necessário não só saber o total de alunos por semestre letivo, mas a receita da Instituição a partir dos alunos efetivamente pagantes. Logicamente que esse dado, apesar de não ser amplamente divulgado pelas Instituições de Ensino, não é difícil de calcular, porque, mesmo que o estudante pague o valor sem o desconto por pagamento antecipado, o PROUNI desconsidera esse indicador. Portanto, para calcular o valor da “mensalidade” do bolsista, identificou-se o número total de alunos no semestre letivo 2014.2 e a respectiva receita, na tentativa de aprofundar os dados e permitir fazer as inferências necessárias para a demonstração do custo do aluno.

Desse modo, se considerado o número total de pagantes, a receita mensal da Instituição é de R\$ 1.164,014,00, conforme tabela 16:

TABELA 16 – Receita mensal da graduação (considerados alunos pagantes)

SEMESTRE	ALUNOS REGULARES E PAGANTES	VALOR DA MENSALIDADE	RECEITA MENSAL
2014.2	818	R\$ 1.423,00	R\$ 1.164.014,00

Fonte: elaborada pela pesquisadora

A partir desse dado, para calcular o valor da “mensalidade” aluno bolsista, é preciso diagnosticar o valor total dos tributos não pagos pela Instituição pela adesão ao programa. O total de tributos não pagos representa 14,36% da receita mensal, vale dizer, se a Instituição não tivesse aderido ao PROUNI, pagaria, na condição de regime tributário de lucro presumido, o total de 14,36% de PIS, COFINS, IR e CLSS (tabela 17):

TABELA 17 – Percentual de tributo sobre faturamento

Tributo	Alíquota	Base de Cálculo
PIS	0,65%	Faturamento
COFINS	3,00%	Faturamento
CSLL	9,00%	32% do Faturamento, ou seja, alíquota efetiva de 2,88%
IRPJ**	15,00%	32% do Faturamento

** acrescido do adicional de 10% sobre o valor da base de cálculo que exceder a 20.000,00 por mês. Assim, a alíquota efetiva dependerá do faturamento.

Fonte: Decreto 3000, de 26/03/1999; Instrução Normativa SRF n.390, 30/01/2004; Decreto n.4524, 17/12/2002.

A Tabela 18, por seu turno, apresenta o valor de tributo não pago pela Instituição pela adesão ao PROUNI. Desse modo, considerando 818 alunos regulares e pagantes, a receita mensal da Instituição é de R\$ 1.164.014,00 e o valor de tributo não pago ao Estado é de R\$ 167.131,23.

TABELA 18 – Isenção de tributos (PIS, COFINS, IR E CSLL):

SEMESTRE	ALUNOS REGULARES E PAGANTES	VALOR DA MENSALIDADE	RECEITA MENSAL	PERCENTUAL TRIBUTOS (PIS, COFINS, IR E CLSS)	VALOR MENSAL DE TRIBUTOS (ISENÇÃO)
2014.2	818	R\$ 1.423,00	R\$ 1.164.014,00	14,36%	R\$ 167.131,23

Fonte: elaborada pela pesquisadora

A partir desse valor mensal, e considerando o número de alunos do PROUNI matriculados na Instituição em 2014.2, pode-se alcançar o valor da “mensalidade” do aluno bolsista. Pelo levantamento feito no SISPROUNI, a Instituição, no semestre de 2014.2, contou com 34 alunos bolsistas 100% e 52 bolsistas 50%. Para finalidade didática, cada 2 bolsas de 50% foi considerada 1 bolsa integral, ou seja, em 2014.2, a Instituição contou com a efetiva ocupação de 60 bolsas integrais (100%). Se esses estudantes fossem pagantes, a Instituição contaria com uma arrecadação a mais de R\$ 85.380,00. Ocorre que, pela adesão ao PROUNI, a Instituição deixa de recolher aos cofres públicos um valor de R\$ 167.131,23, o que representa uma diferença de R\$ 81.751,23 entre o que a Instituição deixa de pagar de tributos e o que efetivamente receberia se tivesse matriculado 60 estudantes. A tabela 19 apresenta, de forma clara, o cálculo acima:

TABELA 19 – Isenção de tributos (renúncia fiscal) X valor total das mensalidades dos bolsistas

SEMESTRE	ALUNOS REGULARES E PAGANTES	VALOR DA MENSALIDADE	RECEITA MENSAL	PERCENTUAL TRIBUTOS (PIS, COFINS, IR E CLSS)	VALOR MENSAL DE TRIBUTOS (ISENÇÃO)	EFETIVA OCUPAÇÃO BOLSAS INTEGRAIS (BOLSAS INTEGRAIS + BOLSAS	VALOR TOTAL “MENSALIDADE” DE BOLSISTAS	DIFERENÇA VALOR MENSAL DE TRIBUTOS X VALOR TOTAL DA MENSALIDADE DOS BOLSISTAS
----------	-----------------------------	----------------------	----------------	--	------------------------------------	--	--	---

						PARCIAIS (2:1)		
2014.2	818	R\$ 1.423,00	R\$ 1.164.014,00	14,36%	R\$ 167.131,23	60	R\$ 85.380,00	R\$ 81.751,23

Fonte: elaborada pela pesquisadora

O valor do aluno bolsista, portanto, pode ser extraído a partir da divisão do valor mensal dos tributos não pagos (isenção) e do número de bolsas efetivamente ocupadas. Ao fazer esse cálculo, o valor da “mensalidade” do aluno bolsista efetivamente matriculado na Instituição é de R\$ 2.785,52, representando 95,74% a mais do valor da mensalidade de um estudante efetivamente pagante, nos termos da tabela 20:

TABELA 20 – Valor da mensalidade por bolsista matriculado em 2014.2

SEMESTRE	VALOR DA MENSALIDADE	VALOR MENSAL DE TRIBUTOS (ISENÇÃO)	EFETIVA OCUPAÇÃO BOLSAS INTEGRAIS (BOLSAS INTEGRAIS + BOLSAS PARCIAIS (2:1))	VALOR TOTAL MENSALIDADE DE BOLSISTAS	DIFERENÇA VALOR MENSAL DE TRIBUTOS X VALOR DA MENSALIDADE DOS BOLSISTAS	VALOR DA MENSALIDADE POR BOLSISTA
2014.2	R\$ 1.423,00	R\$ 167.131,23	60	R\$ 85.380,00	R\$ 81.751,23	R\$ 2.785,52

Fonte: elaborada pela pesquisadora

Essa lógica foi seguida em todos os semestres letivos, principalmente em virtude da não ocupação das vagas integrais. Nesse sentido, a Instituição, apesar de ter aderido em 2007, somente conseguiu ocupação das vagas em 2009, ampliando o número de estudantes nos semestres subsequentes (tabelas 21 e 22). Por conta disso, foi possível reduzir o valor da mensalidade dos alunos bolsistas, em virtude da evolução da ocupação das bolsas.

TABELA 21 – Valor da mensalidade dos alunos bolsistas 2007 a 2014

SEMESTRE	VALOR DA MENSALIDADE	PERCENTUAL TRIBUTOS (PIS, COFINS, IR E CLSS)	VALOR MENSAL DE TRIBUTOS (ISENÇÃO)	EFETIVA OCUPAÇÃO BOLSAS INTEGRAIS (BOLSAS INTEGRAIS + BOLSAS PARCIAIS (2:1))	VALOR TOTAL MENSALIDADE DE BOLSISTAS	DIFERENÇA VALOR MENSAL DE TRIBUTOS X VALOR DA MENSALIDADE DOS BOLSISTAS	VALOR DA MENSALIDADE POR BOLSISTA
2007.1	R\$	11,44%	R\$	0	R\$	R\$	-

	769,50		7.391,90		-	7.391,90	
2007.2***	R\$ 769,50	13,18%	R\$ 19.579,01	2	R\$ 1.539,00	R\$ 18.040,01	R\$ 9.789,51
2008.1***	R\$ 817,00	13,73%	R\$ 34.325,29	0,5	R\$ 408,50	R\$ 33.916,79	R\$ 33.916,79
2008.2	R\$ 817,00	13,91%	R\$ 44.534,36	0	R\$ -	R\$ 44.534,36	-
2009.1	R\$ 860,00	14,04%	R\$ 56.980,18	1	R\$ 860,00	R\$ 56.120,18	R\$ 56.980,18
2009.2	R\$ 860,00	14,12%	R\$ 68.851,19	2	R\$ 1.720,00	R\$ 67.131,19	R\$ 34.425,59
2010.1	R\$ 940,00	14,19%	R\$ 84.319,82	8	R\$ 7.520,00	R\$ 76.799,82	R\$ 10.539,98
2010.2	R\$ 940,00	14,23%	R\$ 94.836,64	11,5	R\$ 10.810,00	R\$ 84.026,64	R\$ 8.246,66
2011.1	R\$ 1.026,00	14,28%	R\$ 116.218,70	11,5	R\$ 11.799,00	R\$ 104.419,70	R\$ 10.105,97
2011.2	R\$ 1.026,00	14,29%	R\$ 119.796,56	14	R\$ 14.364,00	R\$ 105.432,56	R\$ 8.556,90
2012.1	R\$ 1.155,00	14,34%	R\$ 147.528,96	15	R\$ 17.325,00	R\$ 130.203,96	R\$ 9.835,26
2012.2	R\$ 1.155,00	14,32%	R\$ 135.949,27	15	R\$ 17.325,00	R\$ 118.624,27	R\$ 9.063,28
2013.1	R\$ 1.292,00	14,35%	R\$ 160.008,92	33,5	R\$ 43.282,00	R\$ 116.726,92	R\$ 4.776,39
2013.2	R\$ 1.292,00	14,35%	R\$ 156.817,55	40,5	R\$ 52.326,00	R\$ 104.491,55	R\$ 3.872,04
2014.1	R\$ 1.423,00	14,37%	R\$ 176.849,04	49,5	R\$ 70.438,50	R\$ 106.410,54	R\$ 3.572,71
2014.2	R\$ 1.423,00	14,36%	R\$ 167.131,23	60	R\$ 85.380,00	R\$ 81.751,23	R\$ 2.785,52

** acrescido do adicional de 10% sobre o valor da base de calculo que exceder a 20.000,00 por mês. Assim, a alíquota efetiva encontrada é variável por conta deste adicional. Por conta disso, existe a variação na coluna 3.

*** nos semestres de 2007.2 e 2008.1 a Ministério da Educação não abriu processo seletivo para ingresso de estudantes do PROUNI na Instituição, sendo as vagas ocupadas por alunos de transferência externa, que já possuíam bolsa em outra IES.

Fonte: elaborada pela pesquisadora

É importante ressaltar, no caso em tela, que o custo fiscal do aluno do PROUNI é mais elevado para o Estado se comparado a um aluno regularmente pagante. Mesmo que houvesse a ocupação integral das vagas, ou seja, um estudante bolsista para cada 10,7 estudantes pagantes, a adesão ao programa seria vantajosa. Em 2014.2, se a Instituição ocupasse a integralidade das vagas deveria ter 77 bolsas integrais, o que representaria uma receita de R\$ 109.571,00, não alcançando, ainda assim, o valor de R\$ 167.131,23. Na hipótese, com a ocupação de todas as vagas, o valor da mensalidade seria de R\$ 2.170,53.

Por outro lado, na opinião da Instituição, não há diferença entre o custo de um aluno pagante e um aluno bolsista. Nesse sentido, manifesta-se o Diretor Financeiro:

Nós calculamos um custo em cerca de R\$ 950,00, tomando como base o exercício de 2013. Nós não fazemos essa diferenciação, porque o aluno bolsista não ocupa uma vaga que seria ociosa, embora sejam vagas além da nossa quantidade de oferta autorizada pelo MEC. Como nossas vagas são totalmente ocupadas, o aluno do PROUNI acaba por gerar para gente um impacto operacional similar a um aluno pagante, uma vez que, algumas vezes, precisamos dobrar a quantidade de turmas em função dos alunos de

PROUNI. Por efetuarmos algumas operações, não podemos considerar esses alunos de PROUNI apenas como um excedente de custo marginal, por exemplo, consideramos o aluno bolsista tão representativo para as despesas operacionais quanto um aluno pagante. Essa realidade é peculiar da instituição, talvez em outras instituições com siglas maiores, com outras turmas que não conseguiram ocupação plena das vagas disponíveis, os alunos do PROUNI acabam entrando como custo marginal, como ocupação de cadeiras e vagas que já estavam organicamente desocupadas e eles acabam numa circunstância como essa, não sendo inseridos como alunos para a estimativa de curso e não sendo tão representativos para os custos da instituição como os alunos pagantes (DIRETOR FINANCEIRO).

Também a Instituição não considera o valor de tributos não recolhidos como receita.

Assim, pois, se pronuncia Diretor Financeiro:

não há condições de fazermos uso desse recurso PROUNI, uma vez que não tem uma geração direta de caixa. A isenção é entendida como uma obrigação a menos na faculdade com relação a seu fluxo de caixa. Então, não há uma perspectiva de utilização ou de alocação orçamentária desse valor que foi anistiado por conta da adesão, mesmo porque é um valor substancialmente alto e, quando levamos em conta que os alunos do PROUNI também geram despesa, acabamos por incorporar a anistia que possivelmente poderia ser entendida como receita ao nosso fluxo de caixa. Em suma, não há nenhum tipo de alocação orçamentária desse valor de que fomos dispensados por conta da adesão ao PROUNI (DIRETOR FINANCEIRO).

Então, se para a Instituição os tributos não são considerados uma receita, mas uma obrigação a menos, por outro lado o Estado deixa de arrecadar valores importantes para utilização em diversas áreas. Claro que o programa permitiu que o Estado pudesse contar com o setor privado para reduzir o déficit de vagas na educação superior, mas, da forma como foi instituído, gerou prejuízo aos cofres públicos⁹² sem a devida contrapartida institucional.

Exatamente para tentar corrigir os desvios e gerar um menor impacto do PROUNI para o Governo, a Lei 11.096 foi alterada pela Lei 12.431/2011, com a inclusão do §3º ao art.8º. A referida lei determinou que a “isenção” deve ser calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

Conforme já apresentado no capítulo 3, apesar da determinação ter ocorrido em 2011, somente em 2013 houve a regulamentação do cálculo pela Receita Federal, com a instituição do POEB (Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsa), que é um fator de redução pelas bolsas efetivamente ocupadas. A Instrução Normativa da Receita somente passou a produzir efeito em janeiro de 2014.

⁹² No capítulo 3 foram divulgados os dados do Tribunal de Contas da União que demonstram que a ociosidade de vagas gera uma elevação do custo do programa.

Pela Portaria, o cálculo dar-se-á da seguinte forma:

Art. 3º A isenção de que trata o art. 2º será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

§ 1º No cálculo da proporção da ocupação efetiva referida no caput serão consideradas as bolsas integrais, parciais de 50% (cinquenta por cento) ou parciais de 25% (vinte e cinco por cento) do Prouni, excluídas as bolsas da própria instituição, referentes aos cursos de graduação ou sequenciais de formação específica, no período de apuração dos tributos.

§ 2º A proporção da ocupação efetiva de que trata o caput deverá ser calculada a partir da relação entre o valor total, expresso em real, das bolsas efetivamente preenchidas e o valor total, expresso em real, das bolsas devidas, de acordo com o seguinte procedimento:

I - valor total das bolsas integrais ou parciais preenchidas - apura-se o somatório dos valores, expressos em reais, das bolsas integrais, parciais de 50% (cinquenta por cento) ou parciais de 25% (vinte e cinco por cento) no âmbito do Prouni, excluídas as bolsas da própria instituição, observados os descontos concedidos, cujos estudantes bolsistas encontram-se regularmente matriculados nos cursos de graduação ou sequenciais de formação específica no período de apuração dos tributos;

II - valor total das bolsas integrais ou parciais devidas - apura-se o somatório dos valores, expressos em reais, da totalidade de bolsas de estudo integrais, parciais de 50% (cinquenta por cento) ou parciais de 25% (vinte e cinco por cento) devidas no âmbito do Prouni com base no disposto nos arts. 1º a 7º da Lei nº 11.096, de 2005, para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, excluídas as bolsas da própria instituição, observados os descontos concedidos;

III - Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas (POEB) - calcula-se conforme a seguinte fórmula:

POEB = Valor total das bolsas integrais ou parciais preenchidas (inciso I)

Valor total das bolsas integrais ou parciais devidas (inciso II)

Art. 4º A POEB de que trata o inciso III do § 2º do art. 3º deverá ser calculada:

I - em março, com base nos dados do 1º (primeiro) semestre do ano-calendário; e

II - em setembro, com base nos dados do 2º (segundo) semestre do ano-calendário.

§ 1º A POEB anual deverá ser calculada da seguinte forma: $POEB \text{ anual} = \frac{\sum [(POEB \text{ do } 1^\circ \text{ semestre do ano-calendário}) + (POEB \text{ do } 2^\circ \text{ semestre do ano-calendário})]}{2}$.

