



Universidade de Brasília

Universidade de Brasília - UnB

Instituto de Ciência Política

NARA MELISSA FERNANDES LIMA

PROUNI: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Brasília, 2014

NARA MELISSA FERNANDES LIMA

Prouni: Uma análise crítica

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília como um dos requisitos para
obtenção do título de bacharel em Ciência
Política

Orientador: Prof. Dr. Juarez de Souza

Parecerista: Prof. Dra. Graziela Dias
Teixeira

Brasília, 2014

Agradecimentos

A Deus, pelas forças renovadas diariamente e a Graça concedida que me permitiu chegar até aqui.

Ao meu orientador Juarez de Souza por todo o conhecimento compartilhado, sugestões e em especial pela paciência.

Aos meus pais, João de Deus Alves de Lima e Maria do Perpétuo Socorro Fernandes Lima que me deram suporte durante todos esses anos, e foram inspiração para ousar e sonhar.

Meus queridos irmãos, Marcus, Igor e Lia, obrigada por todo o amor e compreensão.

Aos amigos que estiveram de alguma forma envolvidos nessa jornada com apoio e carinho, Fernanda Letiery, Bárbara Cavalcanti Rosa, Nevi Amorim, Camila Cirino, Érica Cirino.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo a análise do programa do governo federal Universidade para Todos – Prouni, como uma política de democratização e ampliação do acesso da parcela mais pobre da população ao ensino superior, por meio da concessão de bolsas por parte das instituições privadas de ensino superior em troca da isenção de impostos. O Prouni completa dez anos, e apresenta dados que modificam o panorama da educação superior no Brasil. Para a elaboração deste trabalho foram consultados dados coletados pelo Ministério da Educação, disponibilizados em seu site, além de artigos e teses elaborados acerca do Programa e suas implicações diretas e indiretas em longo prazo.

Palavras-Chave: Prouni, universidade para todos, educação superior, isenção

Abstract: This paper aims to analyze the government program University for All - Prouni as a policy which seeks to democratize and widen poor people's access to higher education through scholarships given by private institutions in exchange for duty concession. Prouni is now ten years old and its data shows many changes in higher education's overview in Brazil. Data gathered and provided by the Education Ministry were used for analysis, as well articles and dissertations written throughout the years about Prouni.

Keywords: Prouni, university for all, higher education, duty concession

Sumário

Introdução.....	5
Capítulo 1 – Prouni.....	8
1.1 Origem.....	8
1.2 Sobre o Prouni.....	11
1.3 A zona de alcance do Prouni.....	14
Capítulo 2 – O impacto dos grupos de pressão.....	15
2.1 Projeto de Lei e Medida Provisória.....	15
2.2 A ótica das instituições privadas.....	19
Capítulo 3 – A ótica do governo.....	21
3.1 A isenção de impostos.....	22
3.2 A ampliação do acesso.....	23
Capítulo 4 – Críticas à democratização do acesso ao ensino superior.....	26
4.1 A democratização do acesso ao ensino superior.....	26
4.2 Críticas à forma de democratização do acesso.....	31
Conclusão.....	35
Bibliografia.....	37
Anexo I – Lei 11.096/2005.....	39

Introdução

O presente trabalho traz uma análise do programa do Governo Federal, Prouni – Programa Universidade para Todos que garante a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior para alunos de baixa renda com o objetivo de aumentar os níveis de escolaridade da população brasileira, concedendo às instituições de ensino isenção de impostos. Foram estudadas quais mudanças este Programa trouxe para o sistema de ensino superior brasileiro na última década.

Este trabalho conta com uma pesquisa documental elaborada a partir de teses e artigos escritos nos últimos dez anos sobre a educação superior e o Prouni, analisando o contexto em que se elaborou e implementou o Programa. Para a análise de dados e elaboração de gráficos foram utilizados os números divulgados pelo Censo da Educação Superior e relatórios oficiais do Ministério da Educação acerca do Prouni e da educação superior no Brasil.

No primeiro capítulo será apresentado o contexto histórico da educação superior no Brasil e como com sua expansão durante o governo militar (1962-1985) e as mudanças feitas pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 surgiram novas demandas que precisaram ser discutidas, a necessidade de ampliação do acesso e as expectativas de crescimento no desenvolvimento do país gerado por um nível educacional mais elevado. Como a relação entre Estado e instituições privadas alterou-se quanto à utilização dos recursos públicos no desempenho de suas funções.

O capítulo dois fala da tramitação do Prouni no Congresso primeiramente como Projeto de Lei, sendo retirado e posteriormente retornou à pauta como Medida Provisória, após algumas alterações sugeridas por alguns grupos de interesse, mudanças essas que serão apresentadas e discutidas ao decorrer do segundo capítulo. Essas alterações na versão final da lei são alvo de críticas, que são apresentadas no quarto capítulo.

No terceiro capítulo foi analisada a relação entre as concessões feitas pelo Governo Federal às instituições privadas de ensino superior e os ganhos reais gerados pela implementação do Prouni, no que diz respeito à ampliação do acesso

ao ensino superior e à qualidade dos cursos e profissionais. O governo concedeu desde o início do programa cerca de R\$4 bilhões em isenções às instituições privadas. E qual o papel desempenhado pelo setor privado no desempenho da função de provedor de educação, que despertam críticas se este setor tem vendido um bem que deveria ser provido pelo Estado gratuitamente.

No quarto e último capítulo são apresentadas as críticas ao Programa. Também é feita uma análise das metas propostas pelo Plano Nacional de Educação em 2001 que englobam o ensino superior, metas que para serem alcançadas foram relacionadas à criação do Prouni, que também tem seu futuro já encaminhado pelos próximos dez anos com o novo PNE que ainda o utiliza como mecanismo de acesso ao ensino superior assim como o Exame Nacional do Ensino Médio.

Capítulo 1 – Prouni

1.1 Origem

Desde a década de 1960 e durante todo o período de Regime Militar foi incentivado o crescimento do setor privado de educação, promovidos pela isenção fiscal e disponibilização de recursos do governo, “o governo militar valeu-se intensamente da política de incentivos e isenções fiscais como forma de apoiar a atuação privada no projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando ampla gama de setores em diferentes áreas” (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 99). As instituições de ensino não eram categorizadas como lucrativas e, não sendo consideradas empresas, estas podiam usufruir de recursos públicos e, sobre elas não incidiam impostos, o que foi fundamental para o crescimento do setor privado.

A partir da década de 1970, o Brasil se tornava mais urbano e industrial, a formação superior se tornava mais um degrau na escada da ascensão social. A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 "legitimava a ainda equilibrada dualidade do sistema de ensino superior" (Sampaio, 2011). Entre 1960 e 1980 o setor de ensino de graduação superior cresceu quase 500%, sendo que no setor privado o crescimento chegou a 800%, e se tornou numericamente maior que o público. Porém logo se estagnou no início na década de 1980.

Durante o governo FHC (1995-2002) houve redução dos investimentos no setor de educação superior público, decorrente da popularidade das medidas neoliberais isto é, caracterizadas, principalmente, pela mínima participação estatal nos rumos da economia. O governo FHC é marcado, primeiramente, pela grande hegemonia dentro do Congresso, com uma forte coalizão de centro-direita, o que facilitava a aprovação das leis, e a relação entre Executivo e Legislativo. Foram aprovados, neste contexto, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e foi iniciado a elaboração do Plano Nacional de Educação (CARVALHO, 2006).

O governo FHC estabelecia constantes diálogos com o BIRD, o Banco Mundial, também no período cresceram as discussões sobre as privatizações. Deste modo, teremos como resultado, algumas alterações no setor de financiamento, como a exclusão de gastos com transporte escolar, material didático, e a mudança

do limite o número máximo de alunos dentro de sala, o número foi aumentado na LDB/96.

Porém, é importante deixar claro, que apesar da crescente parceria entre o público e privado e a influência que o posicionamento do BIRD exercia indiretamente sobre tomadas de decisões da política econômica brasileira, o mesmo não era forte suficiente para impor todas suas ideias à política de reforma do ensino superior no Brasil - uma de suas ideias rejeitadas pelo governo foi a de cobrança de mensalidades dentro das universidades públicas – de igual modo o governo FHC também adotou políticas de aumento da carga tributária do país e a implementação de programas assistencialistas com caráter socialdemocrata – a chamada Rede de Proteção Social (RPS).