Na Instituição, o POEB foi calculado e chegou-se a um fator de redução de 0,75. Isso significa dizer que há uma ociosidade de vagas em torno de 25%, conforme esclarece o Diretor Financeiro:

A nossa Instituição, em função da característica do projeto pedagógico, apresenta um alto índice de evasão em função do êxito acadêmico. Com o PROUNI, nós temos do 1º ao 5º semestres uma evasão substancial, reduzindo a nossa taxa de ocupação. Ainda que a instituição faça um esforço para que todas as vagas sejam ocupadas, a evasão ocorre num ciclo mais dinâmico do que a entrada dos alunos, então nós temos mais evasão do que ingresso de alunos do PROUNI. O POEB, que é o percentual de ocupação de estudantes bolsistas, gira em torno de 70 a 75 % e nós temos uma ociosidade de 25% em média, o que nos traria um incremento de uma carga tributária de que nós éramos isentos até a mudança da legislação. Isso, com certeza, gerou impacto econômico para a Instituição. Contudo, sabemos que existem pelo país situações de instituições com baixíssima ocupação dos bolsistas do PROUNI, o que gera

um hiato muito grande entre o que eles obtêm de isenção tributária e o que eles oferecem de contraprestação para o programa. Em função desse hiato, acredito que a legislação acabe por diminuir essa discrepância entre oferta e isenção. No nosso caso, há uma vontade institucional e um movimento para que a gente tenha o cumprimento de todas as vagas do PROUNI, mas acabamos sofrendo uma queda substancial no nosso resultado econômico, uma vez que nossa carga tributária aumentou do exercício anterior para este exercício (DIRETOR FINANCEIRO).

Complementando o relato do Diretor, o qual se refere à ociosidade pela evasão do aluno bolsista (rendimento acadêmico insuficiente), o relatório obtido no SISPROUNI releva também que nem todas as vagas são preenchidas nos processos seletivos para ingresso, ou seja, a ociosidade de vagas ocorre tanto pela evasão quanto pela não ocupação das vagas colocadas à disposição dos candidatos.

A tabela 22 indica o número de vagas ofertadas x o número de vagas efetivamente ocupadas:

TABELA 22 – Número de vagas ofertadas x número de vagas ocupadas (bolsas integrais e parciais)

SEMESTRE	TIPO DE BOLSA 100% INTEGRAL	
	Vagas Ofertadas	Ingressantes
1º /2007	4	0
2º /2007	3	2
1º/2008	0	0
2º/2008	0	0
1º/2009	8	8
2º/2009	16	11
1º/2010	12	10
2º/2010	7	7
1º/2011	0	0
2º/2011	8	7
1º/2012	1	1
2º/2012	0	0
1º/2013	36	35
2º/2013	2	2
1º/2014	3	3
2º/2014	10	10
Total Geral	110	96

SEMESTRE	TIPO DE BOLSA 50%
----------	-------------------

	Vagas Ofertadas	Ingressantes
1º /2007	8	0
2º /2007	9	0
1º/2008	0	0
2º/2008	0	1
1º/2009	18	8
2º/2009	32	23
1º/2010	25	14
2º/2010	10	8
1º/2011	0	0
2º/2011	14	14
1º/2012	1	1
2º/2012	0	0
1º/2013	77	42
2º/2013	13	8
1º/2014	26	18
2º/2014	24	20
Total Geral	257	157

Fonte: SISPROUNI

Considerados esses fatores, importa salientar que a implementação do POEB representou, de fato, uma economia para o Governo, na medida em que permitiu o cálculo da proporcionalidade do tributo pela ocupação das vagas. O problema é que, em virtude das inúmeras ações judiciais, a Receita Federal voltou atrás em relação à aplicação do POEB para as Instituições que aderiram ao programa até junho de 2011, conforme esclarecido no capítulo 3 (seção 3.3), determinando, por meio da Instrução Normativa n.1.476, de julho de 2014, que o fator de redução somente seria aplicado às novas adesões.

Ocorre, entretanto, que o setor de Contabilidade da Instituição, por desconhecimento da Instrução Normativa, continuou a aplicar o POEB, mesmo a partir de julho de 2014, quando já estava suspenso o cálculo com a utilização do fator de redução.

Desse modo, apesar de não ser obrigada a fazer o cálculo da isenção tributária utilizando o POEB, a Instituição, ao longo do ano de 2014, aplicou o fator de redução na ordem de 0,75. Considerado o fator de redução, portanto, a mensalidade do aluno do PROUNI caiu de R\$ 3.572,71 (semestre 2014.1) e R\$ 2.785,52 (semestre 2014.2) para R\$ 2.679,53 e R\$ 2.089,14, respectivamente, reduzindo a desproporção entre o valor da mensalidade dos alunos pagantes para a “mensalidade” dos bolsistas. Mesmo se fosse considerada a ocupação integral das

bolsas, ou seja, 77 alunos, e fosse obrigatória a utilização do fator de redução, que não está prevista na lei, o valor da mensalidade seria de R\$ 1.627,90, representando 14,4% a mais em relação ao valor da mensalidade dos alunos pagantes da Instituição. Entretanto, o custo fiscal do aluno PROUNI, independente da aplicação do POEB, ainda consegue ser menor do que o custo dos alunos das Instituições Públicas Federais, que alcança o valor médio de R\$ 1.200,00, segundo pesquisa realizada pelo INEP, em 2009 (RODRIGUES, 2013)⁹³.

TABELA 23 – Valor da mensalidade por bolsista após aplicação do POEB

SEMESTRE	VALOR DA MENSALIDADE	RECEITA MENSAL	PERCENTUAL EFETIVO DE TRIBUTOS (PIS, COFINS, IRPJ E CSLL)*	VALOR MENSAL DE TRIBUTOS (ISENÇÃO) ANTES DO POEB	EFETIVA OCUPAÇÃO BOLSAS INTEGRAIS (BOLSAS INTEGRAIS + BOLSAS PARCIAIS (2:1))	VALOR DA MENSALIDADE DO ALUNO ANTES DO POEB	VALOR TOTAL DO TRIBUTOS COM APLICAÇÃO DO POEB (MENSAL)	DIFERENÇA VALOR MENSAL DE TRIBUTOS ANTES DO POEB X APÓS DO POEB	VALOR DA MENSALIDADE DE POR BOLSISTA APÓS DO POEB
2014.1	R\$ 1.423,00	R\$ 1.230.895,00	14,37%	R\$ 176.849,04	49,5	R\$ 3.572,71	R\$ 132.636,78	R\$ 44.212,26	R\$ 2.679,53
2014.2	R\$ 1.423,00	R\$ 1.164.014,00	14,36%	R\$ 167.131,23	60	R\$ 2.785,52	R\$ 125.348,43	R\$ 41.782,81	R\$ 2.089,14
HIPÓTESE DE OCUPAÇÃO INTEGRAL	R\$ 1.423,00	R\$ 1.164.014,00	14,36%	R\$ 167.131,23	77 (818 PAGANTES/ 10,7)	R\$ 2.170,54	R\$ 125.348,43	R\$ 41.782,80	R\$ 1.627,90 (com utilização do fator de redução, mesmo considerada a ocupação integral).

Fonte: elaborada pela pesquisadora

Entretanto, essa aplicação do fator de proporcionalidade (POEB), conforme já exposto no capítulo 3 e reiterado acima, além de estar sendo objeto de questionamento no Poder Judiciário, foi suspensa pela Receita Federal para todas as Instituições que aderiram até junho de 2011.

O Diretor Financeiro explica as razões pelas quais entende ser prejudicial a mudança dos critérios e a aplicação do POEB:

A Instituição entende que a mudança, apesar de ser uma justificativa para aquelas instituições que têm uma baixíssima ocupação, gera uma desproporcionalidade mais impactante entre a contraprestação do serviço e a isenção, embora reconheçamos que a medida tem o propósito de

⁹³ Amaral realizou pesquisa em 2008 e chegou a conclusão que o custo médio é de R\$ 7.791,00. Para desenvolver a pesquisa e alcançar o custo médio do aluno nas universidades federais, o pesquisador observou a heterogeneidade entre as instituições (universidades, centros universitários e faculdades), assim como levou em consideração os gastos exclusivamente com o ensino (AMARAL, 2008).

minimizar os efeitos dessas situações mais gritantes. Ocorre, porém, que a nossa Instituição entende que faz todos os esforços possíveis para que essa ocupação seja plena e que, por situações alheias a nossa vontade, essa ocupação acaba não acontecendo. Como nosso planejamento financeiro foi concebido considerando esse benefício, inclusive a partir dos documentos oficiais do Ministério da Educação, fizemos previsão para dez exercícios contábeis. Nosso PDI foi elaborado partindo desse requisito, dessa isenção. Não obstante a isso, consideramos um direito adquirido em virtude da adesão ao programa e acreditamos que a mudança da regra foi nociva ao resultado econômico pretendido pela instituição. Por isso, pretendemos ingressar no Judiciário, estamos em fase final da elaboração da ação e pretendemos utilizar como exemplo uma decisão recente em favor da associação brasileira de mantenedores acerca dessa matéria (DIRETOR FINANCEIRO)⁹⁴.

A aplicação do POEB em 2014 representou uma perda em torno de 3,5% da receita total das mensalidades e o argumento utilizado pela Instituição, assim como pelas demais mantenedoras do país que foram atingidas pela Instrução Normativa, é que a ociosidade de vagas não é um fator que dependa exclusivamente da atuação das Instituições. Para elas, o processo seletivo, promovido pelo Ministério da Educação, possui regras que já não mais condizem com a atual situação econômica do país.

Segundo regras do programa, o candidato precisa ter concluído o ensino médio em escola pública e ter renda familiar per capita de até 3 salários mínimos para os bolsistas parciais e 1,5 salário mínimo para os bolsistas integrais.

Isso significa dizer, considerado o salário mínimo aprovado para 2015, que a renda per capita não poderá ultrapassar R\$ 2.364,00 para bolsistas parciais e R\$ 1.182,00 para os bolsistas integrais. Ocorre que, dessa discussão, algumas debates surgiram, em especial a mudança da renda média da população brasileira ao longo de 10 anos e a renda familiar nas diversas regiões do país. Essa discussão foi noticiada por diversos meios de comunicação,

Com o argumento de que o Brasil de 2014 não é o mesmo de 2004, entidades relacionadas à educação superior acreditam que exigências do Programa Universidade para Todos (ProUni) estejam desatualizadas. O projeto do governo federal, que completou dez anos recentemente, estaria excluindo uma parcela necessitada do público ao dar exclusividade ao aluno egresso de escola pública no ensino médio e com renda familiar per capita mensal de um salário mínimo e meio para bolsas integrais.

[...]

No primeiro semestre de 2014, o ProUni ofereceu 191,6 mil vagas em universidades privadas. O Ministério da Educação (MEC) não pode afirmar com exatidão quantas delas não foram utilizadas - o que promete mudar com a recente revisão na regra de cálculo de isenção fiscal pelo ProUni. A

⁹⁴ Até a realização da entrevista, o Diretor Financeiro não tinha sido comunicado da suspensão do POEB, por força da Instrução Normativa n.1.476.

conta passou a ser feita com base nas vagas preenchidas, não mais nas ofertadas.

“O MEC fecha os olhos a mudanças na renda e no acesso ao emprego”

Um aumento do limite de renda familiar mensal per capita para bolsas do ProUni é outra reivindicação de Instituições de Ensino Superior (IES) particulares.

[...]

De acordo com Kildare Araújo Meira, presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-DF), a vida econômica do brasileiro é “bem diferente” daquela de 10 anos atrás. “O MEC dificulta a captação do aluno ao fechar os olhos a essas mudanças na renda e no acesso ao emprego”.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que a taxa de desocupação em janeiro de 2005 era de 10,2%. Já em março de 2014, o índice é de 5%. O salto da renda média mensal do trabalhador, ainda de acordo com o IBGE, foi de R\$ 827 para R\$ 1.507. Por outro lado, em função das mudanças no salário mínimo, o valor máximo de renda para bolsas integrais também não é o mesmo desde a criação do programa. Em 2005, um salário mínimo e meio representava R\$ 450, menos da metade do valor atual, R\$ 724.

Elizabeth Guedes, da Anup, defende que o limite ideal de renda para concessão de bolsas integrais deveria variar entre as regiões e Estados brasileiros. “Em alguns locais, (com o limite de um salário mínimo e meio) você pode estar atingindo pessoas com padrão de vida médio. Em outros casos, não. Varia muito de região para região”. Nenhuma proposta oficial foi encaminhada ao ministério, segundo ela (CARTOLA – AGÊNCIA DE CONTEÚDO – TERRA EDUCAÇÃO, 2014).

Em relação ao critério renda, outra discussão exsurge: a renda familiar é considerada pelo rendimento bruto, incluindo imposto de renda e previdência (obrigações legais), o que pode excluir candidatos que, apesar de terem renda superior, não têm a mesma capacidade de pagamento das mensalidades. Para entender essa relação, simulam-se as seguintes situações (simulações feitas a partir de situações reais):

TABELA 24 – Simulação de renda bruta x renda líquida para cálculo de bolsa

BOLSA 50%	RENDA BRUTA PATERNA (POLICIAL MILITAR APOSENTADO)	RENDA BRUTA MATERNA (EMPREGADA DOMESTICA)	RENDA LÍQUIDA PATERNA (EXCLUÍDO IR E FUNPREV)	RENDA LÍQUIDA MATERNA (EXCLUÍDA PREVIDÊNCIA)
CANDIDATO A - SEM RENDA (FAMILIA CONSTITUÍDA POR 3 MEMBROS)	R\$ 6.348,95	R\$ 788,00	R\$ 5.272,75	R\$ 724,96
TOTAL RENDA BRUTA	R\$ 7.136,95 (R\$ 2.378,98 per capita)			
TOTAL RENDA LÍQUIDA				R\$ 5.997,71 (R\$ 1.999,23 per capita)
BOLSA 100%	RENDA BRUTA PATERNA (EMPREGADO CLT - 2 SALÁRIOS)	RENDA BRUTA MATERNA (EMPREGADA CLT - 3 SALÁRIOS)	RENDA LÍQUIDA PATERNA (EXCLUÍDO INSS)	RENDA LÍQUIDA MATERNA (EXCLUÍDO IR E INSS)

CANDIDATO B - SEM RENDA (FAMILIA CONSTITUÍDA POR 3 MEMBROS)	R\$ 1.576,00	R\$ 2.364,00	R\$ 1.434,16	R\$ 2.080,24
TOTAL RENDA BRUTA	R\$ 3.940,00 (R\$ 1.313,33 per capita)			
TOTAL RENDA LÍQUIDA	R\$ 3.514,40 (R\$ 1.171,46 per capita)			

Fonte: elaborada pela pesquisadora

Na primeira situação, a renda líquida paterna é reduzida substancialmente em virtude dos descontos do IR e Funprev, que é calculado sobre o valor total da renda, sem limite legal (teto). A capacidade de pagamento, no primeiro caso, é de R\$ 1.999,23 por membro da família (o limite para bolsa parcial é de R\$ 2.364,00 per capita), ou seja, se considerada a renda líquida, o candidato estaria apto a participar do programa na condição de bolsista parcial, desde que fosse oriundo de escola pública. Pelo requisito atual de concessão, nessa primeira simulação, o candidato não atende ao programa, porque a renda per capita bruta ultrapassa ao limite de 3 salários mínimos.

No segundo caso, por seu turno, a diferença entre a renda bruta e líquida é de apenas R\$ 425,60, mas impede a inscrição do candidato na seleção para bolsista integral, porque a renda bruta não pode ultrapassar o valor de R\$ 1.182,00, o que não acontece na simulação. Por outro lado, se considerada a renda líquida per capita (R\$ 1.171,46), o candidato poderia concorrer à bolsa integral do programa.

Ressalta-se que essas obrigações legais (IR e Previdência) são devidas a todos os cidadãos que têm renda. Desse modo, apesar da renda bruta ser, pela regra atual, utilizada como critério para o programa, a capacidade de pagamento, isto é, de dispor da renda para utilizar em atividades da vida, é reduzida, fazendo com que estudantes não possam concorrer às vagas.

Pelas razões expostas, a crítica feita pela comunidade quanto a não ocupação das vagas ofertadas leva à necessidade de reflexão do critério renda, instituído em 2004, seja para considerar a renda líquida, seja para mudar a faixa de renda (critério de 1,5 e 3 salários mínimos).

Para além da necessidade de revisão do critério renda, outra preocupação merece destaque em relação aos custos para a manutenção do programa: as ações judiciais que questionam a aplicação do POEB.

O futuro da manutenção do fator de redução é incerto, até mesmo porque o Poder Judiciário já concedeu liminar nos autos da ação proposta pela Associação Brasileira

de Mantenedores do Ensino Superior (ABMES), assim como em ações judiciais individuais propostas por Instituições não associadas. A liminar foi concedida, conforme já esclarecido no capítulo 3, sob o argumento de que as isenções concedidas por prazo determinado e sob condição onerosa não podem ser excluídas antes do prazo legal. Para as adesões feitas em 2004, o prazo foi findado em 2013, ou seja, os termos de adesão (renovação) já puderam ser implementados com as novas regras.

Para as adesões feitas de 2006 a 2011, o prazo de 10 anos ainda não foi expirado, o que implicou na manutenção, por meio de liminar, da antiga regra pelo Poder Judiciário, além da suspensão do POEB pela Receita Federal para todas as Instituições que aderiram nesse período.

Outro argumento, ainda mais relevante, utilizado pelas mantenedoras, diz respeito à inconstitucionalidade material e formal do §3º do art. 8º da Lei nº 11.096/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.431/2011, uma vez que a isenção anteriormente concedida jamais poderia ser modificada ou revogada, porque as alterações promoveram a diminuição dos investimentos feitos pelas Instituições e porque não pode a Receita Federal, por instrução normativa, determinar os critérios para o cálculo do fator de redução⁹⁵. A manutenção do POEB, assim, geraria, na visão das Instituições, um retrocesso, afetando não só o planejamento econômico das Instituições, como a incerteza do próprio programa.

Como não houve decisão judicial transitada em julgado, ainda não é possível calcular os impactos do eventual êxito dessas ações. O que se pode afirmar, por ora, é que, se o POEB não for mantido, o custo fiscal do aluno do PROUNI para o Estado é muito mais elevado se comparado ao estudante pagante, principalmente se considerada a ociosidade de vaga.

Apesar dos argumentos utilizados pelas Instituições, é fato que o PROUNI se torna muito “lucrativo”, na medida em que institui novas vagas e concede um benefício fiscal representativo para o equilíbrio econômico.

No caso da Instituição objeto da pesquisa, as vagas do PROUNI são vagas a mais, porque não há ociosidade de vagas autorizadas pelo Ministério da Educação para os

⁹⁵ A legalidade em sentido estrito determina que somente a lei pode regulamentar o POEB e a forma de calculá-lo.

ingressantes por vestibular, assim como esse programa não é responsável pela sustentabilidade financeira do negócio. Para o Diretor Financeiro da Instituição em questão, FIES e PROUNI representam em torno de 20% das receitas das mensalidades da graduação, mas não são responsáveis pelo equilíbrio econômico:

[O PROUNI e FIES] representam cerca de 20 a 30 % das receitas. Sem esses programas, a Instituição não conseguiria ter os resultados operacionais esperados de forma alguma. O FIES e o PROUNI não são programas que são responsáveis pelo equilíbrio econômico, mas certamente eles são responsáveis pelo desempenho econômico, pelos resultados, incrementam de maneira decisiva os resultados da Instituição. Em relação às receitas totais das mensalidades representam cerca de 20% (DIRETOR FINANCEIRO).

Outra solução possível a ser pensada para reduzir o custo para o Estado seria a hipótese de compensação fiscal, vale dizer, os créditos tributários federais seriam compensados na exata proporção das vagas ocupadas, desonerando-o de “pagar” pelas vagas não ocupadas⁹⁶.

A solução apresentada, entretanto, não encontra amplo amparo no ordenamento brasileiro, uma vez que, para parte da doutrina, somente é possível a compensação de créditos tributários do ente público com os créditos tributários do contribuinte, a exemplo dos casos em que o contribuinte, por erro, faz um pagamento maior do que o efetivamente devido de tributos federais. Já os créditos devidos pela receita das mensalidades, nesse sentido, não seriam crédito tributário passível de compensação, nos termos do art. 170 do Código Tributário Nacional. Apesar de não ser pacificado o entendimento, Baleeiro (2013)⁹⁷ defende a possibilidade de compensação dos créditos tributários devidos pela Instituição aos cofres públicos (PIS, COFINS, IR e CSLL) com a receita das mensalidades escolares, ou seja, seria feito um “encontro de contas”, fazendo-se o levantamento do valor de tributos devidos pela Instituição e o valor do total das mensalidades oriundas dos alunos

⁹⁶ Para Machado (2013, p.216-217), a compensação tributária é uma espécie de encontro de contas, na medida em que o obrigado pelo pagamento do tributo também é credor da Fazenda Pública. Pelo Código Tributário Nacional (art.156,II), a compensação é causa de extinção do crédito tributário, quando a lei, nas condições e sob garantia que estipular, autoriza a compensação de créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos (art.170). Para o procedimento da compensação, basta a Instituição utilizar a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), feita obrigatoriamente pela mantenedora mensalmente.

⁹⁷ “Dá-se o nome de compensação ao encontro de dívidas recíprocas dos sujeitos que integram as relações obrigacionais distintas. [...] No Direito Tributário, a compensação é legalmente autorizada. [...] No polo ativo temos invariavelmente um ente estatal, titular da capacidade de exigir o cumprimento da obrigação tributária. Somente os entes estatais (ou seus delegados) podem ocupar o polo ativo da relação. Os contribuintes ou sujeitos passivos da relação tributária jamais serão titulares de créditos tributários. Os créditos dos contribuintes nascem de títulos diferentes, e são, invariavelmente, de natureza diversa, atributária (BALEIRO, 2013, p.1318).

bolsistas devido pelo Governo. A partir desses valores, a Instituição recolheria a diferença à Receita Federal, já que o valor dos tributos, conforme já demonstrado, é sempre maior do que o valor total das receitas das mensalidades.

De toda forma, ainda que a solução da compensação prevista no art.170 do CNT não seja aplicada ao caso e para evitar ações judiciais nesse sentido, seria possível a aprovação de uma lei complementar para regulamentar o assunto e permitir a compensação dos créditos tributários devidos pela Instituição com os créditos de mensalidades devidos pelo Governo.

Por fim, a permanência do estudante bolsista merece ser repensada no programa. Não há dados oficiais amplamente divulgados pelo governo, mas alguns estudos sobre o PROUNI mostram que há dificuldade do aluno para a permanência no curso. As razões são diversas e vão desde o rendimento acadêmico até a dificuldade econômica e social para a permanência. A seção 5.1 apresentou o perfil socioeconômico do aluno bolsista e, principalmente, as dificuldades acadêmicas. As dificuldades econômicas, por sua vez, foram relatadas por 35% dos estudantes bolsistas no questionário. Um indicador para essa dificuldade, além dos já apontados, é retratado no questionário dos alunos bolsistas: 38,82% mudaram de cidade, dentro do próprio Estado da Bahia, para a realização do curso e 2,35% mudaram de Estado. Nas entrevistas, dos 20 alunos, 11 relatam a necessidade de uma política institucional de permanência, sugerindo alguma espécie de bolsa, auxílio transporte ou ajuda financeira.

No aspecto do Governo, é preciso refletir acerca da bolsa permanência já instituída pelo programa. A bolsa permanência é benefício concedido apenas a estudantes com bolsa integral do Prouni em utilização, matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, 6 semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 horas diárias de aula. O estudante é submetido a processo seletivo, ou seja, mesmo para os cursos com carga horária diária maior, nem todos os bolsistas integrais são contemplados.

Na tentativa de minimizar os efeitos da dificuldade econômica enfrentada pelos bolsistas, o Ministério da Educação realizou convênio com a Caixa Econômica Federal e com a Federação Brasileira de Bancos para a oferta de um percentual das vagas de estágio para os bolsistas do programa.

Essas soluções, apesar de válidas, continuam a não atender uma das demandas dos bolsistas: a dificuldade econômica para arcar com os custos de permanência na educação superior. As despesas com transporte, alimentação, compra de livros e materiais para a realização das atividades do curso precisam ser levadas em consideração, já que o critério de renda utilizado afasta a parcela de estudantes que poderia arcar com esses custos sem tanta dificuldade.

Logicamente os efeitos dessas despesas são minimizados com cursos na área das Ciências Sociais, principalmente Direito, porque as despesas com livros ainda são consideradas pequenas se comparadas às dos cursos da área de Saúde, a exemplo de Odontologia e Medicina, que possuem altos custos com os instrumentos e materiais de uso pessoal.

Diferente do que ocorre nas Universidades Federais, a ausência de um programa permanente de acompanhamento e oferta de bolsa-permanência faz com que os alunos tenham de encontrar soluções para arcar com essas despesas.

Porém, de forma contraditória, o Ministério da Educação editou a Portaria Normativa nº 19, de 20/11/2008, que estabelece no inciso IX do Art. 10 a previsão de encerramento das bolsas nos casos em que ocorrer uma substancial mudança na condição socioeconômica do bolsista. Os critérios para a identificação da “mudança substancial”, entretanto, não são estabelecidos na Lei, ficando a cargo da Instituição identificar se o aumento da renda significou mudança na condição socioeconômica.

A Instituição objeto da pesquisa, por conta da Portaria Normativa, efetuou consulta ao Ministério da Educação, em virtude de situação ocorrida com aluno submetido à supervisão de bolsa⁹⁸, que estava no limite de renda para a bolsa integral, mas tinha recebido proposta de estágio. Como a lei estabelece que qualquer receita, inclusive as oriundas de bolsa estágio, deve ser contabilizada para a renda familiar per capita, o aluno poderia, em tese, perder a bolsa em virtude da realização do estágio⁹⁹. A

⁹⁸ O processo de supervisão de bolsa foi esclarecido no capítulo 3.

⁹⁹ Portaria Normativa 1/2015: Art. 11. Para fins de apuração da renda familiar bruta mensal per capita de que trata esta Portaria, entende-se como grupo familiar a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio.

§ 1º A renda familiar bruta mensal per capita será apurada de acordo com o seguinte procedimento: I - calcula-se a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros do grupo familiar a que pertence o estudante, levando-se em conta, no mínimo, os três meses anteriores ao comparecimento do estudante para aferição das informações pela instituição; II - calcula-se a média mensal dos

resposta apresentada pela Coordenação Geral de Projetos Especiais para Graduação (CGPEG) do Ministério da Educação, por email, no dia 06 de novembro de 2014, ocorreu no seguinte sentido:

De fato, a Portaria Normativa nº 19, de 20/11/2008 estabelece no inciso IX do Art. 10 a previsão de encerramento das bolsas nos casos em que ocorrer uma substancial mudança na condição socioeconômica do bolsista. A aferição deste quesito está a cargo da IES, visto que poderá mais facilmente identificar se o aumento na renda significou mudança na condição socioeconômica. O que entendemos é que o rigor sobre os limites estabelecidos no art. 1 da Lei 11.096 deve ser aplicado no momento da emissão do Termo de Concessão de Bolsa.

Vale ressaltar que inexistente regulamentação que estabeleça valores de aumento da renda familiar per capita classificáveis como substancial mudança de condição socioeconômica, a qual configura-se a partir da efetiva alteração nos padrões de vida do grupo familiar. Com efeito, aferição desta natureza deve considerar as especificidades regionais de renda e custo de vida e efetuar análise minudente de cada caso.

Dentre os procedimentos realizados para atualização e manutenção da bolsa do ProUni, não é exigida a apresentação de documentos para comprovar situação socioeconômica. Isto porque tal exigência é feita quando da concessão da bolsa, a fim de garantir o cumprimento dos requisitos estabelecidos legalmente. Posteriormente ao início do curso superior, e em consequência disto, o bolsista pode, naturalmente, ser enquadrado em programas de estágio - tais como o Protocolo firmado entre o MEC e a Caixa Econômica Federal para oferta de estágio para bolsistas do ProUni - ser empregado ou promovido, o que se refletirá em sua renda. Não significa, porém, mudança substancial na condição socioeconômica, uma vez que aconteceu em decorrência da inserção do estudante na educação superior.

Apenas se houver indícios de fraude na documentação apresentada por ocasião da comprovação de informações, ou de padrão de vida incompatível com a renda comprovada, a IES deverá averiguar a situação, solicitando os documentos comprobatórios de sua renda familiar. Caso seja comprovado que o bolsista está usufruindo indevidamente da bolsa, a IES poderá encerrá-la, comunicando prévia e formalmente ao interessado. Havendo denúncia ou constatação de inidoneidade por parte do estudante beneficiado que se recusa a apresentar a documentação exigida, a IES

rendimentos brutos apurados após a aplicação do disposto no inciso I; e III - divide-se o valor apurado após a aplicação do disposto no inciso II pelo número de membros do grupo familiar do estudante.

§ 2º No cálculo referido no inciso I serão computados os rendimentos de qualquer natureza percebidos pelos membros do grupo familiar, a título regular ou eventual, inclusive aqueles provenientes de locação ou de arrendamento de bens móveis e imóveis.

§ 3º Estão excluídos do cálculo de que trata o parágrafo anterior: I - os valores percebidos a título de: a) auxílios para alimentação e transporte; b) diárias e reembolsos de despesas; c) adiantamentos e antecipações; d) estornos e compensações referentes a períodos anteriores; e) indenizações decorrentes de contratos de seguros; f) indenizações por danos materiais e morais por força de decisão judicial; II - os rendimentos percebidos no âmbito dos seguintes programas: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados; d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem; e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. III - o montante pago pelo alimentante a título de pensão alimentícia, exclusivamente no caso de decisão judicial, acordo homologado judicialmente ou escritura pública que assim o determine.

deverá, também, notificá-lo formalmente da situação, antes de realizar qualquer procedimento em relação à manutenção ou não da bolsa.

Por fim, esclarecemos que a Portaria Normativa nº 19, em vigor, em seu §3º do artigo 10 se diz o seguinte:

§ 3º O encerramento da bolsa previsto no inciso IX dar-se-á exclusivamente quando, apurada a superveniência de condição econômica incompatível com a condição de bolsista, restar demonstrado que a renda familiar mensal per capita do aluno suficiente para arcar com o pagamento dos encargos educacionais sem prejuízo de sua subsistência ou de seus familiares (sic).

A resposta dada pelo Ministério da Educação abre margem para diversas interpretações, porque deixa para a Instituição o dever de observar se houve mudança considerável no padrão de vida, havendo a necessidade de avaliar as especificidades regionais da renda e o custo de vida, a serem analisados no caso concreto.

O processo de supervisão de bolsas, estabelecido pela Portaria Normativa 8, auxiliou as Instituições a identificar essa mudança significativa do padrão de vida, ao enviar relatório com cruzamento em diversos órgãos, tais como Receita, Detran, Universidades Públicas, dentre outros.

Na Instituição, 24 alunos foram convocados para comprovar as informações, sendo 10 apontados como proprietários de veículos automotores incompatíveis com o perfil socioeconômico do PROUNI e 14 identificados com vínculo em instituição de educação superior pública. Do total de estudantes convocados, 22 foram aprovados na manutenção da bolsa, em virtude dos documentos apresentados, e 2 tiveram a bolsa encerrada, sendo 1 por não comparecimento ao processo e o outro por efetiva irregularidade constatada.

No dia 26 de dezembro de 2014, o Ministério da Educação publicou nova Portaria normativa, que estabeleceu regras para a utilização das bolsas do Prouni e financiamento estudantil. Pelo teor da norma, não é mais possível a utilização simultânea de financiamento com recursos do FIES e de bolsa do ProUni, salvo quando se tratar de bolsa parcial e ambos os benefícios se destinarem ao mesmo curso na mesma Instituição de Educação Superior, ou seja, não é permitida a conjugação das seguintes situações: a) ocupação de bolsa integral do ProUni e de utilização de financiamento do FIES; b) ocupação de bolsa parcial do ProUni e de utilização de financiamento do FIES para curso ou IES distintos; c) ocupação de bolsa parcial do ProUni e de utilização de financiamento do FIES para mesmo curso

e mesma IES, se a soma do percentual da bolsa e do financiamento resultar em valor superior ao encargo educacional com desconto.

Como a regra somente será aplicada a partir do ano de 2015, os estudantes que se encontrarem na situação “a”, acima elencada, somente poderão contratar ou fazer o aditamento de renovação semestral do financiamento após fazer a opção por: a) encerrar o financiamento do FIES, caso opte pela bolsa do ProUni; ou b) encerrar a bolsa do ProUni, caso opte por contratar ou renovar o FIES; se o estudante estiver na situação “b”, poderá fazer a transferência do FIES para o mesmo curso e IES para o qual obteve a bolsa do ProUni ou a transferência da bolsa do ProUni para o mesmo curso e IES para o qual possui contrato de financiamento pelo FIES; na ocorrência da situação “c”, o estudante terá o financiamento renovado com a dedução da bolsa do valor da semestralidade financiada pelo FIES.

Na Instituição, os bolsistas, na renovação do FIES, terão que atender ao disposto na Portaria Normativa. Atualmente, 37 dos 52 bolsistas parciais possuem financiamento estudantil de 50% e apenas 3 recebem bolsa da Instituição, sendo 2 com bolsa de 50% e 1 com bolsa de 10%¹⁰⁰. Os demais fazem o pagamento da parcela de 50% da mensalidade regularmente.

Vale ressaltar que a mudança normativa tem a função de regular a utilização dos programas para a educação superior, permitindo que o estudante possa usufruir de apenas um benefício (no caso das bolsas integrais do PROUNI ou financiamento 100% ou bolsa e financiamento parciais relativos ao mesmo curso).

¹⁰⁰ Como o sistema do FIES ainda está sendo preparado para a recepção do novo regramento, não há dados dos impactos da nova medida para a Instituição e os estudantes. É importante ressaltar, entretanto, que outros ajustes ainda serão aplicados pelo Governo Federal, além da impossibilidade de cumulação do PROUNI e FIES, de acordo com as regras anunciadas, e a nota mínima para solicitar o financiamento. Nesse sentido, em janeiro de 2015, o Governo definiu que as Instituições somente poderiam reajustar as mensalidades em até 6,41%, mas o Poder Judiciário tem concedido, liminarmente, a suspensão do limite. “Um dia após a presidente Dilma Rousseff admitir que o governo cometeu um erro na administração do Fies, o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, disse o programa de financiamento estudantil terá de passar por ajustes. [...] Segundo o ministro, a discussão em torno do programa terá como objetivo analisar os contratos vigentes, o “ponto mais crucial neste momento”. [...] As novas regras serão propostas pelo Ministério da Educação para o segundo semestre deste ano. “Algumas já começaram a ser aplicadas nessa fase transição”, disse. Entre os critérios que poderão ser utilizados estão as notas e a renda do aluno, o tipo do curso que será financiado e a distribuição regional de alunos.[...] A presidente Dilma Rousseff reconheceu que o governo cometeu um erro ao permitir que o controle das matrículas do Fies fosse feito pelas instituições de ensino privadas. Atualmente, 7,3 milhões de alunos estão no programa. Embora o custo anual do programa tenha subido de R\$ 1,1 bilhão em 2010 para R\$ 13,4 bilhões em 2014, no mesmo período, o número de alunos cresceu apenas 3%” (SOUZA; FROUFE; WARTH, 2015)

Diante da apresentação dos dados econômicos do programa para a Instituição e para os estudantes, é preciso avaliar também se os aspectos administrativos têm interferência nessa avaliação. Assim, buscou-se identificar a contribuição da infraestrutura para os bolsistas e a modificação da estrutura administrativa para dar conta das demandas do programa. Também buscou-se revelar se a inserção do programa, além do benefício fiscal, gerou outras despesas ou contribuições para a Instituição.