A década de 1990 se mostrou muito propícia ao crescimento das instituições privadas de ensino. O decreto 2.306 de agosto de 1997, substituto do decreto 2.207/97 que regulamentava a LDB, neste foram estabelecidos os requisitos para a diferenciação entre as instituições não lucrativas e empresas de ensino. Antes disso eram assimiladas como instituições de ensino sem fins lucrativos e usufruindo de isenções de impostos. Então vistas com a configuração jurídica de instituições lucrativas estavam sujeitas à cobrança de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços não possuindo mais o acesso às verbas públicas. Apesar de terem que pagar impostos, as instituições alcançaram *status* jurídico, que foi um fator determinante na expansão dessas empresas educacionais, as taxas de matrículas se expandiram e ultrapassavam as matrículas em instituições sem fins lucrativos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 06 de janeiro de 2001, estipulava que, até 2010, 30% da população entre 18-24 deveria estar cursando o ensino superior, para que tal demanda fosse atendida era necessária uma expansão do número de bolsas concedidas pelas instituições privadas, assim como também pretendia diminuir a ociosidade de vagas no setor privado, que chegava a 35% do total. O Banco Mundial (BM) publicou em 1994 um documento no qual fazia sugestões e críticas ao modelo adotado pelo ensino superior, de alto custo e focado na pesquisa, segundo o BM, esse modelo não seria o adequado para países periféricos, pois não atenderia ao mercado.

Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a situação da educação no país. Foi diagnosticada a necessidade de uma reforma no ensino superior brasileiro (OTRANTO, 2006). Entre as ações sugeridas havia a ampliação do número de vagas no sistema federal, tanto para alunos quanto para professores, cursos de educação à distância, era preciso aumentar o financiamento, com a concessão de bolsas pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior) e a autonomia das instituições. Em meio a essas discussões surge o "Programa Universidade para Todos - Prouni".

Originalmente, o Programa Universidade para Todos foi submetido ao Congresso Nacional mediante o Projeto de Lei nº 3.582, em maio de 2004, acompanhado de um pedido de urgência, pois o governo queria antecipar a implementação do projeto. Posteriormente o pedido de urgência foi retirado para que fosse votada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Porém, o projeto continuaria sendo elaborado, fora da pauta do Congresso, retornando à pauta por meio de Medida Provisória, mais tarde naquele mesmo ano.

Em setembro de 2004 o Presidente Lula editou a medida Provisória nº 213 que instituiu o Prouni, a matéria foi regulamentada pelo Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, substituído em 18 de julho de 2005 pelo Decreto nº 5.493. Complementações à Lei foram feitas pela Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, em 20 de julho de 2007, estabelecendo os procedimentos para a adesão das IESP foram estabelecidos, e a Lei nº 11.509, dispondo sobre a desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Aliado ao Prouni, veio o projeto de lei 3627/2004 que criava o sistema de cotas raciais e sociais em universidades públicas, uma política afirmativa que possui também caráter de ampliação do número de alunos atendidos pela rede pública de ensino superior, também surgiu como uma política de democratização do acesso ao ensino superior promovido pelo governo.

Mancebo (2004) afirma que o governo Lula optou por legitimar a herança neoliberal ao promover a expansão do setor privado na educação superior, afirmando que nos primeiros 19 meses de governo não foi tomada nenhuma ação

social. Para a autora, entre 1994-2004 as propostas no âmbito educacional permaneceram iguais em seus conceitos, o de expansão do setor privado e as parcerias entre o público e o privado, reduzindo as obrigações do Estado.

1.2 Sobre o Prouni

O Programa Universidade para Todos (Prouni) é um programa criado pelo Governo Federal, ao final do ano de 2004, ainda no primeiro mandato do presidente Lula, e foi instituído pela Lei 11096 de 13 de janeiro de 2005. Sua principal finalidade é ampliar e democratizar o acesso à educação superior em todo o Brasil, por meio de bolsa parcial de 50% e 25% ou integral, para alunos de baixa renda oriundos de escolas públicas ou bolsistas em escolas privadas em instituições de ensino superior (IES) privadas com ou sem fins lucrativos. Também estão elegíveis ao programa de bolsas professores da rede pública, provenientes do curso normal ou magistério que não possuem diploma de ensino superior.

Para a adesão ao Programa, as instituições e seus cursos devem estar devidamente cadastrados junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), assim como devem estar com a situação fiscal regular aferida pelo Ministério da Educação (MEC). O termo de adesão assinado pelas IES que optam participar do Prouni tem vigência de 10 (dez) anos podendo ser renovado por períodos iguais. A adesão ao programa confere às instituições direito à isenção fiscal, de acordo com o artigo nº8 da Lei 11096:

I – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);

II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);

III – Contribuição Social para Financiamento de Seguridade Social (Confins) e

IV – Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

As isenções são calculadas proporcionalmente, e assim também devem ser distribuídas as gratuidades. As instituições participantes, a fim de receber a isenção de impostos, devem oferecer uma bolsa integral para cada 10,7 alunos pagantes regularmente matriculados, ou alternativamente uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes regularmente matriculados acrescentando à proporção bolsas

parciais que de forma que a soma dos benefícios equivalia a 8,5% da receita relacionada os períodos letivos que já tenham bolsistas do programa, sendo que ao fim de cada período letivo a proporção deve ser restabelecida levando-se em conta a evasão de alunos. A proporção deve ser respeitada por turno, curso e unidade, também destinando vagas para as políticas afirmativas destinadas a estudantes com deficiências, autodeclarados negros ou indígenas.

As instituições devem preencher os pré-requisitos acadêmicos estipulados pelo MEC. Se determinado curso da instituição for considerado insuficiente de acordo com os critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em duas avaliações consecutivas, tal curso será desvinculado do programa, uma nova proporção de bolsas será calculada a partir dos outros cursos da instituição. Os estudantes já matriculados, cujo curso sofreu desvinculação serão remanejados, sem prejuízo algum, para outras instituições participantes para curso igual ou equivalente.

As bolsas de estudo parciais e integrais do Prouni se destinam a alunos que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou bolsista integral de instituição privada, aos estudantes portadores de deficiência e também a professor da rede pública para cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, para a formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º.

Para a elegibilidade ao programa, a renda per capita do candidato não pode exceder o valor de 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio) para o direito a bolsa integral e as bolsas parciais são elegíveis àqueles que não excederem a renda per capita de até 3 (três) salários mínimos. As bolsas do Prouni são destinadas somente a brasileiros não portadores de diploma do ensino superior. É indispensável que o aluno comprove as informações fornecidas durante o processo de seleção junto à instituição de ensino.

As bolsas são referentes ao período letivo das instituições, sendo semestrais ou anuais. Ademais para a manutenção da bolsa é necessário que o beneficiário mantenha um rendimento acadêmico mínimo, estipulado em 75% (setenta e cinco por cento) em todas as disciplinas cursadas, no caso de rendimento insuficiente, o estudante fica sujeito à perda do benefício, sendo também observado o período

necessário de permanência no curso. A bolsa concedida pelo Prouni tem sua utilização restrita ao prazo máximo, em semestres, de término do curso, subtraindo os semestres já cursados, caso a bolsa tenha sido concedida após o ingresso do estudante na universidade.

A seleção é feita por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja prova é realizada anualmente pelo MEC, a nota do exame é utilizada pelas instituições no primeiro processo seletivo, podendo ser reutilizada para preenchimento de vagas remanescentes. A nota mínima a ser obtida no Enem é de 400 pontos de média entre as cinco divisões do Exame que são: Redação, Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza e suas Tecnologias. A nota do Exame é classificatória e não estará apto o aluno que obtiver zero na redação do Enem.

O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é a ferramenta de organização das notas do Enem, utilizada pelo MEC. Neste estão armazenadas as todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes e aos estudantes, podendo ser verificadas pelo MEC a situação de cada participante. O SISU classifica os alunos de acordo com a nota, porém é permitido às instituições aplicar aos estudantes pré-selecionados um processo seletivo próprio e específico, assim como dar pesos diferentes às provas de acordo com o curso, essas informações são disponibilizadas no momento da inscrição.

Os alunos estão sujeitos à suspensão da bolsa nas seguintes situações: se não alcançarem o rendimento mínimo exigido por semestre (75%); perante inidoneidade dos documentos apresentados para conseguir a bolsa; término do prazo para a conclusão do curso; havendo mudança na condição social; caso o aluno se matricule em uma instituição de ensino pública; caso desvincule-se da instituição ou abandone o curso; no caso de inadimplência da parte restante da bolsa parcial e também se tentar acumular mais de uma bolsa de estudo.

A partir do ano de 2007, o Programa foi complementado com a aprovação da concessão da bolsa-permanência, por meio da Portaria nº 1 de 31 de março de 2008, instituindo a bolsa complementar no âmbito do Prouni, para que os estudantes favorecidos com bolsa integral pelo programa pudessem custear as demais

despesas educacionais, como o material de estudo, o objetivo é a diminuição da evasão dos beneficiários do Prouni. Elegível somente para cursos com duração mínima de 6 (seis) semestres e carga horária mínima de 6 (seis) horas diárias, a bolsa tem valores variados podendo chegar até R\$ 300 mensais, o benefício veio para diminuir as taxas de evasão ao longo do curso por alunos que não conseguiam arcar com os custos de manutenção de seus cursos. Sendo que o pagamento da bolsa está sujeito à disponibilidade no orçamento do Ministério da Educação.