Na avaliação dos bolsistas, 18 entrevistados consideram que a Instituição possui uma infraestrutura que favorece a permanência e ressaltam a biblioteca como o principal indicador; mas, quando questionados acerca das possibilidades de auxílio institucional, os estudantes remetem à necessidade de auxílio acadêmico. Apenas 1 entende que a Instituição deveria auxiliar financeiramente e 5 relatam que a redução da taxa de segunda chamada foi importante.

Nos questionários aplicados, 83,33% dos bolsistas entendem que a infraestrutura da Instituição contribui plenamente para a permanência no curso. Entre os não bolsistas, esse número reduz para 63,90% dos estudantes pagantes, conforme os gráficos 32 e 33:

GRÁFICO 32 – Infraestrutura (bolsistas)

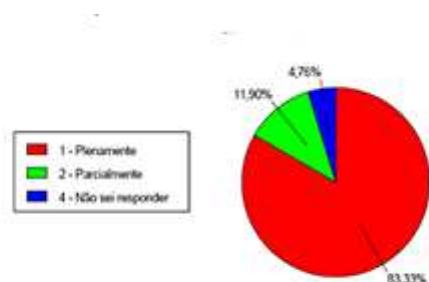
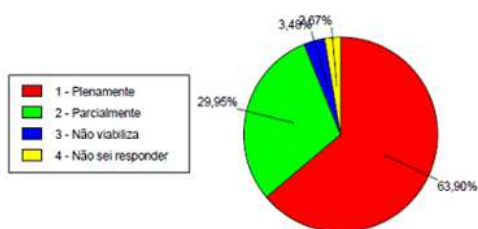


GRÁFICO 33 – Infraestrutura (não bolsistas)

1 - A Instituição possui infraestrutura física adequada para proporcionar sua permanência no curso?

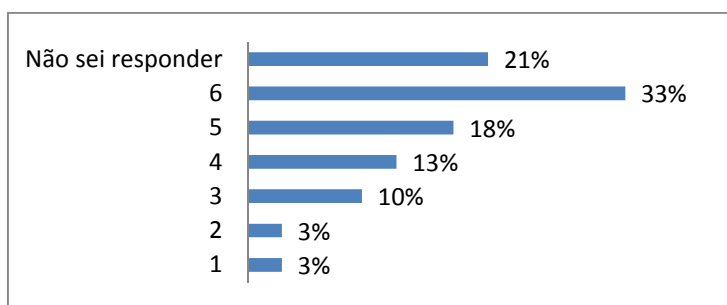


Quando questionados sobre a biblioteca, 97,59% dos bolsistas entendem que, todas as vezes ou na maioria das vezes que precisaram do material, foi possível encontrá-lo. Entre os não bolsistas, o material é encontrado sempre ou na maioria das vezes para 91,98%. Em relação à adequação das instalações, equipamentos e materiais de apoio, 92,94% dos bolsistas e 80,61% dos não bolsistas entendem que todos ou a maior parte são adequados ao curso. Os estudantes também avaliaram o Núcleo de Prática Jurídica da Instituição, mas 74,12% dos estudantes bolsistas e 70,89% dos pagantes ainda não estavam cursando disciplinas práticas, de modo que a avaliação do indicador ficou prejudicada.

Em relação aos estudantes bolsistas, questionou-se o papel da Instituição na viabilização da informação quanto às diretrizes do PROUNI, a exemplo do período de matrícula, atualização de bolsas, financiamentos, dentre outros. Oitenta e nove vírgula vinte e oito por cento dos bolsistas entendem que a Instituição viabiliza plenamente ou parcialmente o acesso às informações.

Entre os professores, apenas 51% consideram que a infraestrutura favorece a permanência no curso, conforme demonstrado no gráfico 34:

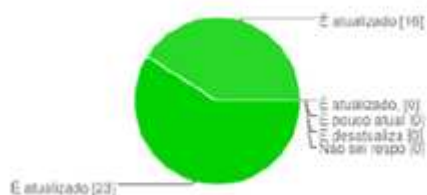
GRÁFICO 34 – Avaliação da infraestrutura - docentes



Quanto à biblioteca, os professores também avaliam positivamente, nos termos do gráfico 35:

GRÁFICO 35 – Avaliação da biblioteca – docentes

Como o senhor avalia o acervo da Biblioteca, quanto à atualização e quantidade, em face das necessidades dos alunos?



É atualizado e a quantidade atende plenamente aos alunos.	59%
É atualizado, mas a quantidade atende parcialmente aos alunos.	41%
É atualizado, mas a quantidade não atende aos alunos.	0%
É pouco atualizado.	0%
É desatualizado	0%
Não sei responder	0%

O Vice-coordenador do Curso concorda com a avaliação dos alunos e dos professores em relação à biblioteca do curso, apesar de parte dos docentes entender que a infraestrutura não favorece a permanência no curso. Ressalta-se que, para o curso de Direito, biblioteca e Núcleo de Prática constituem os eixos fundamentais da infraestrutura para o desenvolvimento das atividades do curso. Nesse sentido, relata o vice-coordenador:

As salas de aula possuem dimensões adequadas, cadeiras confortáveis, sistema de som e climatização, além de recursos audiovisuais. Tal configuração torna o ambiente de sala agradável, propício ao aprendizado. A biblioteca também favorece o estudo no próprio ambiente institucional, seja com as salas de estudo em grupo, seja nas baias de estudo individual. O acervo completo e em proporção ideal, segundo os critérios do Ministério da Educação, faz com que os estudantes do PROUNI tenham acesso gratuito à bibliografia indicada pelos docentes. O único aspecto que pode ser visto como negativo em termos de infraestrutura é o acesso à alimentação, pois a empresa que explora a lanchonete da Faculdade não oferece cardápio adequado para refeições e possui preço elevado.(VICE COORDENADOR ACADÊMICO).

A infraestrutura oferecida, entretanto, não foi especialmente alterada por conta da adesão ao Programa. Apenas algumas rotinas administrativas foram objeto de alteração para contemplar os prazos estabelecidos pelo Ministério da Educação. Hoje, a Instituição conta com um membro do corpo técnico administrativo para preenchimento dos dados do SISPROUNI e acompanhamento de matrícula e renovação de matrícula dos estudantes. Além disso, a depender do número de vagas oferecidas no semestre letivo, a Instituição tem de formar uma turma para atender à demanda, de modo a não ultrapassar o limite de alunos por sala (50 alunos).

O Diretor Financeiro, no entanto, entende que, apesar de ter despesas pontuais, tais como a oferta eventual de nova turma para atender aos bolsistas, a Instituição não faz um controle para mensurar a despesa gerada exclusivamente pela manutenção dos estudantes bolsistas. Em entrevista, afirma que:

Os investimentos são permanentes e não há uma estimativa pontual, porque não há um marco zero para isso. Esses investimentos são feitos na medida em que as necessidades se apresentam em função da comunidade acadêmica. Não fazemos uma segregação estratégica para o atendimento do programa. Nós temos um alto grau de evasão por parte dos bolsistas e isso gera uma compensação em novos ingressantes, então o semestre de entrada sempre recebe uma quantidade grande de alunos e, a depender da nossa ocupação logística nos demais semestres, precisamos fazer investimentos pontuais. Não seria possível fazer uma estimativa de quais dessas têm uma característica essencial do PROUNI, mesmo porque eu também considero o aluno do PROUNI como aluno pagante, um aluno que tem uma situação contratual como outra qualquer. Em decorrência disso, vamos atendendo às demandas na medida em que surgem.

Também afirma que o custo de um estudante bolsista é considerado o mesmo do não bolsista, ou seja, como o número de estudantes bolsistas representa em torno de 10% do total de alunos pagantes, a despesa segue essa proporção. Com clareza, dispõe que:

Nós temos atualmente cerca de 10% do nosso alunado composto por bolsistas do PROUNI, ou seja, as despesas de custeio e de pessoal se apresentam proporcionais. Em relação ao corpo docente, por exemplo, é normal dobrarmos turma em função da ocupação dos repetentes e dos bolsistas do PROUNI que vão chegando na Instituição. Nosso sistema operacional de informática, de portal do aluno, de lançamento de notas é precificado com base no quantitativo de alunos ativos na Instituição, assim como a segurança é estimada com base na comunidade acadêmica. Então, existem custos que evoluem de maneira proporcional ao contingente de alunos, de professores, corpo técnico. Nós temos uma pessoa responsável pelo PROUNI na instituição, mas não seria possível a gente mensurar [a despesa em relação à adesão ao programa], porque não fizemos uma simulação precisa do antes e depois, mas partimos do pressuposto em que o incremento nesse contingente de alunos é de 10% nessa comunidade e que os custos têm uma proporção a essa ocupação. É claro que tem alguns que acabam sendo marginais também, mas entre 5 e 10% da nossas despesas gerais (sic).

Em relação à dimensão administrativa, não se percebe alteração substancial nos procedimentos da Instituição pela adesão ao programa, assim como crescimento do custo para adequar à política. Os investimentos e as despesas são feitos com base no planejamento previsto e no número de alunos.

A infraestrutura, em especial a biblioteca, é considerada para a comunidade acadêmica como satisfatória para o desenvolvimento das atividades do curso e não se tem evidência de que a adesão ao programa promoveu mudanças nessa dimensão, salvo pela contratação de um responsável, assim como pela necessidade de ampliação natural do processo de crescimento da própria Instituição.

Por fim, é importante avaliar, de maneira geral, a visão de cada um dos envolvidos no que se refere ao PROUNI.

Para o diretor acadêmico,

[...] a razão econômica é um obvio motivo para a adesão ao PROUNI e não podemos ser hipócritas em não reconhecer isso. Entretanto, tirando o aspecto econômico, existe um aspecto importante que é a diversidade do corpo discente, quando você aumenta a diversidade do corpo discente você melhora o curso e isso é simplesmente factual (DIRETOR ACADÊMICO).

O vice-coordenador do curso, entretanto, apesar de reconhecer a importância do programa, entende que ainda são necessárias mudanças, em especial no que diz respeito à permanência dos estudantes:

Para mim o PROUNI é um programa voltado a viabilizar a formação em nível superior de estudantes carentes.

Em termos de acesso entendo que é possível dizer que o PROUNI promove a democratização do ensino superior. Possibilita que pessoas das classes socioeconômicas menos abastadas ingressem em cursos superiores e tenham a esperança de um futuro profissional mais promissor do que a sua realidade atual.

Além disso, considerando os critérios de seleção, permite ao aluno a escolha entre instituições de ensino, dos cursos com os quais tem afinidade.

Contudo, entendo que o acesso atualmente é a fase mais simples desse processo. O grande desafio é a permanência dos estudantes no ensino superior. Há diversos fatores que contribuem para a evasão dos estudantes do PROUNI, entre eles: a dificuldade de deslocamento das suas residências até a Faculdade, não apenas em relação à distância, mas também considerando o custo e a baixa qualidade do transporte público em nossa cidade; necessidade de trabalhar para manter o próprio sustento e/ou da família, fato que acaba por reduzir o tempo dedicado aos estudos; falta de base educacional provocada por um ensino de base deficiente, que promove mais a cultura do armazenamento/reprodução de conhecimento do que a sua construção; as dificuldades de interação...

Obviamente a atribuição de viabilizar a permanência não pode recair somente sobre o Estado. O aluno deve reconhecer a oportunidade de melhoria de vida e abraçá-la com vontade. [...] As Instituições de Ensino também devem ser responsáveis por desenvolver ações que viabilizem a permanência dos estudantes do PROUNI. Entretanto, do jeito que o programa está implementado as instituições particulares acabam não desenvolvendo ações nesse sentido. Infelizmente é preciso que existam normas específicas que atribuam tal obrigação compartilhada.

Creio que a fase de assegurar o acesso ao ensino superior esteja definitivamente consolidada. Agora é imprescindível uma especial atenção a essa segunda fase. À permanência. Sem ela o programa permanecerá deficiente em seu principal objetivo.

A permanência é reverberada também na entrevista de dois estudantes:

O PROUNI é um programa bom, é um programa eficiente, só que o aspecto que eu acho negativo no PROUNI é que se a pessoa realmente se encaixar no padrão econômico que o PROUNI exige ela não consegue se manter aqui que é 100% é um salário e meio por pessoa, então três salários duas pessoas, como somos eu e minha mãe não chega a essa renda, mas se chegasse ainda tudo bem, eu e minha mãe esse salário estava ótimo, mas eu acredito que a situação econômica de muita gente, para o tamanho da família inviabiliza a pessoa se manter no curso, em qualquer curso, é uma questão econômica mesmo. Muita gente consegue entrar, cursar por um tempo, muita gente desiste por vários motivos, um dos motivos deve ser esse, além do relacionamento com os alunos que eu acho uma bobagem,

gente que ficava mais quieto, não gostava muito de se enturmar, até porque o que eles conversam não é uma realidade de quem é aluno do PROUNI, como final de ano vou p Disney, só que tem pessoas que não conseguem separar isso, eu estou aqui para me formar, não para fazer amizades, amizades podem vir, mas eu entrei aqui para me formar em Direito. Então com relação ao PROUNI o defeito é essa questão econômica, agora a solução para isso eu não sei, porque gerar mais uma política assistencialista não é o ideal [...] (sic) (ALUNO 5º SEMESTRE NOTURNO).

Uma vez se falou na sala que os alunos conseguem entrar na faculdade por causa do PROUNI, mas não conseguem permanecer por questões mil e uma delas é, às vezes, que o aluno do PROUNI tem que trabalhar durante o dia e estudar à noite e se ele trabalha durante o dia cansa a mente e o corpo e à noite ele não consegue desenvolver muito bem por causa do cansaço, porque está com sono, então se você tivesse uma bolsa de auxílio para os alunos, porque ele não teria tanto essa preocupação de ter de trabalhar, porque a faculdade demanda mais tempo, para a gente estudar, pegar os outros livros e assim trabalhar e estudar é complicado [...] O programa em si o objetivo do governo é fantástico, para quem quer entrar no ensino superior de excelência, porque a gente sabe que nem sempre a universidade pública tem aquele nível de qualidade que a gente gostaria, a estrutura não é tão boa assim, o PROUNI é um programa muito bom, tem algumas coisas que poderiam ser melhoradas, como aquela questão, eles exigem de você uma pobreza tal para poder entrar na faculdade e talvez uma pessoa que tenha uma renda familiar de R\$3.000,00 não tenha condições de fazer uma faculdade de Direito, porque tem outras coisas para pagar, transporte, alimentação, então a questão da bolsa-auxílio, é a questão de ela aumentar talvez a renda exigida para poder a pessoa participar do programa (sic) (ALUNO 6º SEMESTRE MATUTINO).

Para além da permanência, o diretor financeiro ainda indica que algumas medidas de melhoria são fundamentais para o pleno sucesso do programa. Dentre eles, destaca a vantagem econômica obtida pelas Instituições com a adesão:

Eu considero o PROUNI um programa revolucionário em alguns aspectos, porque transformou a vida de muitas pessoas, possibilitou o acesso à educação superior em escolas que jamais esses bolsistas teriam condição de cursar como pagantes, porém o programa tem um custo para a União elevado frente ao retorno que se dá de formação desses jovens bolsistas. É preciso acompanhar melhor os indicadores de retorno, considerando a anistia tributária como uma receita que não teve proveito por parte da União. Fatalmente, se fizéssemos a conta, demoraríamos de entender como financeiramente viável para a União, contudo o que se sabe é que muitas instituições de ensino têm o programa para a sua subsistência, muitas ainda estão de portas abertas por conta do programa, então ele acaba por criar um ciclo de sinergia entre a formação acadêmica de alunos carentes, que é revolucionária, e a subsistência de algumas instituições de ensino, que geram riquezas, que geram movimentação da economia, que geram tributos municipais, que geram pesquisa, conhecimento. Algumas delas não estariam em atividade se o PROUNI não existisse e, por fim, eu considero o PROUNI um programa ainda carente de algumas transformações[...] Acredito que ele é um programa exitoso para o tempo de vida que ele tem, acredito que nos próximos anos a transformação do PROUNI será de extrema importância, sobretudo nos setores da economia mais carentes como saúde e educação. Espero que o PROUNI consiga criar mecanismos de controle. Recentemente alguns desses mecanismos foram incorporados, e a gente vê um salto de qualidade, sobretudo no controle efetivo do perfil desses alunos: hoje o sistema do PROUNI é integrado ao SISU, ao RENAVAL, ao sistema da Receita Federal e, com essa integração, a

permanência de alunos que não são carentes, dentro do escopo do programa, fica bastante dificultada. Então, enxergo que os movimentos recentes do PROUNI são de amadurecimento e, portanto, eu acredito num horizonte PROUNI ainda mais exitoso se essas situações forem resolvidas, sobre a situação econômica da contraprestação, que eu acho que é o problema central e deve haver algum tipo de solução, dentro de uma legalidade, que afaste situações de extrema diferença entre o que se oferta como contraprestação de um serviço educacional e o que se obtém de ganho econômico a partir da isenção. As faculdades que têm uma discrepância grande dessas variáveis precisam ser submetidas a um tipo de monitoramento ou abordagem para que a gente tenha mais efetividade do programa. [...] Saber qual a temporalidade dele, no futuro, eu não teria condição de dizer, mas para nossa realidade atual ela é fundamental (sic).

A partir desse estudo de caso, portanto, foi possível avaliar as contribuições do Programa para a Instituição de Ensino. Mais uma vez é preciso ressaltar que essa pesquisa pretende ser instrumento para as novas discussões em torno da política pública, na medida em que avaliar as dimensões acadêmica e econômico-administrativa para os sujeitos envolvidos não seria possível sem essa delimitação da investigação.

Não restam dúvidas de que o programa é eficaz para o ingresso de cidadãos que até então estavam excluídos dessa etapa educacional. Por outro lado, ainda são necessários muitos ajustes, conforme já demonstrado, em especial na dimensão acadêmica, permitindo a permanência dos estudantes bolsistas e uma adequação das Instituições para receber estudantes que têm dificuldades para acompanhar o curso, por diversas razões.

Na dimensão econômica, é preciso uma atuação na redução das diferenças entre o que a Instituição deixa de pagar de tributos e quantidade de alunos bolsistas. Também são necessárias revisões no critério renda para a obtenção de bolsas integrais e parciais, assim como na permanência dos estudantes, que, em virtude das dificuldades financeiras, podem desistir do curso ou elevar o tempo de duração no curso. Na dimensão administrativa, as mudanças não foram perceptíveis para a Instituição investigada, acredita-se que, motivado pelo projeto político-pedagógico, pretende ser de excelência e sem uma diferenciação dos estudantes. Desse modo, qualquer investimento em infraestrutura, ampliação do corpo técnico e docente foi feito considerando o número de alunos, independentemente da forma de ingresso.

6 CONCLUSÃO

O PROUNI é entendido como uma forma de privatização, em que o Estado concede subsídios (isenções tributárias) para as instituições em contrapartida às bolsas dos estudantes, foi escolhido como objeto da pesquisa, na tentativa de avaliar as mudanças implementadas em uma Instituição de Ensino em Salvador, nas dimensões acadêmicas e econômico-administrativa.

Na dimensão acadêmica partiu-se da premissa de que o PROUNI promoveu, de fato, um acesso de cidadãos até então excluídos, permitindo a ampliação de vagas, sem que o Governo tivesse que investir, necessariamente, na esfera pública. Logicamente que, no Governo Lula, a transferência indireta de recursos públicos para setor privado, por meio desse programa, não provocou ausência de investimento nas instituições públicas.

Na dimensão econômico-administrativa, por sua vez, o programa amenizou o impacto da ociosidade de vagas nas Instituições Privadas, além de permitir a já referida transferência dos recursos públicos para o particular. Ocorre que, da forma que foi instituído, o programa trazia muitos benefícios à Instituições de Ensino, porque a isenção tributária ocorreria independente do número de vagas efetivamente ocupadas.

Nesse contexto, o Governo Federal, a partir do ano de 2011, passou a identificar a necessidade de algumas mudanças para o equilíbrio do programa. O grande problema, entretanto, é que a ausência de informações essenciais, tais como valor total da renúncia fiscal, número de vagas efetivamente ocupadas, custo médio dos alunos bolsistas, dentre outros, não permite avaliar a plena efetividade e os impactos para as Instituições, alunos, Governo e sociedade, de uma forma geral.

Por essa razão, diante da necessidade de compreender o PROUNI e considerando a escassez dos dados, a pesquisa realizada pretendeu analisar as duas dimensões para avaliar as contribuições do programa na Instituição de ensino escolhida.

Na dimensão acadêmica, ficou evidenciada a diferença no perfil socioeconômico dos alunos bolsistas e não bolsistas, justificada, é claro, pelos requisitos para a concessão da bolsa. Os alunos bolsistas são, em regra, estudantes de escolas públicas da educação básica e o nível de escolaridade dos pais é basicamente até o

ensino médio. Já os alunos não bolsistas são essencialmente oriundos de escolas privadas, e os pais tiveram melhor formação educacional, alcançando índices elevados na pós-graduação. Entretanto, apesar dessas diferenças no perfil, tanto os estudantes bolsistas quanto os não bolsistas contam com as famílias para auxiliá-los nas despesas com a educação superior.

A maior preocupação, na dimensão acadêmica, é a permanência dos estudantes bolsistas, já que o índice de evasão alcançou, desde a implementação do programa, 57,31% dos estudantes. Destes, 44,82% encerraram por insuficiência de rendimento, ou seja, não atingiram o desempenho acadêmico esperado pelo programa, que é de 75% das disciplinas do semestre.

Para os alunos entrevistados, a dificuldade acadêmica está ligada à questão econômica, que enseja a falta de recursos materiais e, conseqüentemente, a necessidade de trabalhar para se manter. Além disso, ficou evidenciado na pesquisa que a dificuldade de aprendizado (adaptação ao curso e à metodologia de avaliação) e o emocional são também fatores preponderantes para a permanência no curso, já que não consideram, em sua maioria, que a educação básica foi oferecida com qualidade necessária. Para os alunos não bolsistas a realidade é outra: a maior dificuldade está relacionada ao modelo de avaliação, não representando a questão econômica como um fator preponderante.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos alunos bolsistas, os que conseguem permanecer discordam, em sua maioria, que as dificuldades econômicas e acadêmicas o levariam a desistir do curso. Logicamente que essas dificuldades dos estudantes bolsistas são enfrentadas pela atuação de cada um, a partir do incentivo das próprias famílias e dos colegas de classe.

Não existe uma atuação sistemática da Instituição, por meio de programas de acompanhamento, para a permanência dos estudantes e estímulo à interação social dos estudantes bolsistas e não bolsistas. A ausência de uma atuação, nesse sentido, faz com que a comunidade acadêmica (alunos e professores) nem sempre perceba a diversidade e dificuldades de cada um, além de não permitir o direcionamento de ações para reduzir as dificuldades enfrentadas pelos alunos bolsistas.

Desde a implementação do programa, a Instituição não mudou as estratégias no processo de ensino-aprendizagem para receber alunos bolsistas, apesar de os professores entenderem a importância do acompanhamento para a permanência no curso. Essa atuação, de alguma forma, torna eventuais processos discriminatórios invisíveis, na medida em que os alunos não bolsistas, em sua maioria, não conseguem identificar os estudantes bolsistas.

É inegável, porém, que a presença de alunos bolsistas, com perfil socioeconômico diferente dos estudantes não bolsistas, permitiu a convivência da comunidade acadêmica com a diversidade. Restou evidenciado, ainda, na dimensão acadêmica, a necessidade de se instituir um programa permanente de acompanhamento ao bolsista do PROUNI, especialmente que possa compreender as reais dificuldades de desempenho e minimizar o déficit de aprendizado do ensino médio. Essa atuação ficaria a cargo da Instituição de Ensino, que tem o contato com o estudante bolsista e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de atuar nas efetivas demandas dos beneficiários do programa. A própria Instituição poderia utilizar os recursos já existentes, tais como o Núcleo Psicopedagógico e o Núcleo de Atendimento ao Discente para implementar o programa de acompanhamento, que deve ocorrer desde o seu ingresso até a conclusão do curso, de forma individualizada e em grupo, como forma de integrar o estudante na educação superior e na própria comunidade acadêmica, assim como identificar as reais dificuldades de aprendizado e outras que interfiram no processo de aprendizagem.

Por outro lado, há também necessidade de expansão do programa de bolsa-permanência, uma vez que a dificuldade econômica é um fator que influencia no desempenho e na própria permanência dos estudantes bolsistas (a bolsa permanência oferecida hoje pelo Governo para alunos bolsistas é muito restrita e só aplicada para estudantes cujos cursos têm carga horária superior a 6 horas diárias). Logicamente que a bolsa permanência não é capaz de resolver as dificuldades econômicas das famílias, mas permite custear as despesas diretas com a educação superior, tais como transporte, compra de livros, alimentação, dentre outros.

Diante dos aspectos acadêmicos, portanto, além do já citado programa sistemático de acompanhamento e a expansão do programa de bolsa permanência, a pesquisadora sugeriu a revisão do critério de perda da bolsa por insuficiência de rendimento. Conforme esclarecido no capítulo 5, o aluno perde a bolsa se não atingir

o percentual de 75% das disciplinas matriculadas no semestre letivo. Ocorre, entretanto, que a sugestão é alterar o critério para a reprovação em 75% da carga horária do semestre e não 75% do total das disciplinas. Essa mudança parece ser sutil, mas corrigiria o tratamento desigual conferido a alguns estudantes, conforme demonstrado no quadro 6, que apresenta que estudantes, com a mesma aprovação na carga horária semestral e reprovação em número diferente de disciplinas, pode perder a bolsa caso tenha um maior número de disciplinas reprovadas. Não se deseja, com essa solução, reduzir o desempenho com qualidade dos alunos, mas permitir que o critério incida pela carga horária do semestre, especialmente quando na matriz curricular da Instituição houver um número substancial de disciplinas com carga horária reduzida (no caso da Instituição, a matriz curricular é formada por disciplinas com carga horária de 72 horas e de 36 horas).

A dimensão econômico-administrativa merece uma especial atenção para demonstrar as contribuições do PROUNI. Conforme amplamente discutido nos capítulos anteriores, o programa foi criado para inserir na educação superior os cidadãos que não teriam condições de arcar com os custos privados dessa etapa em contrapartida à isenção tributária concedida às Instituições Privadas, ou seja, para aderir ao PROUNI, a Instituição deveria oferecer 1 bolsa para cada 10,7 estudantes pagantes. O controle de vagas seria feito pelo próprio governo, que, por meio do SISPROUNI, liberaria, semestralmente, o número de vagas necessário para atingir ao critério estabelecido.

Ocorre, entretanto, com base no estudo feito pelo Tribunal de Contas diagnosticou que o programa passava pela não ocupação total de todas as vagas oferecidas, gerando prejuízo aos cofres públicos. Na Instituição não foi diferente: em todos os processos seletivos nunca houve a ocupação integral das vagas, apesar da isenção tributária ocorrer independente do número de estudantes bolsistas.

Por conta disso, a pesquisadora buscou diagnosticar o valor da mensalidade dos alunos bolsistas, em comparação com os não bolsistas. Tomando como base o valor da mensalidade em 2014.2, na forma como o programa foi instituído, a mensalidade dos não bolsistas era de R\$ 1.423,00 enquanto a dos bolsistas chegaria ao valor de R\$ 2.785,00, ou seja, representaria 95,74% a mais do valor da mensalidade de um estudante efetivamente pagante. Ainda assim, mesmo que houvesse a ocupação integral, o valor da mensalidade do bolsista chegaria a R\$ 2.170,53.

Para tentar corrigir essas distorções, em 2011 o Congresso Nacional alterou o critério econômico do programa, instituindo o POEB, fator de proporção pela ocupação efetiva das bolsas. Diante dos diversos entraves judiciais, a aplicação desse fator de redução ficou prejudicada para as Instituições que aderiram até junho de 2011, somente valendo para as novas adesões a partir dessa data. Do mesmo modo, a Receita Federal, pelo imbróglio judicial criado, decidiu, por meio da Portaria 1.476, de julho de 2014, suspender a aplicação do POEB para as Instituições que fizeram a adesão até junho de 2011.

Apesar de a Instrução Normativa determinar a suspensão, a Instituição de Ensino, por desconhecimento, continuou a aplicar o POEB, mesmo a partir de julho de 2014, quando já estava suspenso o cálculo com a utilização do fator de redução. Considerado o fator de redução, a mensalidade do aluno do PROUNI na Instituição caiu de R\$ 3.572,71 (semestre 2014.1) e R\$ 2.785,52 (semestre 2014.2) para R\$ 2.679,53 e R\$ 2.089,14, respectivamente, permitindo a redução da diferença entre as mensalidades dos alunos pagantes e as dos bolsistas.

Por outro lado, a Instituição, pelo fato de ter aplicado o POEB indevidamente, pôde recorrer à esfera administrativa para compensar os valores pagos no ano de 2014, já que a Receita Federal suspendeu a aplicação do POEB nesse ano.

É importante ressaltar, ainda, que não se pode afirmar o futuro dessas ações judiciais e até quando a Receita Federal manterá a suspensão, mas é inegável que a manutenção dos critérios de isenção tributária, na forma como foi instituído em 2004, gera enormes prejuízos aos cofres públicos, permitindo que o valor das mensalidades dos alunos bolsistas seja muito superior aos dos alunos efetivamente pagantes.

Além disso, mesmo que o Poder Judiciário reconheça a constitucionalidade do POEB, seria possível reduzir ainda mais os custos do programa para o Estado se se utilizasse o regime da compensação tributária, vale dizer, os créditos tributários gerados pelas vagas ocupadas seriam abatidos dos débitos tributários devidos pela Instituição ao Erário.

Apesar dessa solução não encontrar amplo amparo, porque, para parte da doutrina, a compensação tributária só é possível quando contribuinte e Poder Público têm créditos tributários, não sendo aplicável no caso em tela, já que a receita das

mensalidades, em tese, não pode ser considerada crédito dessa natureza. Por outro lado, na pesquisa, segue-se o entendimento de que é possível a compensação tributária por meio de edição de Lei Complementar, que teria a possibilidade de permitir a compensação dos créditos tributários devidos pelas Instituições e os créditos de mensalidades devidos pelo Poder Público, gerando uma economia ao Erário quando houver vaga ociosa ou evasão dos estudantes bolsistas.

Ainda na dimensão econômico-administrativa, além de repensar a forma das isenções tributárias para as Instituições, a fim de considerar tão-somente as vagas ocupadas e o valor efetivo das mensalidades, por meio do regime de compensação tributária, é preciso também reconhecer que o renda média das famílias mudou significativamente nos últimos 10 anos, o que revela a necessidade de rever o limite de 1,5 salário mínimo para as bolsas integrais e 3 salários mínimos para as bolsas parciais. Também o cálculo leva em conta a renda bruta *per capita* familiar, apesar de a capacidade de pagamento não ser a mesma, já que incide sobre os rendimentos o imposto de renda e a previdência, excluindo alguns cidadãos que poderiam ser habilitados para o programa e, conseqüentemente, ensejaria na possibilidade de ocupação das vagas ociosas.

Na dimensão em análise também não foi possível perceber alterações pela implementação do programa na Instituição. A direção administrativa planeja a infraestrutura, a ampliação dos corpos docente e técnico-administrativo pelo total de alunos, sem fazer distinção entre os públicos. Esses dados foram evidenciados pela percepção da comunidade em relação a essa dimensão, assim como pela entrevista realizada com o Diretor Financeiro, que ressaltou a plena ocupação das vagas autorizadas pelo Ministério da Educação, o que gera, necessariamente, um crescimento das despesas e dos investimentos pelo número total de estudantes.

A comunidade acadêmica, portanto, a partir da análise das contribuições das dimensões acadêmicas e econômico-administrativa, entende que esse programa foi essencial para o ingresso de estudantes carentes, mas há melhorias/ajustes que podem ser feitos para reduzir os custos do Estado e, ao mesmo tempo, permitir uma maior efetividade, em especial a plena ocupação das vagas ofertadas e permanência dos alunos bolsistas.

Nesse momento de incerteza, entretanto, principalmente com as recentes mudanças efetuadas no PROUNI, assim como FIES, o Governo Federal precisa ser muito cauteloso e transparente nas ações, evitando que a sociedade viva uma sensação de retrocesso e que essa política possa efetivamente modificar a vida de milhares de cidadãos que não teriam condição, sozinhos, de arcar com os custos da educação superior.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.129, p.637-651, set./dez., 2006.

AMARAL, N.C. O financiamento das universidades brasileiras e as assimetrias regionais: um estudo sobre o custo do aluno. In: CHAVES, V.L.J.; SILVA JR, J.R. *Educação superior no Brasil e diversidade regional*. Belém: EDUFPA, 2008, p. 127-151

ANDRADE, Cibele Yahn de. *Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social*. Ensino Superior. Unicamp. Disponível em: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/acesso-ao-ensino-superior-no-brasil-equidade-e-desigualdade-social>. Acesso em: 29 maio 2013.

ANUÁRIO da Educação básica 2012. São Paulo: Moderna, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 12.ed. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BBC BRASIL. Brasil dá mais do PIB para a educação do que países ricos, mas gasto por aluno ainda é pequeno. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140908_relatorio_educacao_lab>. Acesso em: 07 out.2014.

BELFIELD, Clive R.; LEVIN, Henry M. *A privatização da educação: causas e implicações*. Portugal: Edições Asas, 2004.

BELLINTANI, Guilherme Cortizo. *O novo mundo do trabalho e a expansão educacional: a graduação como variável no acesso ao emprego*. 2010. Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano), Universidade do Salvador – UNIFACS -, Salvador.

BELLINTANI, Guilherme. O investimento em educação como fator de desenvolvimento.: as justificativas em torno da expansão do ensino superior. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

BLAUG, Mark. *Metodologia da economia ou como os economistas explicam*. Tradução de Afonso Santos Lima. São Paulo: Edusp, 1975.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na Constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p.191-199.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação nos 50 anos da Constituição de 1946. *Revista Informação Legislativa*, a.33, n.132, p. 29-35, out./dez., 1996.

BOAVENTURA, Edivaldo. *Universidade em mudança*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1971.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. O problema com a teoria do capital humano: uma crítica marxista. *American Economic Review, New York*, v. 65, n.2, p.74-82, 1975.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 set.2012a.

BRASIL. INEP. *Censo Escolar*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 06 jun.2013a.

BRASIL. INEP. *História da Prova Brasil e do SAEB*. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/historico>. Acesso em: 06 jun.2013b.

BRASIL. INEP. *Pisa*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>. Acesso em: 06 jun.2013c.