Para os estudantes beneficiados por bolsas parciais, está disponível o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): um programa com a finalidade de financiar a parte restante, não coberta pelas bolsas, nos cursos de graduação do ensino superior a estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação. Para utilizar o FIES, os estudantes devem estar regularmente matriculados em instituições de privadas cadastradas no Programa e devidamente avaliadas pelo MEC. Se beneficiado pelo Prouni o aluno pode financiar 100% do custo excedente do curso. Porém, o estudante beneficiado pelo Programa não pode utilizar o FIES para financiar os estudos em outra instituição simultaneamente.

1.3A extensão do Prouni

O Prouni está presente em todo o território brasileiro e já atendeu de acordo com dados divulgados, 1,3 milhões de estudantes até o segundo semestre de 2013. O Ministério da Educação não divulga o número de instituições cadastradas no Prouni, a lista com as IESP participando do programa é divulgada somente durante o período de inscrição no processo seletivo do Prouni por meio do SISU.

Desde sua implementação em 2004 o Prouni 69% das bolsas de estudos a alunos de baixa renda, foram bolsas integrais, aproximadamente 874 mil gratuidades. No ano de 2005 foram ofertadas 112.275 bolsas em todo o país. De 2007 para 2008 o número de bolsas saltou 37% e, desde então, tem mantido uma média anual aproximada de 251 mil bolsas de estudos, mostrando a consolidação do programa como uma política de acesso ao ensino superior.

A região do Brasil onde há o maior número de vagas é a região Sudeste, que também possui o maior número de instituições privadas. Em 2012, a região já contabilizava 1030 instituições. Seguida pelas regiões Nordeste com 379, Sul com 360, Centro-Oeste com 217 e Norte com 126 instituições privadas cada.

O Prouni contribuiu de alguma forma para o aumento e legitimação das instituições privadas no setor de graduação superior. Sua criação possibilita que o número de alunos matriculados nestas instituições aumente, mesmo que tais alunos não sejam pagantes, o número de estudantes cresce se torna possível para as IES ampliar a estrutura disponibilizada.

Capítulo 2 – O impacto dos grupos de pressão

O projeto do Prouni teve uma tramitação que pode ser considerada rápida, levando-se em conta sua chegada ao Congresso Nacional como Projeto de Lei. Porém, a sua rapidez não está relacionada a uma aceitação de sua íntegra. A proposição foi discutida, e criticada, pelas mantenedoras de instituições de ensino superior, o lobby dessas instituições esteve presente durante todo seu período de tramitação contando também com atuação de alguns parlamentares dentro do Congresso. O governo optou por dialogar e incrementar o programa para que as instituições pudessem implementar o programa de forma rápida, como de fato aconteceu. No primeiro semestre de 2005 o Programa Universidade para Todos já estava em funcionamento, sendo que antes mesmo de sua aprovação 37 instituições já haviam aderido ao programa.

2.1 Projeto de Lei e Medida Provisória

O projeto de lei que instituiria o Prouni chegou ao Congresso Nacional em maio de 2004, proposto pelo Poder Executivo. O projeto de lei 3582/2004 designava 10% das vagas das instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos a gratuidades estabelecidas pelo programa. Por outro lado, de acordo com o artigo 11 do projeto de lei as instituições beneficentes deveriam oferecer no mínimo 25% das vagas a gratuidades.

Art. 11. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para aluno de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, com renda familiar per capita de até um salário mínimo, para cada quatro alunos de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências da lei.

Em relação ao projeto de Lei, foram apresentadas 292 emendas propostas pelos então deputados federais, das quais um número significativo foi incorporado à redação, enquanto o projeto não estava mais tramitando no Congresso, durante negociações paralelas com os grupos de pressão. Estas alterações podem ser vistas a íntegra da redação apresentada na Medida Provisória. Ainda à MP foram apresentadas 193 emendas das quais 60 foram acatadas.

Mesmo com a retirada do pedido de urgência do Projeto de Lei 3582/2004, projeto inicial do Prouni, em setembro de 2004, ainda continuaram as discussões sobre o programa. Essas discussões culminaram em alterações na íntegra do projeto, o qual sugere a atuação de grupos de pressão podendo ser citados a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), e o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic).

As instituições beneficentes de ensino superior, de acordo com a legislação não são obrigadas ao pagamento de cota patronal se oferecerem 20% da sua receita em gratuidades. Por outro lado para as instituições não beneficentes o governo decidiu adequar o percentual de 10% da receita destinadas a gratuidades, pois estas já pagam cota patronal. Além disso, segundo a exposição de motivos da Medida Provisória, esta ação governamental – de natureza fiscal – tem o intuito de impulsionar a ampliação do acesso ao ensino superior.

Na redação inicial do PL 3582/2004 a proporção de bolsas integrais seria de 10% das vagas já existentes na instituição de ensino, uma bolsa para alunos de baixa renda a cada nove alunos regularmente matriculados.

A priori, todas as bolsas oferecidas por meio do Prouni, seriam integrais e, a proporção calculada para a concessão do benefício, seria de 10% de bolsas em relação ao número de alunos regulares, ou seja, as bolsas que já era concedidas pelas instituições por meio de regimento próprio eram contabilizadas para o cálculo da proporção que deveria ser destinada ao Programa. Na redação da Medida Provisória houve aumento da renda mínima para elegibilidade no programa, e os 10% seriam contabilizados de acordo com o número de alunos pagantes, com a criação de cotas para estudantes negros e indígenas, essas também foram contabilizadas na proporção de gratuidades. A porcentagem de bolsas concedidas aos cotistas deve ser igual ao percentual de cidadãos pretos, pardos e indígenas, em cada Estado, de acordo com o último censo do IBGE.

Outra alteração feita na Medida Provisória refere-se à adesão ao Fies, que dependeria diretamente da adesão ao Prouni, as instituições não participantes do Programa não poderiam ter acesso aos benefícios do FIES, o trecho foi alterado garantindo prioridade de acesso ao financiamento às instituições que tivessem aderido ao Prouni.

Assim estabelecia o art.º 13 da Medida Provisória:

Art. 13. Fica vedado o credenciamento de instituições de ensino superior no FIES que não oferecerem, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para aluno de cursos de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, com renda familiar per capita de até um salário mínimo, para cada nove alunos de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, nas novas turmas de cada curso e de cada turno efetivamente instaladas a partir do primeiro exame de seleção posterior à publicação desta Lei.

Ao invés de vedar o credenciamento, a versão final do artigo ficou redigido assim na íntegra da lei 11096/2005:

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

Ou seja, as instituições que aderirem ao Prouni tem prioridade quanto a alocação de recursos públicos, como os destinados pelo FIES.

As instituições questionaram se o limite máximo de um salário mínimo per capita seria o suficiente para a manutenção dos gastos extras que os alunos teriam

ao longo do curso, por isso, o governo mais tarde instituiu uma bolsa permanência aos alunos.

Apesar de seu caráter de democratização do acesso não se pode esquecer que as instituições privadas são empresas de ensino e tem como objetivo atender as demandas do mercado. Após as críticas apresentadas ao limite de renda máxima per capita de um salário mínimo, o limite foi aumentado para um salário mínimo e meio para a bolsa integral e de três salários mínimos para a bolsa parcial. Também seriam elegíveis à bolsa, alunos portadores de necessidades especiais, porém estes são contabilizados como beneficiários de cotas. Também foi permitida que as bolsas concedidas a funcionários e seus dependentes fossem contabilizadas nos cálculos de isenção.

O controle de qualidade das instituições e seus cursos seria feita pelo Ministério da Educação por meio de SINAES, desvinculando o curso do Prouni, caso o desempenho deste na referida instituição fosse considerado insuficiente, por dois anos consecutivos ou três intercalados, em um período de cinco anos. Este requisito foi alterado na redação final da MP aprovada pelo Congresso Nacional, para 3 (três) anos consecutivos por pressão das mantenedoras, sendo que as bolsas são redistribuídas entre os demais cursos da instituição (GUERRA, 2009).

O artigo nº 17 foi o único a ser vetado, pois, apresentava precedente para que as instituições não apresentassem comprovação de regularidade fiscal junto à Fazenda no ato de adesão ao programa, esta poderia prestar contas da quitação de tributos ao final da validade do termo de adesão. Não haveria como ter comprovação prévia da situação fiscal da instituição perante a Receita Federal.

Art. 17. A mantenedora de instituição de ensino superior que aderir ao Prouni passará a gozar da isenção prevista no art. 8º desta Lei pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo comprovar, ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

2.2A ótica das instituições privadas

A partir da Constituição de 1988 as instituições de ensino privadas passaram a ter mais autonomia interna, podendo criar cursos ou fragmentá-los criando novas carreiras, por exemplo. Com a Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre as anuidades cobradas pelas instituições privadas, foi institucionalizado o caráter lucrativo dessas instituições. Nos cinco anos seguintes a publicação desta lei, o número de instituições cresceu em 151,6%, (de 711 para 1.789), o número de cursos oferecidos teve aumento de 237,8%, e de matrículas 163,5% no mesmo período (Guerra, 2005). As instituições já podiam criar e fragmentar cursos, pois, a lei de 1999 deu respaldo para seu crescimento financeiro e aumento no número de vagas.

Com a rápida expansão do número de instituições de ensino superior, pode-se ver o grande número da demanda reprimida ao longo dos anos. Pessoas que ainda não haviam concluído o ensino superior se matricularam, porém, logo as instituições passaram a lidar com um número de vagas ociosas, número que chegava aos 37% por centos das vagas disponíveis.

Autores como Catani (2006) e Mancebo (2004) questionam se as alterações feitas no projeto ao longo de todo seu percurso no Congresso desde o PL 3582/2004 até a publicação oficial da Lei 11096/2005 em sua maior partes feitas por pressão das mantenedoras de ensino privado alteraram o caráter social do programa de democratização do acesso ao ensino superior de qualidade. Os críticos do programa afirmam que ao ceder às pressões das IESP, o governo acabou por reduzir os benefícios aos estudantes e por ampliar os das instituições.

O Prouni trouxe às instituições de ensino superior privadas redução dos custos operacionais. Após a LDB/1996, as instituições privadas passaram a pagar impostos depois de assumirem o caráter lucrativo, tornando-se empresas de ensino. O Programa atendeu às demandas mais urgentes do mercado, sendo bem-vindo pelas instituições que estavam lidando com a incidência de impostos, custos operacionais e a inadimplência de seus alunos. Pode-se afirmar que “constituiu-se em um programa assistencialista que prioriza apenas o acesso do estudante ao ensino superior” (CATANI, 2006, p.196).

Algumas alterações, como a mudança no parâmetro de exclusão da instituição do programa feita a partir da avaliação do SINAES segundo a qual a instituição não poderia ser reprovada dois anos consecutivos ou três anos alternados que passou para três anos consecutivos, reduzem o controle de qualidades entre as instituições participantes no Prouni. Essa foi uma das conquistas por pressão das IESP.

As instituições de ensino privadas fizeram seu lobby junto ao Congresso durante a tramitação do Projeto de Lei, o que resultou em alterações na MP. É perceptível a influência do setor privado em diversas alterações no texto da lei. Dentro do Congresso Nacional houve a atuação de deputados diretamente vinculados às instituições privadas de ensino superior, participando inclusive da Comissão de Educação da Câmara, na qual havia quatro membros proprietários de IES privadas: Átila Lira (PSDB/PI), Bonifácio de Andrada (PMDB/MG), Clóvis Fecury e Murilo Zauith (PFL-MS). Estes mesmos também integraram a Comissão Especial montada para dar o parecer do PL 3582/2004.

Na Câmara dos Deputados, ao projeto de lei 3582/2004 foram oferecidas 292 emendas, sendo estas supressivas, modificativas, substitutivas, e aditivas. As negociações sobre o projeto também ocorreram paralelamente, segundo os atuantes para melhorar o projeto de lei. Com efeito, o governo fechou um acordo com as IES privadas mesmo antes que o PL fosse votado, no qual as instituições se comprometiam a participar do programa concedendo as gratuidades já no primeiro semestre de 2005 (GUERRA, 2009).

Entre as emendas que favorecem as instituições privadas vale a pena citar:

- Emenda nº 149 propõe que “as instituições de educação superior que não gozem de autonomia para a fixação do número de vagas em seus cursos de graduação e aderirem ao PROUNI poderão acrescentar duas vagas para cada dez vagas autorizadas, na data desta Lei”. A emenda facilitou a ampliação no número de vagas das IESP
- Emenda nº 151 propõe que as IESP que possuísem débitos com a Receita Federal, até 30 de abril de 2004 pudessem aderir ao programa oferecendo gratuidades nos percentuais da Lei.

- Emenda nº 178 propõe que as instituições possam utilizar outra forma de processo seletivo além do Enem, preservando a autonomia das IESP.
- Emenda nº 175 propõe alteração no art. 1º, ampliação da renda mínima, com a justificativa de ampliar o número de estudantes atendidos.

Em relação ao número de emendas Guerra (2009) afirma que o grupo mais ouvido quanto às suas reivindicações foi de fato o das instituições privadas, em especial aquelas com fins lucrativos, que mantiverem diálogo ativo com o governo durante o processo decisório desta política pública. Afinal, o setor de ensino superior privado já detinha em 2004 mais de 70% das matrículas, tendo um grande campo de atuação e número de instituições. No ensino de graduação no país a comunidade empresarial se organiza em grupos, e por muitas vezes tem dentro do Congresso seus representantes, no caso, parlamentares diretamente ligados a mantenedoras, estiveram trabalhando ativamente pelos interesses dessas instituições.

Toda atuação das instituições junto ao Congresso Nacional trouxe modificações significativas ao Programa, porém deve-se considerar que o governo se mostrou disposto a aceitar tais alterações, pois seu objetivo era a viabilização de uma política social que ampliasse número de estudantes de baixa renda no ensino superior utilizando uma estrutura já pronta.

Capítulo 3 – A ótica do Governo

Até a LDB de 1996, as instituições privadas de ensino não tinham caráter lucrativo. Porém com a lei estas puderam alterar seu caráter de sem fins lucrativos para com fins lucrativos, tornando-se assim empresas de ensino.

O número de IESP aumentou durante o regime militar, e com a LDB/97 os benefícios foram reduzidos com a implicação de impostos sobre o lucro, pois se tornaram empresas educacionais. A mudança de status das instituições aumentou seus custos operacionais e estes foram repassados aos estudantes, muitos destes caíram na inadimplência, um problema que logo tiveram que lidar assim como a evasão, o Prouni reduziu estes custos para as IESP.

As instituições viveram um período de grande expansão, porém estiveram ameaçadas com os custos já mencionados, além também a questão da confiabilidade de seus diplomas. No relatório entregue pelo GTI seria necessária uma reforma maior no setor que englobasse a “ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento que, segundo o GTI, resolveriam o problema das instituições federais de educação superior.” (OTRANTO, 2006).

O Prouni acabou resolvendo o problema das instituições privadas em relação às dívidas que estas tinham com o governo chegando a cifras milionárias. A formulação do programa permitia a permuta dos débitos por gratuidades para jovens carentes.

3.1 A isenção de impostos

Isentas de impostos até a Lei de Diretrizes e Bases de 1997 do governo de Fernando Henrique Cardoso, as instituições tiveram que se adequar ao seu novo status. Como empresas educacionais as IESP passaram a contribuir para a arrecadação do Estado. Porém, em 2004 com a criação do Prouni as instituições tiveram mais uma vez a oportunidade de usufruir dos recursos estatais. O Programa Universidade para Todos garantiria a isenção de impostos já citados neste trabalho (IRPJ, CSLL, Confins e PIS). Ao final de 2004, quando o programa já a previsão do MEC era de que a renúncia fiscal seria da ordem de R\$ 196 milhões anuais (COLLUCCI, 2004).

A isenção era calculada de acordo com a porcentagem das gratuidades oferecidas pelas instituições, porém após críticas do TCU (Tribunal de Contas da União), quando em 2008 o montante de isenção atingiu o número recorde de 676,4 milhões de reais o MEC mudou as regras do cálculo, a partir de então a isenção ficou baseada no preenchimento de vagas e não mais na oferta de vagas.

Segundo Catani (2004) o Prouni representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes. Carvalho (2006) afirma que sem a isenção de seria possível a arrecadação de um montante maior de recursos para o investimento

no setor público. As instituições que mais se beneficiaram foram as com fins lucrativos. Porém essa matemática não é muito certa. Guerra e Fernandes afirmam que houve grande lobby por parte das instituições.

Em dez anos de Prouni as instituições privadas foram beneficiadas com um valor que ultrapassa os quatro bilhões de reais em isenções fiscais, o que significa que, em valores corrigidos pela inflação, entre os anos de 2006 e 2013 a isenção cresceu 166%, enquanto o orçamento no setor público cresceu 86% (FÉLIX, 2014). Desta forma o programa continuará sendo alvo de críticas, muitas vezes com razão, pois, o investimento no setor privado é voltado para o mercado já que a maioria das IESP não promovem, pós-graduação, a extensão e pesquisa, como fazem as instituições públicas em geral.

3.2 Ampliação do acesso

O Censo da Educação Básica do INEP/MEC apresenta dados da expansão da demanda por ensino. Entre os anos de 1998 e 2002 o número de matrículas no ensino médio passou de 5,7 milhões para 9,8 milhões, tal aumento gerou demanda pela expansão do acesso ao ensino superior. Porém, também houve uma nova onda de expansão de oferta no setor privado de ensino superior.

Com a rápida expansão do setor privado ao longo dos anos 1990, após a promulgação da LDB/1996 no governo FHC, o número de vagas ofertadas era maior que a demanda por ingresso ao ensino superior. O programa buscava dar destinação às vagas ociosas no setor privado de ensino superior privado, isso expandiria o número de estudantes regularmente matriculados no ensino superior e não acarretaria em altos custos para o governo. Esse tipo de pensamento é considerado uma forma de viabilizar o superávit primário, não aumentando os gastos governamentais com investimento em instituições federais de ensino superior. Tal política de redução de gastos e investimentos no setor público pode ser vista como uma continuidade das políticas neoliberais iniciadas no governo FHC.