BRASIL. MEC. *Ensino Superior*. Entenda as cotas para quem estudou todo ensino médio nas escolas públicas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>. Acesso em: 08 jun.2013d.

BRASIL. MEC. *MEC suspende ingresso de estudantes em 270 cursos no país*. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br> >. Acesso em: 10 dez.2013f.

BRASIL. MEC. *Reuni*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1085>. Acesso em: 08 jun.2013e.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2001-2011. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 10 out.2012b

BRASIL. *Projeto de lei n. 8035/2010*. Plano Nacional de Educação 2011-2020.

BRASIL. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. Despacho do Secretário n.192, em 18 dez. 2012. *Diário Oficial da União*, n.244, seção 1, p.32-35. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=19/12/2012&jornal=1&pagina=33&totalArquivos=168>. Acesso em: 19 dez.2012b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*. Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.

CAREGNATO, Rita Catalina; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, 2006, p.679-684, Out-Dez; 15(4).

CARNOY, Martin *et. al.* *Expansão das universidades em uma economia global em mudança: triunfo dos BRICs?*. Stanford, Califórnia: Editora da Universidade de Stanford, 2013.

CARTOLA - AGÊNCIA DE CONTEÚDO - TERRA EDUCAÇÃO. *Faculdades privadas: ProUni tem exigências desatualizadas*. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/educacao/faculdades-privadas-prouni-tem-exigencias-desatualizadas,64482e6fb6b95410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>. Acesso em: 20 set. 2014

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Grupo de Trabalho n.11. Disponível em:< www.anped.org.br>. Acesso em: 01 nov.2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, José Sérgio F. O declínio do sentido público da educação. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, v.89, n.223, p.411-424, set./dez., 2008.

CASTRO, Claudio de Moura. *Educação brasileira: consertos e remendos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

CASTRO, Claudio de Moura. *Educação brasileira: consertos e remendos*. São Paulo: Rocco, 2007.

CASTRO, Maria Helena de Magalhães. Estado e mercado na regulação da educação superior. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CATANI, A.M. GILIOLI, R.S.P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. *Linhas Críticas*, v. 11, n. 20, jan-jun. 2005.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p.31-53.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário*. 11.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p.69-80.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões na educação superior. *Avaliação* (Campinas) [online]. 2002, vol.07, n.01, p. 09-33. ISSN 1414-4077.

DURHAM, E. R. . A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: A. M. Catani. (Org.). *Novas perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1997, p.9-27.

ESCRIGAS, Cristina; LOBERA, Josep. Novas dinâmicas para a responsabilidade social. In: GUINI. *Educação Superior em tempo de transformação: novas dinâmicas para a responsabilidade social*. Trad. Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p.3-19.

FACEIRA, Lorbélia da Silva. *O ProUni como política pública em suas instâncias macro-estruturais, meso-institucionais e microsociais : pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas universidades na Região Metropolitana do Rio*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3.ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

FRIEDMAN, Milton; FREDMAN, Rose. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1979.

GARCIA, Maria. Reserva do possível: os ardis da linguagem e o direito à educação. *Revista de Direito Educacional*, a.3, v.6, p.99-114, 2012.

GARNELO, Luiza. Resenhas (avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais). *Cad. de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 22(5), p.1115-1118, maio, 2006.

GIL, Antonio Carlos. *Estudo de caso*. São Paulo: Atlas, 2009

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GLOBO. *Brasil deve recuperar posto de 6ª maior economia em 2013, diz FMI*. Disponível em: www.g1.com. Acesso em: 01 jul. 2013

HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p.201-239.

IG. São Paulo. *Valor médio da mensalidade de faculdades cresce 4% em 2014 e atinge R\$ 645*. Disponível em: <www.ig.com.br>. Acesso em: 16 jun.2014.

II CONED. *Plano Nacional de Educação: a proposta da sociedade brasileira*. Consolidado na Plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação, Belo Horizonte, 9 nov.1997.

INEP. *Censo da Educação Básica: 2011*. Resumo Técnico. Brasília: INEP, 2012.

INEP. *Censo da Educação básica: 2012*. Resumo Técnico. Brasília: INEP, 2013.

INEP. *Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico – Brasília: INEP, 2013b*.

INEP. *Censo da Educação superior 2013*. Brasília: INEP, 2013c

INEP. *Sinaes*. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 11 nov.2012b.

INEP. *Sinopse do Censo da Educação Superior. 2011*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 25 maio 2013.

INEP. *Sinopse do Censo da Educação Superior. 2012*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 26 jan.2014.

INEP/CEDEPLAR. *Análise dos indicadores educacionais calculados durante o convênio INEP/CEDEPLAR*. Convênio n.29/2002. Belo Horizonte, Março, 2005.

INSTITUTO HERBERT LEVY. *Ensino fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. São Paulo: IHL, 1992.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis, 2004.

LAVILLE, Chistian; DIONE, Jean. *A construção do saber*. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEVY, Daniel. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*. Mexico: Centro de Estudios sobre la universidad, 1995.

LIBERATI, Wilson. Conteúdo material do direito à educação escolar. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 207-271

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *R. Katál*, Florianópolis, v.14, n.1, p.86-94, jan./jun., 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 34.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARBACK NETO, Guilherme. *Avaliação: instrumento de gestão universitária*. Vila Velha: Hoper, 2007

MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis. O direito fundamental de acesso ao ensino superior: a “estatização” de vagas nas universidades particulares. Separata da obra ‘*Temas de Direito da Educação*’. Coimbra: Almedina, 2006.

MATTA, Alfredo Eurico Rodrigues et.al. (org.). *Educação, cultura e direito: coletânea em homenagem a Edivaldo M. Boaventura*. Salvador: Edufba, 2005, p.770-782.

MEC. *Programa Universidade para todos*. Disponível em: http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 13 dez.2012

MEC. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 24. out.2012b.

MEC. Portaria Normativa n.2, de 31 de março de 2008. Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_2_compilada.pdf. Acesso em: 20 dez.2014.

MEC. *Portaria Normativa 19, de 20 de novembro de 2008*. Disponível em: file:///C:/Users/Carol/Downloads/Portaria_Normativa_19_de_20112008_Manutencao_bolsas_compilada.pdf. Acesso em: 22 jan. 2015

MEC. Portaria Normativa 8, de 26 de abril de 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Carol/Downloads/portaria_8_prouni_300413.pdf. Acesso em: 20 set. 2014.

MEC. Portaria Normativa 21, de 26 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=29/12/2014>. Acesso em: 23 de jan. 2015

MEC. *Portaria Normativa 1, de 2 de janeiro de 2015*. Disponível em: file:///C:/Users/Carol/Downloads/Portaria_normativa_1_de_02_01_2015_regulament_a_os_processos_seletivos_prouni.pdf. Acesso em: 22 jan. 2015.

MEC. *Programa Universidade para todos*. Disponível em: http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 12 abr.2014.

MEC/SESu/DIPES. *Manual de orientação ao bolsista*. Edição de janeiro 2013. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf. Acesso em: 18 out. 2013.

MEC. *Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=607&id=12302&option=com_content. Acesso em: 13 jan. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 9(3), p.239-262, jul./set., 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Introdução: conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: _____ et. al. (org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagens de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p.19-52.

MOREIRA, Vital. *Por uma justa repartição dos encargos com o ensino superior público*. Debate sobre a reforma do ensino superior promovido pela Direção-Geral da AAC. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 19 fev. 2003.

NETTO, Andrei. Brasil investe em educação, mas gasto por aluno ainda é baixo, diz OCDE. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 12.set.2012.

NONATO, Alexandre. Aumento das mensalidades em 2011 e 2012: o que significam esses números da Análise Setorial do Ensino Superior Privado? *Bússola educacional*, n.58, jul.2012. Disponível em: <www.hoper.com.br>. Acesso em: 3 set.2012.

O GLOBO. *Avanços no PROUNI e FIES geram uma economia de mais de R\$ 325 milhões, segundo o TCU*. Disponível: <http://oglobo.globo.com/educacao/avancos-no-prouni-no-fies-geram-economia-de-mais-de-325-milhoes-segundo-tcu-11200324>. Acesso em: 03 jan. 2014.

OCDE. *Panorama sobre a educação*: indicadores da OCDE. 2008.

OTRANTO, Célia Regina. *A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implementação*. Grupo de Trabalho n.11. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 01 nov.2012.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de capital humano. *Cadernos de Pesquisa*. n.113, p. 185-191, jul., 2001.

PEGORARO, Ludimar. *Terceiro setor na educação superior brasileira*. Campinas: Leitura Crítica, 2013.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituições brasileiras (1923-1988)*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p.255-291.

PLANK, David N. Os interesses público e privado na educação brasileira: males crônicos, soluções longínquas. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, v.72, n.170, p.31-44, jan./abr., 1991.

PLANK, David N.; VERHINE, Robert E. *Corporativismo, estacamiento político y decaimiento institucional en las universidades federales de Brasil*. *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, 1º semestre, año/volume XXXIII, número 001, p.99-136, Distrito Federal, México: Centro de Estudios Educativos, 2003

RECEITA FEDERAL. *Tributos*. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/dipj/2000/orientacoes/LucroReal.htm#PessoasJuridicasObrigadasaoLucroReal-Ano-calendariode1999>. Acesso em: 16 out. 2013.

RISTOFF, Dilvo I. *Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior*. Florianópolis: Insular, 1999.

RODRIGUES, Cinthia. *Educação básica custa mais na particular. Superior, na pública*. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/educacao+basica+custa+mais+na+particular+superior+na+publica/n1597000724462.html>. Acesso em: 19 out.2013.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior Unicamp* - Edição nº 4, p. 28-43, out., 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. *A Universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. *Cálculo amostral*: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 01 ago.2013.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. *Educação e desenvolvimento: onde estamos, e para onde vamos*. Texto preparado para o seminário "Brasil em Desenvolvimento. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 6 out. 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. *Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina*. Notas prévias preparadas para o projeto de Estudos Comparados sobre Política de Educação Superior para a América Latina - 1993-4. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/americaj latina.htm# ftn11>. Acesso em: 27 maio 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios da educação no Brasil. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p.9-51.

SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián. *Políticas educacionais e coesão social*. Tradução de Micheline Christophe e Roberta Caldas. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009.

SECRETARIA ACADEMICA. *Sistema Sagres Acadêmico*. 2014

SEVERINO, Antonio Joaquim. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. *Educar*, Curitiba, n. 31, p. 73–89, UFPR, 2008.

SGUISSARD, Valdemar. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade. In: *IV Seminário de Educação Brasileira*, Campinas: Unicamp, 21 fev. 2013, p.1-31.

SIFUENTES, Mônica. *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001..

SILVA JÚNIOR, Arnor da, et.al. Políticas públicas para a educação superior: a avaliação, a regulação e a supervisão de IES privadas em debate. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.22, n. 82, p. 215-240, jan./mar. 2014

SINEPE-BA/SINPRO-BA. Convenção Coletiva de Trabalho 2011/2012. Disponível em: www.sinpro-ba.org.br. Acesso em: 17 abr.2014.

SOARES, José Francisco. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. . In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p.91-117.

SOUZA; FROUFE; WARTH. É preciso revisar critérios do Fies, diz ministro. *Folha de São Paulo*, 18 mar. 2015. Disponível em: www.cmconsultoria.com.br. Acesso em: 23 mar.2015

STAKE, Robert E. *A arte da investigação com estudos de caso*. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

SUCUPIRA, Newton. *O ensino superior, o Estado e a autonomia universitária*. In: Encontro de Reitores Brasil-Argentina. Academia Brasileira de Educação, 1991

TEDESCO, Juan Carlos. *Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina*. Tradução de Ana Paula Cantanhêde de Araújo. *Estudos Avançados*, n.12(5), p. 23-44, 1991.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação e Universidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

TEIXEIRA, Pedro Nuno. Financiamento do ensino superior: desafios e escolhas. In: 2º Ciclo de seminários internacionais – Educação no século XXI: modelos de

sucesso, 2, 2008, Brasília. *Ciclo...*, Rio de Janeiro: SENAC/Departamento Nacional, 2009, p.9-30.

THE WORLD BANK. *Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas*. Traducción al español de María Angélica Monardes. Whashington: Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, 2000.

TILAK, Jandhyala. *Ensino superior e desenvolvimento*. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2003.

TRF 1ª Região. Processo N° 0024643-51.2014.4.01.3400 - 6ª VARA FEDERAL. Disponível em: www.trf1.jus.br. Acesso em: 25 nov.2014.

VASCONCELLOS, Celso dos S. *Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico*. São Paulo: Libertad, 2002.

VERHINE, Robert E. Educação e mercado de trabalho implicação teórica de dados baianos. *Revista da FAEEDBA*, ano 4, n. 4, Salvador, UNEB, 1995.

VERHINE, Robert E. *Educação e mercado de trabalho: perspectivas alternativas e suas implicações para problema da pobreza*. Salvador: UFBA/Centro de Recursos Humanos, 1982.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Tradução: Daniel Grassi. São Paulo: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada aluno bolsista

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Acadêmico e Vice-Coordenador

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Administrativo-Financeiro

APÊNDICE D – Questionário alunos bolsistas

APÊNDICE E – Questionário alunos pagantes

APÊNDICE F – Questionário docentes

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada aluno bolsista

1. Onde e com quem você mora atualmente? Quem é o provedor da sua família? Qual o grau de escolaridade dos seus pais?
2. Em que tipo de escola você concluiu o ensino médio? O aprendizado construído na escola de ensino médio o (a) ajudou/ajuda no seu curso atual? Como foi a sua trajetória no ensino médio? Sentia alguma dificuldade? Gostava da escola, em termos de exigência do curso, infraestrutura?
3. Que tipo de bolsa de estudos/auxílio você recebe para custear as mensalidades do seu curso? Sem a bolsa do PROUNI você conseguiria ingressar na educação superior?
4. Como você ficou sabendo do PROUNI?
5. Você recebe ajuda de alguém da família ou alguma instituição para lhe manter na faculdade? Quem mais o (a) estimula/ajuda a estar nesse ambiente?
6. Você trabalha atualmente (incluindo o estágio)? E antes de entrar na Faculdade? Se sim, você sentiu dificuldade para conseguir? Você acha que ter ingressado na educação superior o (a) ajudou?
7. Por que escolheu o curso de Direito e a Faculdade?
8. Você se identifica para os seus colegas como aluno bolsista? Se não, por quê?
9. Como é a sua relação com os professores?
10. Você sente dificuldade para se relacionar com os seus colegas não bolsistas, realizar as atividades? Você percebe tratamento diferente (tratamento discriminatório) entre alunos bolsistas e não bolsistas pela Instituição?
11. Qual (is) a(s) principal (ais) dificuldade (s) para permanecer no curso?
12. Já pensou em desistir do curso ou já fez algum trancamento de semestre letivo? Por quê?
13. Quais as mudanças vivenciadas por você após o seu ingresso na educação superior, em especial nos aspectos socioeconômicos, acadêmicos (aprendizagem, produção de conhecimento – leitura, produção de textos, articulação verbal e escrita), culturais (ampliação de acesso à internet, cinema, música, acompanhamento de notícia – leitura de jornal, revista, etc)?
14. Como você considera o seu rendimento acadêmico na Instituição? Como você considera o grau de exigência da Instituição?
15. A Instituição contribui/poderia contribuir para a sua permanência no curso? De que forma?

16. Você acha que a infraestrutura da IES possibilita a sua permanência, por exemplo a biblioteca, estrutura física, recursos tecnológicos?
17. A Instituição o (a) orienta acerca das diretrizes do PROUNI?
18. Você acredita que a sua condição de bolsista pode influenciar o seu ingresso no mercado de trabalho?
19. Quais as suas perspectivas para o mercado de trabalho após a sua colação de grau?
20. Como você avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior? Que poderia ser feito para melhorar o programa? Destaque os principais pontos negativos e positivos do programa

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Acadêmico e Vice-Coordenador

1. A infraestrutura física da IES possibilita a permanência do bolsista? De que forma?
2. Como a IES percebe a implementação do PROUNI em relação ao perfil do aluno, diversidade socioeconômica e rendimento acadêmico dos estudantes bolsistas e não bolsistas?
3. Há interesse institucional na implementação de um programa específico de nivelamento e acompanhamento discente bolsista?
4. Como a IES lida com a carência de renda para a permanência e rendimento escolar?
5. Quais as principais dificuldades dos alunos bolsistas para a permanência no curso?
6. É visível a interação social entre alunos bolsistas e não bolsistas? A Instituição contribui para a interação dos alunos bolsistas com os demais colegas? Quais as estratégias utilizadas para promover essa interação social? A existência ou não dessas ações favorece ou dificulta a permanência dos bolsistas?
7. A Instituição promoveu mudanças acadêmicas para aderir ao programa? Como o senhor avalia a adesão ao Programa para a Instituição em relação às dimensões econômico-administrativa e acadêmica?
8. O senhor entende necessárias mudanças nas estratégias acadêmicas para auxiliar/contribuir no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes bolsistas e permanência no curso? Se sim, quais as mudanças ainda necessárias para a Instituição?
9. Como o senhor avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturada Diretor Administrativo-Financeiro

1. Quanto o PROUNI e o FIES representam financeiramente para a Instituição? Sem esses programas, a Instituição conseguiria ter resultado operacional esperado? Quanto o PROUNI e os contratos do FIES representam em relação à receita total das mensalidades?
2. A inserção do §3º, art.8º, da lei 11.096 (isenção na proporcionalidade das bolsas) alterou a dimensão financeira da Instituição? Haverá a adoção de alguma providência em virtude da nova determinação legal?
3. A receita oriunda do PROUNI tem alguma destinação específica?
4. Há algum acompanhamento do valor de tributos não arrecadados em virtude da adesão ao PROUNI x o número de bolsas ocupadas semestralmente (receita x número de bolsas), ou seja, qual seria o “valor da mensalidade” se considerado os tributos não arrecadados e o número de vagas ocupadas?
5. Qual o custo do aluno pagante na IES? Existe diferença entre o custo do aluno bolsista e pagante?
6. Houve necessidade de ampliação da estrutura física para atender aos ingressantes do PROUNI? Se sim, qual o investimento necessário?
7. Houve a necessidade de ampliação do corpo técnico-administrativo e docente para atender às vagas do PROUNI? Se sim, quanto a despesa com pessoal representou em relação à despesa necessária para atender aos alunos pagantes?
8. Houve mudança nos procedimentos administrativos (período de matrícula, rotinas de secretaria, financeira e de tecnologia) para atender aos estudantes?
9. A infraestrutura física da IES possibilita a permanência do bolsista? De que forma?
10. Como a IES percebe a implementação do PROUNI em relação ao perfil do aluno, diversidade socioeconômica e rendimento acadêmico dos estudantes bolsistas e não bolsistas?
11. Como a IES lida com a carência de renda para a permanência e rendimento escolar?
12. Quais as principais dificuldades dos alunos bolsistas para a permanência no curso?
13. Como o senhor avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

APÊNDICE D – Questionário dos alunos bolsistas

Prezado aluno,

O Programa Universidade para todos foi criado por força da Lei 11.096, com o intuito de permitir o ingresso de estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita máxima de três salários mínimo. Essa política já permitiu o acesso de mais de 1,2 milhão de cidadãos na educação superior, de modo que é necessário entender as contribuições do referido Programa para a Instituição e para os beneficiários, visando à reflexão da eficiência da política e de que forma ela contribui para a mobilidade social.