As cotas para negros, indígenas e portadores de deficiência, vieram para complementar, sob a ótica do governo, a ampliação do acesso pelo Prouni. As cotas, que segundo o governo vieram para somar acabaram por ser acrescentadas ao

percentual de gratuidade exigido pelo Prouni, ao invés de ser acrescido à percentagem.

O aumento no número de matrículas gera conseqüentemente aumento na demanda por ensino superior, em um período de expansão no setor privado de educação superior. O número de IES privadas supera em muito o número de públicas em 2002, 1442 são privadas e somente 195 são públicas (INEP/MEC), retendo um número superior a 70% do total de vagas ofertadas na educação superior em todo o país. Porém também existe uma grande diferença entre os números de vagas não preenchidas em ambos os setores, enquanto nas instituições públicas esse número correspondia a 5%, nas instituições privadas o número de vagas ociosas alcançava os 37,5%, aproximadamente meio milhão de vagas.

O PNE, Lei nº10.172 de 06 de janeiro de 2001 visava uma renovação e desenvolvimento e já previa uma explosão na demanda no ensino superior, baseando nos dados do Censo da Educação. Assim, o Plano Nacional apresentou 35 metas versando sobre a educação superior, dentre as quais quatro foram vetadas. Entre as metas do PNE que podem ser relacionadas à criação do Prouni podem ser destacadas as 13 (treze) principais relacionadas ao objeto desta pesquisa:

1. Aumentar o acesso ao ensino entre as camadas rurais, e onde a população é mais pobre, com o objetivo que o tempo de escolaridade atinja 12 anos de estudo.
2. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
3. Ampliar o investimento no segmento de ensino superior para que atinja 7% do PIB em 2010 e 10% até 2020.
4. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
5. 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.

6. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
7. 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.
8. Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
9. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
10. Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham.
11. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas
12. 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.
13. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma

a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.

Entre as diretrizes do PNE encontra-se o controle de qualidade dos cursos oferecidos tanto nas instituições públicas quanto nas privadas. A criação do SINAES veio para garantir o controle de qualidade dos cursos oferecidos pela instituição, esta avaliação é feita pelo órgão todos os anos, servindo de parâmetro para a exclusão de cursos na concessão de bolsas do Prouni. São três os componentes principais de avaliação, as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O ENADE, que avalia os formandos, também é utilizado pelo SINAES como parâmetro de avaliação.

A criação do Prouni gera milhões em isenções fiscais para as IESP, o governo abre mão da arrecadação incidente sob as operações das instituições privadas de ensino superior em troca de gratuidades concedidas à parcela mais pobre da população, que de outra maneira não teria acesso ao ensino de formação superior, tendo-se em vista que a oferta no setor público ainda precisaria ser ampliada gradualmente. Em 2004, o número de instituições públicas de ensino superior era de 224 instituições em todo o país, e o número de matrículas efetuadas no total, setor público e privado, ultrapassava 4,2 milhões. Em 2012, o número de instituições públicas havia crescido 36% e o de matrículas 54%, um reflexo dos intuitos de cumprir o PNE.

Capítulo 4 – Críticas à democratização do acesso ao ensino superior

4.1 A democratização do acesso ao ensino superior

O setor privado já era em muito maior na oferta de vagas para graduação que o setor de ensino superior público, o governo optou por implementar o Prouni por meio de Medida Provisória, o que mostra uma imposição por parte do Executivo quando à necessidade do programa de ser prontamente instituído.

Na exposição de motivos da MP, o governo afirma ter estabelecido o diálogo com as mantenedoras para assim melhorar o projeto, pode-se ver que em vários os interesses das IESP saíram vitoriosos, alterações sensíveis ao projeto foram

acatadas. Porém, apesar do diálogo o governo reapresentou o projeto reformulado como Medida Provisória, que tem força de lei imediata exige pronta votação para não trancar a agenda do Congresso, por isso é vista como uma medida pouco democrática.

Primeiramente, o Prouni atenderia somente alunos que tivessem concluído o ensino médio em instituição pública de ensino, além dos professores da rede pública. Todas as bolsas concedidas seriam integrais, porém em meio às negociações foi solicitado o acesso de bolsistas integrais de instituições privadas de ensino médio. Isto pode ser considerado um ganho tanto para as instituições quanto para os alunos, pois aumentou a elegibilidade aos benefícios. Ao mesmo tempo em que as isenções aumentariam para as instituições, também aumentam o número de alunos beneficiados pelo programa, ampliando o acesso ao ensino superior como estabelecido no PNE e caminhando para a concretização da meta relativa número de estudantes universitários em relação à população de faixa etária universitária no país.

Pode-se afirmar que tanto o setor público quanto o privado de educação apresentam seus êxitos e limitações e, o modelo de relação entre público e privado hoje é senão resultado de uma série de medidas tomadas ao longo das décadas. Ambos os setores são muito heterogêneos internamente, sendo difícil uma avaliação justa do sistema de ensino. Entre eles existe a diferença na finalidade da prestação de serviço, podendo ser vistos como dois setores complementares. O setor público de educação superior tem seu maior investimento voltado para a formação e pesquisa acadêmica, já as instituições privadas não deixam de focar o mercado, ou seja, o atendimento imediato das demandas do mercado, o que favoreceu seu rápido crescimento "muitas vezes em detrimento da própria qualidade do serviço" (Sampaio, 2013).

De acordo com Guerra (2009) o sistema de ensino superior no Brasil é restrito às elites, pois tão somente 10% da população brasileira na faixa etária adequada de acordo com o critério da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), entre 18 e 24 anos, tem acesso ao ensino superior, . Para que o sistema pudesse ser considerado de massa seria necessário que este número estivesse entre 15% e 33%, acima disso já poderia ser considerado

universal. Em outros países da América Latina tem índices maiores que o Brasil, como Argentina com 39% e Chile com 27%.

O número de estudantes estabelecido para o ano de 2007 era de 2,4 milhões, para isso o governo deveria investir na ampliação do ensino superior no país. No relatório do GTI a expansão por meio da educação à distância é colocado como a opção mais viável financeiramente e também é vista com uma expansão prática, por permitir flexibilidade, podendo alcançar pessoas já inseridas no mercado de trabalho.

Para possibilitar a ampliação do acesso, o governo acabou optando por transferir ao setor privado uma grande parte da função de provisão de ensino superior, estreitando as relações entre público e privado, em certo ponto reduzindo a função do Estado como provedor de bem público, no caso, a educação. Mancebo (2004) afirma que essa postura ao reduzir o papel do Estado dá excesso de garantias ao setor privado indo de oposição aos interesses públicos assim como ao princípio de universalização do serviço. E ademais um investimento de baixo risco em acordo com o FMI e Banco Mundial em suas proposições em relação ao ensino superior em países pobres.

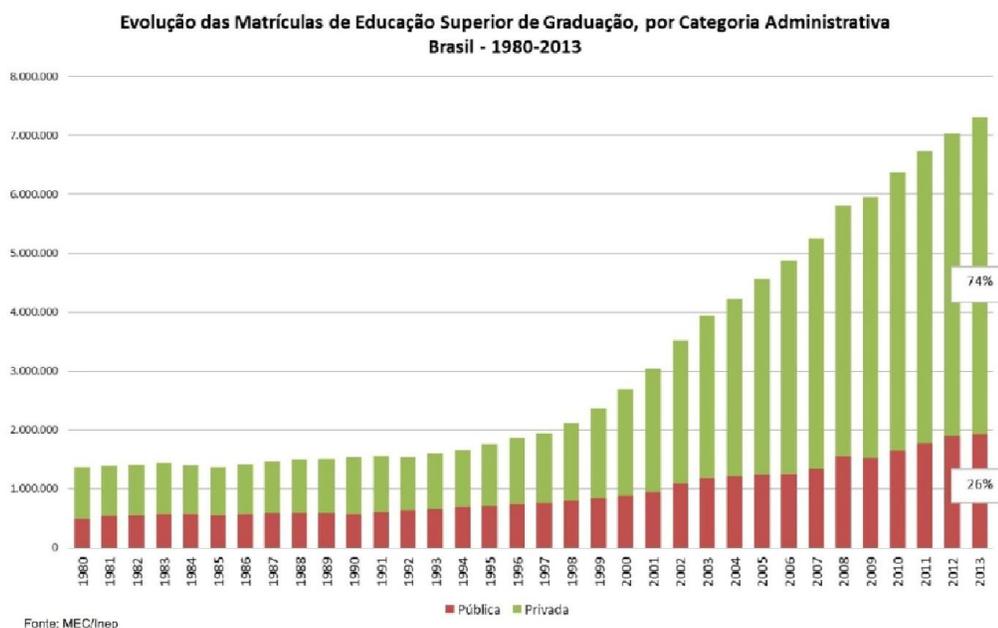
O Estado procurava se isentar de algumas obrigações financeiras com as universidades, algo que já vinha desde o governo FHC, ou seja, a autonomia financeira dada às universidades faz com que passe a ser competência das instituições captar recursos para desenvolvimento de projetos e pesquisas. O setor público encontrava-se em situação precária, e incapaz de absorver a demanda de vagas. Para não comprometer o superávit primário, o governo buscou outras opções para que houvesse a expansão do acesso ao ensino superior. Com a isenção de impostos concedido o Estado deixou de arrecadar com as IESP, porém também se isentou de investir massivamente nas instituições federais.

No ano de 2003, 70,8% das matrículas no ensino superior eram de instituições privadas, nas públicas o número de vagas ofertadas e preenchidas era quase o mesmo, ao passo que nas instituições privadas o número de vagas sobressalentes ultrapassava 40%, a relação candidato por vaga era de 1,5, mesmo que o número de matrículas fosse alto a oferta sobressaia a demanda. O número de estudantes matriculados em IES no Brasil cresceu cerca 1.284% entre a primeira

década do século XX e 1960 e em mais vinte anos cresceu 1.378%. No ano 2000 o número de estudantes matriculados no ensino superior chegava a 2.622.073 (NUNES, 2007). Ou seja, em um século o número de estudantes já havia de multiplicado em 661 vezes e, embora o setor público tenha crescido, a maior parte das instituições de ensino são privadas.

O Estado utilizou a infraestrutura do setor privado para ampliar o acesso à educação, que é um direito fundamental; além disso, cabe salientar que o modelo de ensino superior vigente no Brasil está relacionado ao processo de desestatização que aconteceu no país, especialmente ao longo dos anos 1990, a oferta de ensino se estendeu por todos os níveis. O Estado, contraditoriamente se isentou em parte de função de prover diretamente alguns bens e serviços básicos e da centralização de atividades sociais, sendo a educação uma delas. O setor privado cresceu rapidamente e se tornou muito autônomo, saindo das mãos do governo questões como o controle de qualidade do serviço oferecido, parte do financiamento e oferta da educação superior. Com as exigências mínimas do Programa em relação às obrigações das instituições o governo passa a ter algum controle sobre a qualidade e oferta, ambos somente para os cursos participantes, que hoje não são poucos.

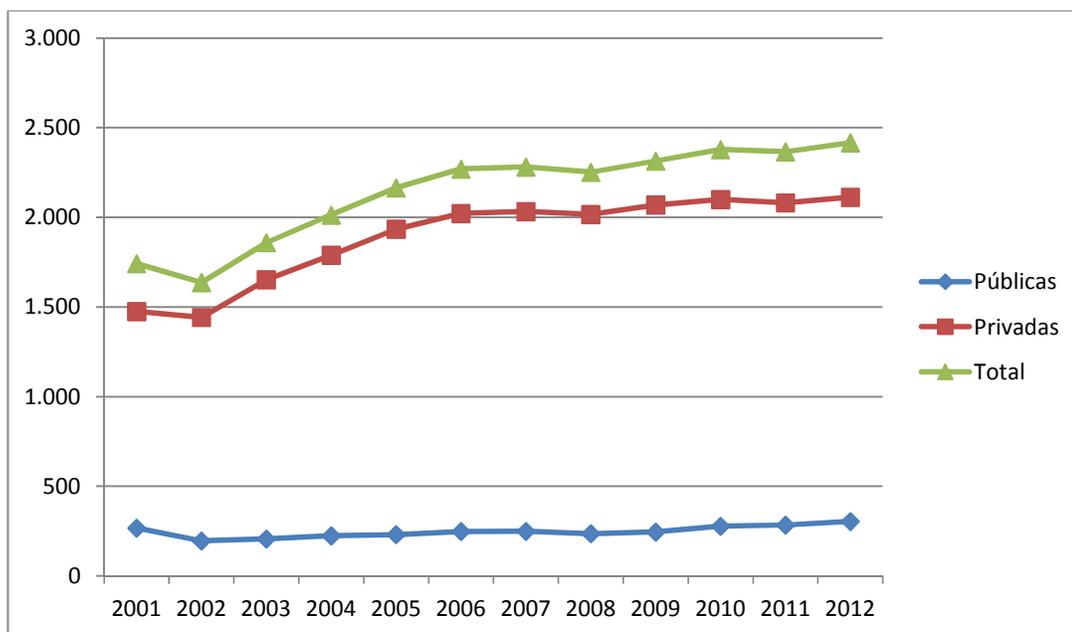
Gráfico 1. – Evolução das matrículas no setor privado e no público.



A criação do Programa impulsionou o crescimento das instituições privadas. Com efeito a taxa de matrículas mantinha-se basicamente a mesma até o início da década de 2000, após o Prouni o crescimento se intensificou. O Censo da Educação Superior de 2013 aponta que 74% das matrículas no ensino superior são mantidas pelas instituições do setor privado.

O Prouni age como política pública redistributiva ao ampliar o acesso ao ensino superior, que era em 2003 e, ainda é majoritariamente privado, em 2013 o número de instituições privadas em todo o país chegou a 87% do total. A demanda por ensino superior cresceu e o setor público não seria capaz de absorvê-la, pois o número de vagas não aproveitadas não chegava a 5%. A oferta de vagas era superior à demanda, com uma grande ociosidade, ao criar o Prouni o governo aproveitou o número de vagas disponíveis, porém também deu respaldo as IESP para que aumentassem ainda mais o número de vagas.

Gráfico 2 – Crescimento do número de instituições 2001-2012



Fonte: INEP/MEC

O gráfico 2 foi construído a partir dos dados disponibilizados pelo MEC por meio do Censo da Educação Superior de 2012. Podemos ver que o número de IESP além de significativamente maior continuava crescendo enquanto o número de

instituições públicas permanecia basicamente estagnado. O governo não ampliou de forma significativa o número de suas IES, porém após a LBD/96 as IESP entraram em constante crescimento.

4.2 – Críticas à forma de democratização do acesso

Entre as críticas feitas ao programa, surgia o questionamento se os alunos bolsistas seriam capazes de manter o rendimento acadêmico necessário, pois a maioria é oriunda do ensino médio público ou passou algum tempo sem estudar após o término do segundo grau. Porém, já nas primeiras análises do programa feitas pelo Inep foi constatado que o desempenho dos alunos amparados pelo Prouni em diversas instituições é, em média, igual ou superior ao dos alunos não participantes do programa. Além disso, no ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) de 2007 os alunos do Prouni superaram as notas dos demais estudantes, os resultados são referentes a todas as áreas analisadas, superando em 5,5 pontos a média dos não bolsistas, numa escala de 0 a 100. Esse rendimento dos alunos bolsistas pode ser relacionado ao fator de manutenção da bolsa que deve ser de 75% em todas as disciplinas cursadas, deve ser levado em conta que estes alunos concluintes em 2007, pleitearam a bolsa com o curso já em andamento, apresentando um número bem reduzido em relação aos anos seguintes. (BRASIL, 2009, p. 17).

Estes dados rebatem as críticas que tais estudantes não estariam preparados, a exigência de uma nota mínima no Programa já vinha com a intenção de sanar tais problemas. A partir dessas exigências, nota mínima de entrada e de rendimento, não estaria mais em cheque o mérito dos estudantes bolsistas, juntando a inclusão à qualidade, com base nos resultados do Exame.

Outras críticas feitas por autores (DIAS SOBRINHO, 2010; MANCEBO, 2004; CATANI e GILIOI, 2005) são relacionadas à ideia de “mercantilização da educação”. Aqui partimos do princípio que é dever do Estado garantir o acesso à educação. Mas, ao abrir um espaço tão grande para as instituições privadas, o governo torna-a uma mercadoria e não um direito básico. Ora, a educação como um bem público tem compromisso com a população do país e como bem privado o lucro

dela derivado, passa a ser o mais importante. “Uma educação mercadoria não poderia ser democrática, pois só seria acessível àqueles que a podem comprar” (DIAS SOBRINHO, 2010). O Brasil é um país com muitas desigualdades sociais, o que traz o questionamento sobre qual tipo de ensino a população mais carente poderia custear, ou seja, aquela precarizada e de má qualidade. Isso retorna mais uma vez ao papel do Estado, não só como provedor, mas também como regulador, exigindo um alto nível de qualidade das IESP para que o investimento que já foi feito no setor por meio da isenção de impostos tenha retorno real com qualidade e não somente numérico.

A finalidade do Prouni tem sido alcançada, pois o número de estudantes no ensino superior cresceu. Porém, cresceu no setor privado, como sugerido pelo Banco Mundial que fizessem os países pobres, onde não se prioriza as atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão – sendo um *prêt-à-porter* da educação, voltado para o mercado. Como apontado no próprio PNE/2001-2010 os três pilares da educação superior devem ser mantidos para que haja “o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País”. A entrada de grupos excluídos no ensino superior promove certa diminuição das desigualdades de oportunidades de acesso ao ensino superior e na vida social. Entretanto com o passar dos anos esta situação se torna tão corriqueira que se corre o risco do debate cair na irrelevância. Deve-se atentar para qualidade do ensino fornecido assim como por quanto tempo o Prouni deve ser mantido nos moldes atuais, permitindo uma alta isenção de impostos no setor privado. Com a ampliação do setor público de ensino superior aliado também a certa flexibilização pois, muitos alunos optam pelo ensino privado por este ser mais fácil de conciliar com outras obrigações, especialmente para alunos de baixa renda que precisam trabalhar, será possível que o governo diminua os incentivos ao setor privado e use da arrecadação de impostos das mesmas para promover um ensino superior universal de qualidade no Brasil.