Por conta disso, desenvolvemos um questionário a partir das três dimensões: econômicas (avaliação do seu perfil socioeconômico), acadêmicas (avaliação da escolha do curso, da Instituição, desempenho acadêmico, possíveis dificuldades) e administrativas (avaliação da infraestrutura da Instituição).

Contamos com a sua colaboração para responder ao questionário. As informações levantadas são sigilosas e serão tratadas coletivamente. Portanto, você não será identificado.

Pedimos que as questões sejam respondidas de forma consciente e que expressem a sua real visão sobre os itens.

QUESTIONÁRIO

DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA

01 Qual o seu estado civil?

- a) Solteiro(a).
- b) Casado(a).
- c) Separado(a)/divorciado(a).
- d) Viúvo(a).
- e) Outro.

02 Como você se considera?

- a) Branco
- b) Negro
- c) Pardo(a)/ Mulato(a)
- d) Amarelo(a) (de origem oriental)
- d) Indígena ou de origem indígena

03 Onde e como você mora atualmente?

- a) Em casa ou apartamento, sozinho.
- b) Em casa ou apartamento, com pais e/ ou parentes
- c) Em casa ou apartamento, com cônjuge e/ou filho
- d) Em casa ou apartamento com outras pessoas (incluindo República)
- f) Em outros tipos de habitação individual ou coletiva (hotel, hospedaria, pensionato, etc.)

04 Quantas pessoas da sua família moram com você?

(Contando com seus pais, irmãos, cônjuge, filhos ou outros parentes que moram na mesma casa com você).

- | | |
|------------|-----------------|
| a) Nenhuma | e) Quatro |
| b) Uma | f) Cinco |
| c) Duas | g) Seis |
| d) Três | h) Mais de seis |

05 Somando a sua renda com a dos familiares que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar? (Considere a renda de todos os seus familiares).

- a) Nenhuma.
- b) Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.086,00).
- c) Acima de 1,5 até 3 salários mínimos (R\$ 1.086,01 a R\$ 2.172,00).
- d) Acima de 3 até 4,5 salários mínimos (R\$ 2.172,01 a R\$ 3.258,00).
- e) Acima de 4,5 até 6 salários mínimos (R\$ 3.258,01 a R\$ 4.344,00).
- f) Acima de 6 até 10 salários mínimos (R\$ 4.344,01 a R\$ 7.240,00).
- g) Acima de 10 até 30 salários mínimos (R\$ 7.240,01 a R\$ 21.720,00).
- h) Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 21.720,01).

06 Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso (incluindo qualquer bolsa).

- a) Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.
- b) Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.
- c) Tenho renda e me sustento totalmente.

- d) Tenho renda, me sustento e contribuo com o sustento da família.
- e) Tenho renda, me sustento e sou o principal responsável pelo sustento da família

07 Após o seu ingresso na educação superior, você passou a exercer algum tipo de atividade profissional?

- a) () Não
- b) () Sim

08 Se sim, qual a atividade profissional mais ocupa a sua carga horária?

- a) Estágio
- b) Emprego remunerado
- c) Prestação de Serviços
- d) Trabalho voluntário
- e) Trabalho eventual

09 Indique a resposta que melhor descreve sua atual atividade profissional:

- a) Não estou trabalhando.
- b) Trabalho eventualmente.
- c) Trabalho até 20 horas semanais.
- d) Trabalho mais de 20 horas semanais e menos de 40 horas semanais.
- e) Trabalho em tempo integral – 40 horas semanais ou mais.

10 Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento você recebe para custear as mensalidades do Curso?

- a) ProUni Integral
- b) ProUni Parcial
- c) FIES
- d) ProUni Parcial e FIES.
- e) Prouni parcial e outro tipo de bolsa oferecida por governo estadual, distrital ou municipal.
- f) Prouni parcial e Bolsa parcial oferecida por outra entidade (empresa, ONG, etc).

11 Você recebe ou recebeu algum tipo de bolsa-auxílio (exceto para cobrir as mensalidades)?

- a) Não.
- b) Sim

12 Sim recebe algum tipo de bolsa auxílio, qual?

- a) Bolsa permanência do PROUNI
- b) Bolsa-Estágio
- c) bolsa oferecido por órgão governamental.
- d) bolsa oferecido por órgão não-governamental.
- e) Outra _____

13 Até que nível de ensino seu pai concluiu?

- a) Nenhuma escolaridade.
- b) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- c) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- d) Ensino médio.
- e) Ensino superior.
- f) Pós-graduação.

14 Até que nível de ensino sua mãe concluiu?

- a) Nenhuma escolaridade.
- b) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- c) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- d) Ensino médio.
- e) Ensino superior.
- f) Pós-graduação.

15 Você mudou de cidade, Estado ou País para realizar este Curso?

- a) Não
- b) Sim, mudei de uma cidade para a outra, dentro do mesmo Estado.
- c) Sim, mudei de Estado.
- d) Sim, mudei de País.

16 Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?

- a) Todo em escola pública.
- b) Todo em escola privada (particular), com bolsa de estudos
- c) A maior parte em escola pública.
- d) A maior parte em escola privada (particular), com bolsa de estudos.

17 Que tipo curso de ensino médio você concluiu?

- a) Ensino médio tradicional
- b) Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, etc.).
- c) Profissionalizante magistério (Curso Normal)
- d) Educação de Jovens e adultos- EJA/ Supletivo
- e) Outro _____

18 Qual o principal meio de transporte para chegar à Faculdade?

- a) Ônibus
- b) Táxi
- c) Carro próprio
- d) Carro da família
- e) Outro _____

19 Se não obtivesse bolsa do PROUNI conseguiria ingressar na educação superior?

- a) Não
- b) Sim
- c) Sim, mas com algum financiamento do governo

DIMENSÃO ACADÊMICA

20 O curso de Direito foi a sua 1ª opção?

- a) Sim
- b) Não

21 Qual o principal motivo que o levou a escolher o curso de Direito?

- a) O mercado de trabalho é garantido
- b) Garante uma boa remuneração
- c) Afinidade pessoal/vocação
- d) Permite conciliar aula/trabalho
- e) Possibilidade de conciliar estudos com outros afazeres
- f) Compatibilidade entre a minha nota do ENEM e o curso
- g) Influência de amigos e/ou familiares

22 Por que escolheu esta Faculdade?

- a) compatibilidade entre a minha nota do ENEM e o número de vagas oferecido
- b) influência de amigos e/ou familiares
- c) localização da instituição
- d) qualidade do curso
- e) outros _____

23 Até o momento atual, qual turno concentrou a maior parte das disciplinas do seu curso?

- a) Matutino
- b) Noturno
- c) Não há concentração em um turno.

24 Você se identifica como aluno do PROUNI para colegas e professores?

- a) Sim
- b) Às vezes
- c) Somente quando perguntado
- d) Não, tenho vergonha
- e) Não, me sinto discriminado
- f) Não, não acho necessário
- g) Outro _____

Para as questões 25, 26 e 27 escolha APENAS UMA OPÇÃO que mais se aproxima da sua realidade:

25 Como é sua relação com os professores?

- a) Converso com eles sobre o assunto da matéria
- b) Converso com eles assuntos não relacionados ao curso
- c) Somente assisto às aulas e faço as tarefas solicitadas
- d) Outra situação _____

- 26 Em relação aos meus colegas de sala possuo mais afinidades e costumo realizar as minhas atividades
- Com outros colegas bolsistas do PROUNI
 - Com outros alunos bolsistas de outros programas
 - Com outros colegas pagantes
 - Com todos os colegas
 - Com nenhum deles

27 Algum dos grupos abaixo está sendo determinante para você enfrentar dificuldades durante o seu curso superior?

- Não tenho dificuldade.
- Não recebo apoio para enfrentar dificuldades.
- Familiares
- Líder ou representante religioso.
- Colegas de curso ou amigos.
- Professores do curso.
- Profissionais do serviço de apoio ao estudante da IES.
- Colegas de trabalho.
- Outro _____

28 Qual a principal dificuldade para acompanhamento do curso?

- Dificuldade econômica
- Dificuldade de aprendizado
- Dificuldade com o modelo de avaliação de aprendizagem aplicado pela Instituição
- Relacionamento com os colegas
- Relacionamento com os professores
- Relacionamento com a Instituição
- Indisponibilidade de tempo para dedicar ao curso
- Outra _____

29 Participa de atividades extraclasse (grupos de estudo, oficinas, palestras, visitas técnicas, programas de monitoria, etc)?

- Não, meu horário de trabalho não permite
- Não, por questões pessoais
- Não, não tenho interesse
- Sim, com muita frequência
- Sim, razoavelmente
- Sim, com pouca frequência

30 Os alunos bolsistas DO PROUNI têm desempenho acadêmico

- Acima da média da turma
- Dentro da média da turma
- Abaixo da média da turma
- Não sei responder

31 Como você avalia o nível de exigência do seu colégio/curso (ensino médio)?

- Deveria exigir muito mais
- Deveria exigir um pouco mais
- Exige na medida certa
- Deveria exigir um pouco menos
- Deveria exigir muito menos

32 Como você avalia o nível de exigência do Curso?

- Deveria exigir muito mais
- Deveria exigir um pouco mais
- Exige na medida certa
- Deveria exigir um pouco menos
- Deveria exigir muito menos

A seguir, leia cuidadosamente cada assertiva e indique seu grau de concordância com cada uma delas, segundo a escala que varia de 1 (discordância total) a 6 (concordância total). Caso você julgue não ter elementos para avaliar a assertiva, assinale a opção "Não sei responder"

33 -Após meu ingresso na educação superior, eu ampliei a minha aprendizagem e produção de conhecimento (leitura, produção de textos, articulação verbal e escrita, etc.).	1	2	3	4	5	6	Não sei responder
---	---	---	---	---	---	---	-------------------

34 - Após meu ingresso na educação superior, ampliei meu acesso à produção cultural, leitura de jornal, Internet, cinema, museu, músicas, outros).							
35- Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades realizadas em sala							
36- Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades extraclasse realizadas							
37 - A Instituição oferece oportunidades para superar problemas e dificuldades relacionadas ao meu processo de formação e rendimento acadêmico							
38 - Eu sinto mais dificuldade de acompanhar o curso que os estudantes não bolsistas do Prouni							
39 - Enfrentei mais dificuldade para a realização do meu estágio obrigatório do que os meus colegas não bolsistas							
40 - Já pensei em desistir do curso em virtude das dificuldades financeiras enfrentadas							
41 - Já pensei em desistir do curso em virtude das dificuldades acadêmicas							
42- Já pensei em desistir do curso porque não consigo me relacionar com os meus colegas e professores							
43 - A realização do curso contribuirá para o meu ingresso no mercado de trabalho							
44 - Conseguirei atuar na área do meu curso após a minha colação de grau							
45- Conseguirei concluir o meu curso no tempo esperado							

46 Como você avalia o Prouni enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

- a) Não sei avaliar
- b) É um programa importante, porque permite a inserção de estudantes sem condições financeiras
- c) Não deveria existir
- d) Permite o acesso, mas não proporciona a permanência dos estudantes
- e) Outro fundamento _____

47 Colocando em ordem de prioridade, de 1 a 5, na sua opinião qual dos itens a seguir descritos devem ser objeto de aperfeiçoamento ao programa ?

- () Regras para suspensão/encerramento do usufruto da bolsa
- () Regras para transferência da bolsa
- () Regras de aproveitamento acadêmico mínimo
- () Atuação da coordenação do Prouni em sua instituição de ensino
- () Atendimento telefônico e por e-mail do MEC

DIMENSÃO ADMINISTRATIVA

48 As condições gerais das instalações físicas (de salas de aula, bibliotecas e ambiente estudo) para o funcionamento do Curso são adequadas?

- a) Sim, todas.
- b) Sim, a maior parte.
- c) Somente algumas.
- d) Nenhuma.

49 As instalações de laboratórios, os equipamentos, os materiais e os serviços de apoio específico do curso são adequados?

- a) Sim, todos.
- b) Sim, a maior parte.
- c) Somente alguns.

d) Nenhum.

50 O Núcleo de Prática Jurídica permite o aprendizado prático para o exercício profissional?

- a) Sim
- b) Não
- c) Ainda não estou cursando as disciplinas práticas

51 Com que frequência você normalmente utiliza a Biblioteca de sua instituição?

- a) Diariamente.
- b) Entre duas e quatro vezes por semana.
- c) Uma vez por semana.
- d) Uma vez a cada 15 dias.
- e) Somente em época de provas e/ou trabalho
- f) Nunca a utilizo

52 Dentre as vezes em que você precisou utilizar o acervo da Biblioteca, você conseguiu ter acesso ao material?

- a) Sim, todas as vezes
- b) Sim, a maior parte das vezes.
- c) Somente algumas vezes
- d) Nunca

53 A Instituição possui infraestrutura física adequada para proporcionar sua permanência no curso?

- a) Plenamente
- b) Parcialmente
- c) Não viabiliza
- d) Não sei responder

54 Como a sua instituição viabiliza o acesso às informações (período de matrícula, atualização de bolsas, financiamentos, etc) para lhe orientar acerca do Programa Universidade para Todos?

- a) Plenamente
- b) Parcialmente
- c) Não viabiliza
- d) Não sei responder

APÊNDICE E – Questionário alunos pagantes

O Programa Universidade para Todos foi criado por força da Lei 11.096, com o intuito de permitir o ingresso de estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita máxima de três salários mínimo. Essa política já permitiu o acesso de mais de 1,9 milhão de cidadãos na educação superior, de modo que é necessário entender as contribuições do referido Programa para a Instituição e os beneficiários, visando à reflexão da eficiência da política e de que forma ela contribui para a mobilidade social.

Por conta disso, desenvolvemos um questionário a partir das três dimensões: econômicas (avaliação do seu perfil socioeconômico), acadêmicas (avaliação da escolha do curso, da Instituição, desempenho acadêmico, possíveis dificuldades) e administrativas (avaliação da infraestrutura da Instituição) para aplicar a você, aluno não bolsista, permitindo uma comparação com os estudantes bolsistas.

Contamos com a sua colaboração para responder ao questionário. As informações levantadas são sigilosas e serão tratadas coletivamente. Portanto, você não será identificado.

Pedimos que as questões sejam respondidas de forma consciente e que expressem a sua real visão sobre os itens.

QUESTIONÁRIO

DIMENSÃO ECONÔMICA (PERFIL SOCIOECONÔMICO)

01 Qual o seu estado civil?

- a) Solteiro(a).
- b) Casado(a).
- c) Separado(a)/divorciado(a).
- d) Viúvo(a).
- e) Outro.

02 Como você se considera?

- a) Branco
- b) Negro
- c) Pardo(a)/ Mulato(a)
- d) Amarelo(a) (de origem oriental)
- d) Indígena ou de origem indígena

03 Onde e como você mora atualmente?

- a) Em casa ou apartamento, sozinho.
- b) Em casa ou apartamento, com pais e/ ou parentes
- c) Em casa ou apartamento, com cônjuge e/ou filho
- d) Em casa ou apartamento com outras pessoas (incluindo República)
- f) Em outros tipos de habitação individual ou coletiva (hotel, hospedaria, pensionato, etc.)

04 Quantas pessoas da sua família moram com você?

(Contando com seus pais, irmãos, cônjuge, filhos ou outros parentes que moram na mesma casa com você).

- a) Nenhuma
- b) Uma
- c) Duas
- d) Três
- e) Quatro
- f) Cinco
- g) Seis
- h) Mais de seis

05 Somando a sua renda com a dos familiares que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar? (Considere a renda de todos os seus familiares).