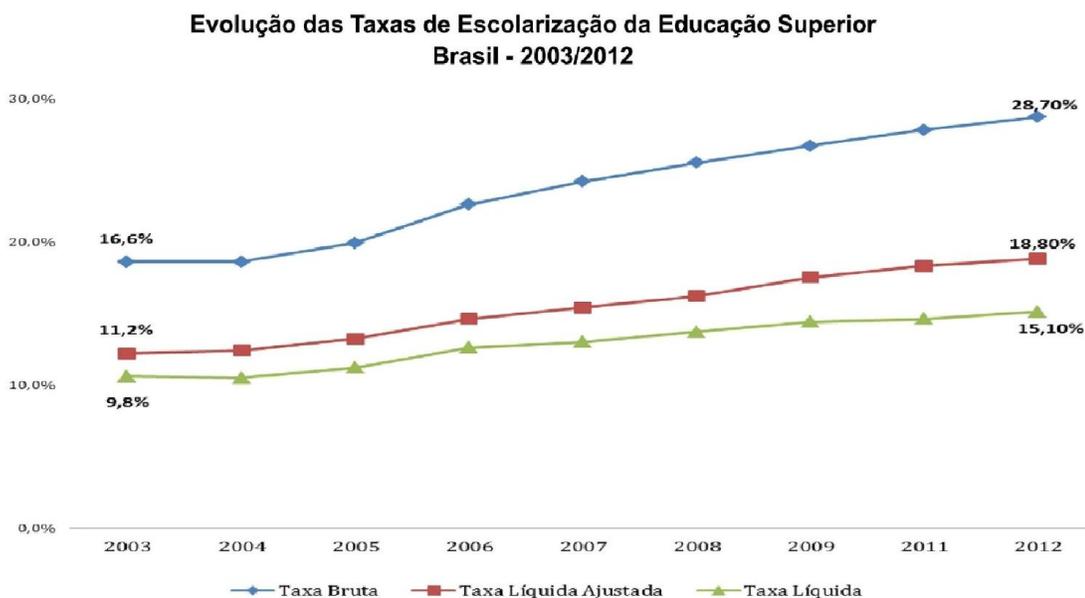
O novo PNE (Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014) engloba o decênio 2014-2024, e traz novas diretrizes para o ensino superior brasileiro, das quais são destacadas a seguir as que se relacionam diretamente ao Prouni:

1. Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público;
2. a universalização do ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;
3. ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do FIES na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;
4. consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;
5. ampliar a oferta de programas de pós-graduação stricto sensu, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.

Entre outras diretrizes o governo estimula o crescimento por setor público pela capacitação de mestres e doutores. O governo coloca o ENEM como porta de entrada para o ensino superior, continua seu incentivo ao financiamento do ensino superior por meio do setor privado, a manutenção das políticas de inclusão para os alunos de baixa renda utilizando o Prouni como carro chefe da ampliação do acesso ao ensino. O governo também visa ampliar o investimento no setor público para no mínimo 10% do PIB (Produto Interno Bruto) até 2019.

Uma das principais metas do PNE de 2001 é que 30% da população entre 18-24 anos de idade esteja cursando o ensino superior. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Censo da Educação Superior a porcentagem da população na faixa etária que frequenta ou já concluiu a graduação atingiu 18,8% e a taxa bruta, apesar de não ter atingindo 30%, a taxa tem crescido nos últimos 10 anos.

Gráfico 3 – Crescimento da Escolarização Superior



Fonte: Pnad/IBGE; Gráfico elaborado por Deed/Inep.

Nota: Taxa Líquida Ajustada: Percentual da população de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a educação superior.

O aumento das taxa de escolarização continua nas metas do PNE, como já enumerado acima, o que demonstra a intenção do governo de desenvolver a

educação no país, também investindo no que vai além do ensino superior, como pós-graduação, mestrado e doutorado.

Conclusão

O Prouni vem auxiliar o governo em sua meta de democratização do acesso ao ensino superior, ainda muito restrito no Brasil. O governo possibilita o ingresso e manutenção da camada mais pobre da população, por meio de troca com instituições privadas. Delegando ao setor privado a função de formar os profissionais com educação superior. Com dez anos de Prouni já é possível notar algumas mudanças na estrutura do ensino superior, como por exemplo, o aumento do número de instituições privadas e uma diminuição da ociosidade de vagas no setor privado.

O Programa busca desenvolvimento social, com o diferencial que vem da escolaridade, como, por exemplo, o aumento do número de empregos formais, melhores salários, desenvolvimento tecnológico viabilizado por pesquisas nacionais. A educação é muito importante no desenvolvimento de um país, segundo dados do IBGE, 50,8% dos desempregados no Brasil não concluiu o ensino médio, o número de vagas para pessoas que possuam o ensino médio completo é maior que a oferta para o ensino superior e em alguns setores faltam candidatos. Temos que ver o Prouni não só como uma política social, mas também como uma política econômica. O governo concede milhões em subsídios esperando o retorno através de profissionais qualificados no mercado de trabalho promovendo o crescimento do Brasil como uma das maiores economias do mundo.

De acordo com relatório da OCDE, dentre os 34 países acompanhados, o Brasil é o que possui a menor porcentagem da população entre 25-64 anos com diploma superior, em 2011, esse número chegava somente a 12%. Com o Prouni o setor privado de graduação teve respaldo para crescer, deixando a questão da qualidade a ser conferida. A cada três anos as carreiras são avaliadas pelo ENADE, o que é um período longo, levando-se em conta que um curso mal avaliado só passará pelo novamente pelo exame em três anos, permitindo que ao longo desse período novos alunos se matriculem, já que uma só avaliação ruim não é suficiente

para descredenciar o curso. Acontece que o intervalo entre as avaliações é suficiente em alguns casos que uma turma inteira se diplome. O investimento feito pelo governo tanto no Prouni quanto no FIES é muito grande para não se permitir avaliações anuais de todas as instituições participantes do programa.

São claros os efeitos positivos que o Prouni exerceu em relação ao número de ingressantes no ensino superior, porém é preciso questionar se em longo prazo, com o crescimento da estrutura e número das instituições privadas, o valor das isenções não será mais dispendioso que vantajoso para o governo.

O Prouni se tornou uma das políticas sociais mais aceitas, pelo menos entre a população, mesmo que na comunidade acadêmica haja muitas críticas ao programa, pois, alguns afirmam que o programa favorecem financeiramente as IESP e concede funções que pertencem somente ao Estado. Sua função social já mudou os números da educação brasileira, permitindo o acesso de mais de um milhão de estudantes ao ensino.

As atuais metas do PNE, decênio 2014-2024, envolvem além do ensino superior, a promoção do ensino técnico, este promovido pelo setor público com o investimento em IFs e Cefets. Entretanto, o desenvolvimento do ensino superior ainda está atrelado ao setor privado, pois, o financiamento e a concessão de bolsas ainda estão na agenda governamental.

O Prouni tem servido seu propósito de ampliação do acesso ao ensino superior, os números da escolaridade no Brasil subiram, mas deve-se também investir na educação de base, que garantirá que se possa alcançar o nível necessário para ingressar no ensino superior. A fiscalização das instituições de ensino que participam do Prouni deve ser constante, tanto das instalações quanto da qualidade dos cursos oferecidos, a avaliação deve ser feita anualmente, para garantir que todo o processo resulte em qualidade não ó em números.

Bibliografia

ALMEIDA, Wilson Mesquita. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo**. Dissertação (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001.

_____. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014.

CARVALHO, C. H. de A. **Política para o ensino superior no Brasil (1995-2008). Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado**. In: SILVA, J. R. S. Jr.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.) Reforma universitária: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006. p. 125-139

_____. **A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, Set. 2013.

_____. **O Prouni no Governo Lula e o Jogo Político em torno do acesso ao ensino superior**. Educ. Soc., v. 27, n. 96 – Especial p. 979-1000, out. 2006.

CATANI, A. M.; HEY, A. P. **ProUni: Democratização do acesso às instituições de ensino superior?** Educar em Revista, Curitiba, n. 28, p.125–140, jul. /dez. 2006.

_____; GILIOLI, R. S. P. **O Prouni na Encruzilhada: Entre a cidadania e a privatização**. Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.

COLLUCCI, Cláudia. **Um terço dos alunos não pode se inscrever no Prouni**. Folha de S.Paulo, 31/12/2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16797.shtml>. Acessado em: 20/10/2014.

CORBUCCI, P.R. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da desserção do Estado ao projeto de reforma**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004

DIAS SOBRINHO, José. **Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, Dec. 2010.