- a) Nenhuma.
- b) Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.086,00).
- c) Acima de 1,5 até 3 salários mínimos (R\$ 1.086,01 a R\$ 2.172,00).
- d) Acima de 3 até 4,5 salários mínimos (R\$ 2.172,01 a R\$ 3.258,00).
- e) Acima de 4,5 até 6 salários mínimos (R\$ 3.258,01 a R\$ 4.344,00).
- f) Acima de 6 até 10 salários mínimos (R\$ 4.344,01 a R\$ 7.240,00).
- g) Acima de 10 até 30 salários mínimos (R\$ 7.240,01 a R\$ 21.720,00).
- h) Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 21.720,01).

06 Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso (incluindo qualquer bolsa).

- a) Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.
- b) Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.
- c) Tenho renda e me sustento totalmente.
- d) Tenho renda, me sustento e contribuo com o sustento da família.
- e) Tenho renda, me sustento e sou o principal responsável pelo sustento da família

07 Após o seu ingresso na educação superior, você passou a exercer algum tipo de atividade profissional?

- a) Não
- b) Sim

08 Se sim, qual a atividade profissional mais ocupa a sua carga horária?

- a) Estágio
- b) Emprego remunerado
- c) Prestação de Serviços
- d) Trabalho voluntário
- e) Trabalho eventual

09 Indique a resposta que melhor descreve sua atual atividade profissional:

- a) Não estou trabalhando.
- b) Trabalho eventualmente.
- c) Trabalho até 20 horas semanais.
- d) Trabalho mais de 20 horas semanais e menos de 40 horas semanais.
- e) Trabalho em tempo integral – 40 horas semanais ou mais.

10 Você recebe algum tipo de bolsa de estudos ou financiamento para custear as mensalidades do Curso?

- a) Não
- b) Sim

11 Se recebe bolsa para custear a mensalidade, qual?

- a) FIES
- b) bolsa oferecida por governo estadual, distrital ou municipal.
- c) Bolsa parcial oferecida por outra entidade (empresa, ONG, etc).
- d) Outra _____

12 Você recebe ou recebeu algum tipo de bolsa-auxílio (exceto para cobrir as mensalidades)?

- a) Não.
- b) Sim

13 Se recebe algum tipo de bolsa auxílio, qual?

- a) Estágio
- b) bolsa oferecido por órgão governamental.
- c) bolsa oferecido por órgão não-governamental.
- d) Outra _____

14 Até que nível de ensino seu pai concluiu?

- a) Nenhuma escolaridade.
- b) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- c) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- d) Ensino médio.
- e) Ensino superior.
- f) Pós-graduação.

15 Até que nível de ensino sua mãe concluiu?

- a) Nenhuma escolaridade.
- b) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- c) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- d) Ensino médio.
- e) Ensino superior.
- f) Pós-graduação.

16 Você mudou de cidade, Estado ou País para realizar este Curso?

- a) Não
- b) Sim, mudei de uma cidade para a outra, dentro do mesmo Estado.
- c) Sim, mudei de Estado.
- d) Sim, mudei de País.

17 Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?

- a) Todo em escola particular
- b) Todo em escola pública.
- c) Todo em escola privada (particular), com bolsa de estudos
- d) A maior parte em escola pública.

e) A maior parte em escola privada (particular), com bolsa de estudos.

18 Que tipo curso de ensino médio você concluiu?

- a) Ensino médio tradicional
- b) Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, etc.).
- c) Profissionalizante magistério (Curso Normal)
- d) Educação de Jovens e adultos- EJA/ Supletivo
- e) Outro _____

19 Qual o principal meio de transporte para chegar à Faculdade?

- a) Ônibus
- b) Táxi
- c) Carro próprio
- d) Carro da família
- e) Outro _____

DIMENSÃO ACADÊMICA

20 O curso de Direito foi a sua 1ª opção?

- a) Não
- b) Sim

21 Qual o principal motivo que o levou a escolher o curso de Direito?

- a) O mercado de trabalho é garantido
- b) Garante uma boa remuneração
- c) Afinidade pessoal/vocação
- d) Permite conciliar aula/trabalho
- e) Possibilidade de conciliar estudos com outros afazeres
- f) Compatibilidade entre a minha nota do ENEM e o curso
- g) Influência de amigos e/ou familiares

22 Por que escolheu a Faculdade Baiana de Direito?

- a) compatibilidade entre a minha nota do ENEM e o número de vagas oferecido
- b) influência de amigos e/ou familiares
- c) localização da instituição
- d) qualidade do curso
- e) outros _____

23 Até o momento atual, qual turno concentrou a maior parte das disciplinas do seu curso?

- a) Matutino
- b) Noturno
- c) Não há concentração em um turno.

Para as questões 24, 25 e 26 escolha APENAS UMA OPÇÃO que mais se aproxima da sua realidade

24 Como é sua relação com os professores?

- a) Converso com eles sobre o assunto da matéria
- b) Converso com eles assuntos não relacionados ao curso
- c) Somente assisto às aulas e faço as tarefas solicitadas
- d) Outra situação _____

25 Em relação aos meus colegas de sala possuo mais afinidades e costumo realizar as minhas atividades

- a) Com todos os colegas
- b) Com colegas pagantes
- c) Com colegas bolsistas do PROUNI
- d) Com colegas bolsistas de outros programas
- e) Com nenhum deles

26 Algum dos grupos abaixo está sendo determinante para você enfrentar dificuldades durante o seu curso superior?

- a) Não tenho dificuldade.
- b) Não recebo apoio para enfrentar dificuldades.
- c) Familiares
- d) Líder ou representante religioso.
- e) Colegas de curso ou amigos.
- f) Professores do curso.

- g) Profissionais do serviço de apoio ao estudante da IES.
 h) Colegas de trabalho.
 i) Outro _____

27 Qual a principal dificuldade para acompanhamento do curso?

- a) Dificuldade econômica
 b) Dificuldade de aprendizado
 c) Dificuldade com o modelo de avaliação de aprendizagem aplicado pela Instituição
 d) Relacionamento com os colegas
 e) Relacionamento com os professores
 f) Relacionamento com a Instituição
 g) Disponibilidade de tempo para dedicar ao curso
 h) Outra _____

28 Participa de atividades extraclasse (grupos de estudo, oficinas, palestras, visitas técnicas, programas de monitoria, etc)?

- a) Não, meu horário de trabalho não permite
 b) Não, por questões pessoais
 c) Não, não tenho interesse
 d) Sim, com muita frequência
 e) Sim, razoavelmente
 f) Sim, com pouca frequência

29 Você considera que os alunos BOLSISTAS DO PROUNI têm desempenho acadêmico

- a) Acima da média da turma
 b) Dentro da média da turma
 c) Abaixo da média da turma
 d) Não sei responder

30 Como você avalia o nível de exigência do seu colégio/curso (ensino médio)?

- a) Deveria exigir muito mais
 b) Deveria exigir um pouco mais
 c) Exige na medida certa
 d) Deveria exigir um pouco menos
 e) Deveria exigir muito menos

31 Como você avalia o nível de exigência do Curso?

- a) Deveria exigir muito mais
 b) Deveria exigir um pouco mais
 c) Exige na medida certa
 d) Deveria exigir um pouco menos
 e) Deveria exigir muito menos

A seguir, leia cuidadosamente cada assertiva e indique seu grau de concordância com cada uma delas, segundo a escala que varia de 1 (discordância total) a 6 (concordância total). Caso você julgue não ter elementos para avaliar a assertiva, assinale a opção "Não sei responder"

32 - Após meu ingresso na educação superior, eu ampliei a minha aprendizagem e produção de conhecimento (leitura, produção de textos, articulação verbal e escrita, etc.).	1	2	3	4	5	6	Não sei responder
33 - Após meu ingresso na educação superior, ampliei meu acesso à produção cultural, leitura de jornal, Internet, cinema, museu, músicas, outros).							
34- Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades realizadas em sala							
35- Percebo interação entre os alunos bolsistas e não bolsistas nas atividades extraclasse realizadas							
36 - A Instituição oferece oportunidades para superar problemas e dificuldades relacionadas ao meu processo de formação e rendimento acadêmico							
37 - Eu sinto menos dificuldade de							

acompanhar o curso que os estudantes bolsistas do PROUNI							
38 - Enfrentei menos dificuldade para a realização do meu estágio obrigatório do que os meus colegas bolsistas							
39 - Já pensei em desistir do curso em virtude das dificuldades financeiras enfrentadas							
40 - Já pensei em desistir do curso em virtude das dificuldades acadêmicas							
41- Já pensei em desistir do curso porque não consigo me relacionar com os meus colegas e professores							
42 - A realização do curso contribuirá para o meu ingresso no mercado de trabalho							
43 - Conseguirei atuar na área do meu curso após a minha colação de grau							
44- Conseguirei concluir o meu curso no tempo esperado							

45 Como você avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

- a) Não sei avaliar
- b) É um programa importante, porque permite a inserção de estudantes sem condições financeiras
- c) Não deveria existir
- d) Permite o acesso, mas não proporciona a permanência dos estudantes
- e) Outro fundamento _____

46 Como você percebe os alunos bolsistas do PROUNI?

- a) Não percebo diferença
- b) Não consigo identificá-los
- c) Não sei da existência de alunos bolsistas na Instituição
- d) Percebo que demonstram muito interesse
- e) Percebo que têm muita dificuldade no acompanhamento do curso
- f) Outro _____

DIMENSÃO ADMINISTRATIVA

47 As condições gerais das instalações físicas (de salas de aula, bibliotecas e ambiente estudo) para o funcionamento do Curso são adequadas?

- a) Sim, todas.
- b) Sim, a maior parte.
- c) Somente algumas.
- d) Nenhuma.

48 As instalações de laboratórios, os equipamentos, os materiais e os serviços de apoio específico do curso são adequados?

- a) Sim, todos.
- b) Sim, a maior parte.
- c) Somente alguns.
- d) Nenhum.

49 O Núcleo de Prática Jurídica permite o aprendizado prático para o exercício profissional?

- a) Sim
- b) Não
- c) Ainda não estou cursando as disciplinas práticas

50 Com que frequência você normalmente utiliza a Biblioteca de sua instituição?

- a) Diariamente.
- b) Entre duas e quatro vezes por semana.
- c) Uma vez por semana.
- d) Uma vez a cada 15 dias.
- e) Somente em época de provas e/ou trabalho
- f) Nunca a utilizo

51 Dentre as vezes em que você precisou utilizar o acervo da Biblioteca, você conseguiu ter acesso ao material?

- a) Sim, todas as vezes

- b) Sim, a maior parte das vezes.
- c) Somente algumas vezes
- d) Nunca

52 A Instituição possui infraestrutura física adequada para proporcionar sua permanência no curso?

- a) Plenamente
- b) Parcialmente
- c) Não viabiliza
- d) Não sei responder

APÊNDICE F – Questionário docentes

O Programa Universidade para todos foi criado por força da Lei 11.096, com o intuito de permitir o ingresso de estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita máxima de três salários mínimo. Essa política já permitiu o acesso de mais de 1,2 milhão de cidadãos na educação superior, de modo que é necessário entender as contribuições do referido Programa para a Instituição e para os beneficiários, visando à reflexão da eficiência da política e de que forma ela contribui para a mobilidade social.

Por conta disso, desenvolvemos um questionário para avaliar o desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas e as possíveis dificuldades enfrentadas na permanência no curso.

Contamos com a sua colaboração para responder ao questionário. As informações levantadas são sigilosas e serão tratadas coletivamente. Portanto, você não será identificado.

Pedimos que as questões sejam respondidas de forma consciente e que expressem a sua real visão sobre os itens.

QUESTIONÁRIO

01 Como o senhor avalia o nível de exigência do Curso?

- a) Deveria exigir muito mais
- b) Deveria exigir um pouco mais
- c) Exige na medida certa
- d) Deveria exigir um pouco menos
- e) Deveria exigir muito menos

02 O senhor considera que deve haver diferença no nível de exigência entre estudantes bolsistas e não bolsistas?

- a) Concordo plenamente
- b) Concordo parcialmente
- c) Discordo

03 O senhor considera que o curso contribui para a aquisição de cultura geral dos alunos bolsistas?

- a) Contribui amplamente.
- b) Contribui parcialmente.
- c) Contribui muito pouco.
- d) Não contribui.

04 O senhor considera que o curso contribui para a aquisição de formação teórica dos alunos bolsistas na área?

- a) Contribui amplamente.
- b) Contribui parcialmente.
- c) Contribui muito pouco.
- d) Não contribui.

05 O senhor considera que o curso contribui na preparação para o exercício profissional dos alunos bolsistas?

- a) Contribui amplamente.
- b) Contribui parcialmente.
- c) Contribui muito pouco.
- d) Não contribui.

06 A realização do curso contribuirá para o ingresso no mercado de trabalho dos alunos bolsistas na área de formação?

- a) Contribuirá amplamente.
- b) Contribuirá parcialmente.
- c) Contribuirá muito pouco.
- d) Não contribuirá.

07 A Instituição contribui para a permanência e rendimento acadêmico dos alunos bolsistas?

- a) Contribui amplamente.
- b) Contribui parcialmente.
- c) Contribui muito pouco.
- d) Não contribui.

08 Existe algum programa de acompanhamento/permanência dos estudantes bolsistas?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei responder

09 O senhor modificou as estratégias acadêmicas para auxiliar/contribuir no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes bolsistas e permanência no curso?

- a) Não
- b) Sim
- c) Somente modifico a metodologia/estratégias de ensino quando provocado pelo estudante
- d) Faço o acompanhamento individualizado dos estudantes bolsistas, buscando identificar as possíveis dificuldades de acompanhamento no processo de ensino-aprendizagem
- e) Outro _____

10 O senhor percebe interesse institucional na implementação de um programa de nivelamento e acompanhamento do aluno bolsista?

- a) Não, a Instituição não demonstra interesse na implementação um programa de nivelamento e acompanhamento dos alunos bolsistas
- b) Sim, a Instituição não possui, mas demonstra interesse na implementação de um programa de acompanhamento ao discente
- c) Sim, a Instituição demonstra interesse e possui um programa de nivelamento e acompanhamento específico para aluno bolsista
- d) Não acho necessário, já que a Instituição já possui um programa de acompanhamento aos alunos, cabendo ao estudante bolsista utilizar as ferramentas oferecidas.
- e) Não sei responder

11 É visível a interação social entre alunos bolsistas e não bolsistas?

- a) Sim, os alunos se relacionam independente da condição socioeconômica
- b) Não, os alunos bolsistas enfrentam dificuldade de se relacionar com os demais estudantes em virtude da condição socioeconômica
- c) Não, os alunos bolsistas enfrentam dificuldade de se relacionar com os demais estudantes em virtude da afinidade pessoal
- d) Não sei responder

12 A Instituição contribui para a interação dos alunos bolsistas com os demais colegas?

- a) Contribui amplamente.
- b) Contribui parcialmente.
- c) Contribui muito pouco.
- d) Não contribui.
- e) Não sei responder

13 Quais as estratégias utilizadas pelo senhor para promover essa interação social?

- a) Promovo atividades em grupo para permitir um maior contato entre os estudantes
- b) Promovo o debate entre os estudantes acerca das temáticas relacionadas ao programa
- c) Não utilizo estratégias para promover a interação social
- d) Outro _____

14 A existência das ações de interação favorece ou dificulta a permanência dos bolsistas?

- a) A existência dessas ações favorece a permanência dos bolsistas
- b) A existência dessas ações dificulta a permanência dos bolsistas
- c) A existência dessas ações não interfere na permanência dos alunos bolsistas na Instituição
- d) Não sei responder
- e) Outro _____

15 Na sua visão, qual a principal dificuldade para acompanhamento do curso?

- a) Dificuldade econômica
- b) Dificuldade de aprendizado
- c) Dificuldade com o modelo de avaliação de aprendizagem aplicado pela Instituição
- d) Relacionamento com os colegas
- e) Relacionamento com os professores
- f) Relacionamento com a Instituição
- g) Indisponibilidade de tempo para dedicar ao curso
- h) Outra _____

16 Os alunos do PROUNI se identificam para o senhor?

- a) Não
- b) Sim, todos
- c) Somente alguns
- d) Só se identificam quando perguntados
- e) Não, mas consigo identificá-los

17 O senhor estimula a participação dos alunos bolsistas em atividades extraclasse (grupos de estudo, oficinas, palestras, visitas técnicas, etc)?

- a) Sim, com muita frequência
- b) Sim, razoavelmente
- c) Não, porque os alunos têm muita dificuldade no acompanhamento dessas atividades em virtude do horário que elas são oferecidas
- d) Não, porque os estudantes relatam dificuldade no acompanhamento pedagógico dessas atividades
- e) Não, porque não acho importante a participação para a formação do aluno
- f) Outra _____

18 A Instituição possui infraestrutura adequada para proporcionar a permanência dos alunos bolsistas no curso?

- a) Plenamente
- b) Parcialmente
- c) Não viabiliza
- d) Não sei responder

19 Como o senhor avalia o acervo da Biblioteca, quanto à atualização, em face das necessidades curriculares do curso para atender aos alunos bolsistas?

- a) É atualizado e atende plenamente aos alunos bolsistas
- b) É atualizado, mas atende parcialmente aos alunos bolsistas
- c) É atualizado, mas não atende aos alunos bolsistas
- d) É parcialmente atualizado
- e) É pouco atualizado.
- f) É desatualizado
- g) Não sei responder

20 Como o senhor avalia o PROUNI enquanto programa de acesso e permanência à educação superior?

- a) Não sei avaliar
- b) É um programa importante, porque permite a inserção de estudantes sem condições financeiras
- c) Não deveria existir
- d) Permite o acesso, mas não proporciona a permanência dos estudantes
- e) Outro fundamento _____