FELIX, Rosana. **Renúncia fiscal sobe 166%**. Em: Gazeta do Povo. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1463371>. Acessado em: 20/10/2014.

FERREIRA, Nara Torrecilha. **Programa Universidade para Todos: uma avaliação sobre efetividade da política pública**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2012.

FRAGA, Érica. **Ajuda federal para universitários dispara.** Folha de S. Paulo. p. B-1. 05/10/2014.

_____. **Analistas cobram controle de qualidade.** Folha de S. Paulo. p. B-3. 05/10/2014.

FOREQUE, Flávia. **Prouni rende isenção de R\$4 bilhões às universidades.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1321455-prouni-rende-isencao-fiscal-de-r-4-bi-a-faculdades-privadas.shtml>

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): Interesses e escolhas no Congresso Nacional.** Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 2, 2009. 280.

MANCEBO, D. **Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento.** Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004. Número especial.

MEC. **Censo da Educação Superior.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, 2013.

_____. Diretoria de Estudos Educacionais. **Avaliando o desempenho no ENADE de bolsistas do PROUNI.** Na Medida Boletim de Estudos Educacionais do INEP, ano 1, n. 3, 2009.

NUNES, Edson. **“Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro”.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 103-47, 2007.

OTRANTO, Célia Regina. **A reforma da educação superior do governo Lula: Da inspiração à implantação.** In: SILVA JÚNIOR, J. R. S.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Org.). Reforma universitária: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006.

PINTO, J. M. R. . **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002).** Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, 2002.

_____. **O acesso à educação superior no Brasil.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações.** Revista Ensino Superior Unicamp - Edição nº 4 Outubro de 2011.

SILVA, Gustavo Javier Castro. **O Ensino superior privado: o conflito entre lucro, expansão e qualidade.** 2007. 259 f. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, 2008

Anexo I

LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005.

Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

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

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

Art. 2º A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação

básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou seqüencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em normas expedidas pelo Ministério da Educação.

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

Parágrafo único. O beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por ele prestadas.

Art. 4º Todos os alunos da instituição, inclusive os beneficiários do Prouni, estarão igualmente regidos pelas mesmas normas e regulamentos internos da instituição.

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

§ 1º O termo de adesão terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos e observado o disposto nesta Lei.

§ 2º O termo de adesão poderá prever a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

§ 3º A denúncia do termo de adesão, por iniciativa da instituição privada, não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo Prouni, que gozará do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares, e observado o disposto no art. 4º desta Lei.

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na

proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.

§ 5º Para o ano de 2005, a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá:

I - aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados;

II - alternativamente, em substituição ao requisito previsto no inciso I deste parágrafo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.

§ 6º Aplica-se o disposto no § 5º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, e o disposto no caput e no § 4º deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do exercício de 2006, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição.

Art. 6º Assim que atingida a proporção estabelecida no § 6º do art. 5º desta Lei, para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo na proporção necessária para estabelecer aquela proporção.

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios do § 1º deste artigo, as vagas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que se enquadrem em um dos critérios dos arts. 1º e 2º desta Lei.

§ 3º As instituições de ensino superior que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.

~~§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo os critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por 3 (três) avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei.~~

§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.509, de 2007)

§ 5º Será facultada, tendo prioridade os bolsistas do Prouni, a estudantes dos cursos referidos no § 4º deste artigo a transferência para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do Programa.

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005)

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos seqüenciais de formação específica.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 3º A isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas. (Incluído pela Lei nº 12.431, de 2011).

Art. 9º O descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão sujeita a instituição às seguintes penalidades:

I - restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º desta Lei e que deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido, com acréscimo de 1/5 (um quinto);

II - desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, conforme dispuser o regulamento, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

§ 1º As penas previstas no caput deste artigo serão aplicadas pelo Ministério da Educação, nos termos do disposto em regulamento, após a instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e direito de defesa.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, a suspensão da isenção dos impostos e contribuições de que trata o art. 8º desta Lei terá como termo inicial a data de ocorrência da falta que deu causa à desvinculação do Prouni, aplicando-se o disposto nos arts. 32 e 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, no que couber.

§ 3º As penas previstas no caput deste artigo não poderão ser aplicadas quando o descumprimento das obrigações assumidas se der em face de razões a que a instituição não deu causa.

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

~~§ 1º A instituição de que trata o caput deste artigo deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

~~§ 2º Para o cumprimento do que dispõe o § 1º deste artigo, serão contabilizadas, além das bolsas integrais de que trata o caput deste artigo, as bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudante enquadrado no § 2º do art. 1º desta Lei e a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa. (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

§ 3º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei.

§ 4º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput deste artigo para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integrais na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

§ 5º É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

Art. 11. As entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior poderão, mediante assinatura de termo de adesão no Ministério da Educação, adotar as regras do Prouni, contidas nesta Lei, para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), em especial as regras previstas no art. 3º e no inciso II do caput e §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, comprometendo-se, pelo prazo de vigência do termo de adesão, limitado a 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos, e respeitado o disposto no art. 10 desta Lei, ao atendimento das seguintes condições:

~~I — oferecer 20% (vinte por cento), em gratuidade, de sua receita anual efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, ficando dispensadas do cumprimento da exigência do § 1º do art. 10 desta Lei, desde que sejam respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde; (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

~~II — para cumprimento do disposto no inciso I do caput deste artigo, a instituição: (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

~~a) deverá oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral a estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da~~

~~instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, observado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 10 desta Lei; (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

~~b) poderá contabilizar os valores gastos em bolsas integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), destinadas a estudantes enquadrados no § 2º do art. 1º desta Lei, e o montante direcionado para a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa; (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)~~

III - gozar do benefício previsto no § 3º do art. 7º desta Lei.

§ 1º Compete ao Ministério da Educação verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Prouni, sem prejuízo das competências da Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Previdência Social.

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social que tiveram seus pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social indeferidos, nos 2 (dois) últimos triênios, unicamente por não atenderem ao percentual mínimo de gratuidade exigido, que adotarem as regras do Prouni, nos termos desta Lei, poderão, até 60 (sessenta) dias após a data de publicação desta Lei, requerer ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a concessão de novo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social a isenção das contribuições de que trata o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 3º O Ministério da Previdência Social decidirá sobre o pedido de isenção da entidade que obtiver o Certificado na forma do caput deste artigo com efeitos a partir da edição da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, cabendo à entidade comprovar ao Ministério da Previdência Social o efetivo cumprimento das obrigações assumidas, até o último dia do mês de abril subsequente a cada um dos 3 (três) próximos exercícios fiscais.

§ 4º Na hipótese de o CNAS não decidir sobre o pedido até o dia 31 de março de 2005, a entidade poderá formular ao Ministério da Previdência Social o pedido de isenção, independentemente do pronunciamento do CNAS, mediante apresentação de cópia do requerimento encaminhando a este e do respectivo protocolo de recebimento.

§ 5º Aplica-se, no que couber, ao pedido de isenção de que trata este artigo o disposto no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 12. Atendidas as condições socioeconômicas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei, as instituições que aderirem ao Prouni ou adotarem suas regras de seleção poderão considerar como bolsistas do programa os trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de convenção coletiva ou acordo trabalhista, até o limite de 10% (dez por cento) das bolsas Prouni concedidas.

Art. 13. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que adotarem as regras de seleção de

estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei e que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, que optarem, a partir da data de publicação desta Lei, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo art. 7º-A da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

Parágrafo único. A pessoa jurídica de direito privado transformada em sociedade de fins econômicos passará a pagar a contribuição previdenciária de que trata o caput deste artigo a partir do 1º dia do mês de realização da assembléia geral que autorizar a transformação da sua natureza jurídica, respeitada a gradação correspondente ao respectivo ano.

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

Art. 15. Para os fins desta Lei, o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, será exigido a partir do ano de 2006 de todas as instituições de ensino superior aderentes ao Prouni, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.

Art. 16. O processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de deferimento e nos 2 (dois) subseqüentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, na forma do art. 9º desta Lei, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.

Parágrafo único. A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo.

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. O Poder Executivo dará, anualmente, ampla publicidade dos resultados do Programa.

Art. 19. Os termos de adesão firmados durante a vigência da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, ficam validados pelo prazo neles especificado, observado o disposto no § 4º e no caput do art. 5º desta Lei.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 21. Os incisos I, II e VII do caput do art. 3º da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º

I - possuir idade mínima de 14 (quatorze) anos para a obtenção das Bolsas Atleta Nacional, Atleta Internacional Olímpico e Paraolímpico, e possuir idade mínima de 12 (doze) anos para a obtenção da Bolsa-Atleta Estudantil;

II - estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva, exceto os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil;

.....

VII - estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, exclusivamente para os atletas que pleitearem a Bolsa-Atleta Estudantil." (NR)

Art. 22. O Anexo I da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, passa a vigorar com a alteração constante do Anexo I desta Lei.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Palocci Filho
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 14.1.2005

.