



1290003128



FE

TCC/UNICAMP S138p

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

LUCÉLIA DE ALMEIDA SILVA

35927002

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR.
ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI.**

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

CAMPINAS – 2006.

Lucélia de Almeida Silva

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR.
Análise do Programa Universidade para Todos – Prouni.**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentado como exigência parcial para a conclusão do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob a orientação do Prof. Dr. Vicente Rodriguez.

Campinas – 2006.

© by Lucélia de Almeida Silva, 2006.

UNIDADE: FE
Nº CHAMADA: TCC UNICAMP
Si: 38p
V:.....EX:.....
TOMBO: 3128
PROC.: 145107
C:.....D: X
PREÇO: 0
DATA: 24.03.07
Nº CPD: 405392

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Silva, Lucélia de Almeida.
Si38p Políticas públicas para o ensino superior : análise do programa Universidade para Todos - PROUNI / Lucélia de Almeida Silva. -- Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientadores : Vicente Rodriguez.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1.Programa Universidade para Todos. 2. Políticas públicas. 3. Ensino (Superior). I. Rodriguez, Vicente. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

06-766-BFE

Prof. Dr. Vicente Rodriguez - Orientador

Prof. Dr. José Roberto Rus Perez – Segundo Leitor

Aos meus pais

Agradecimentos

Meus sinceros agradecimentos a todas e todos aqueles que estiveram presentes e contribuíram para conclusão desse trabalho principalmente: Ao Professor Vicente por aceitar me ajudar nessa jornada. Ao professor José Roberto Rus Perez por suas contribuições para melhoria desse trabalho. Ao Estevon pelo tempo, carinho, críticas e contribuições para o amadurecimento deste trabalho. Aos amigos e amigas, principalmente: Josiany, Juliana, Murilo, Peterson, Priscila e Renata por compartilharem os momentos de angustia e alegria. A Yoshie, Monica por ajudarem com o material para este trabalho. Ao meu irmão Aristóteles por ter me ajudado no início da graduação e por me questionar sempre. A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho .

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1. DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	5
1.1. REFORMA DO ENSINO SUPERIOR	14
1.2. DETERMINANTES LEGAIS	20
1.2.1. DESCRIÇÃO DA LEI	27
2. OS ATORES SOCIAIS	34
2.1. POSIÇÃO DO GOVERNO	35
2.2. ASSOCIAÇÕES	37
2.3. OS REPRESENTANTES DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	40
2.4. OS ESPECIALISTAS	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ANEXO	63

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o papel do Estado vem sendo reconfigurado. Os que acreditam na racionalidade do mercado e auto regulação das relações sociais pela livre iniciativa fizeram duras críticas ao papel do “Estado intervencionista”. Os defensores dos princípios do neoliberalismo advogaram a retomada do desenvolvimento econômico através da reforma do Estado. Por um lado se reafirma o valor do Estado democrático como âmbito natural da justiça e como instância estratégica de redistribuição de recursos; ao mesmo tempo ele é desmantelado em função do reforço do mercado, procurando a manutenção dos lucros.

Em consequência as políticas públicas passaram a assumir uma nova configuração decorrente das mudanças no papel do Estado, políticas de centralização, diferenciação, diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública passaram a reger a nova lógica das políticas públicas brasileiras.

Os organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) tiveram um papel importante nos países em desenvolvimento influenciando as políticas destes. No Brasil no campo da educação de acordo com Dourado (2002) as influências desses organismos foi revigorada na década de 80, os organismos internacionais vincularam em seus documentos não só o processo de reestruturação e abertura das economias, como também difundiram o ideal de articulação da educação e produção do conhecimento por meio da privatização e mercantilização da educação.

Coraggio (apud Dourado, 2002) ao analisar as propostas do Banco Mundial para a educação afirma que é presente nos documentos o fundamento reducionismo economicista, o qual centra-se na visão unilateral de custos e benefícios.

Desse modo, tal concepção de política assenta-se: na defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados...); no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios (programas de saúde e nutrição, por exemplo), onde se fizerem necessários; na capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações. (DOURADO, 2002, p.239).

As recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*¹ enfatizam a privatização do Ensino Superior, principalmente nos países que não conseguiram estabelecer políticas de expansão em que estivesse garantido acesso, equidade e qualidade; propõem novas formas de regulação e gestão das instituições públicas; aplicações de recursos públicos nas instituições privadas; eliminação de gastos com políticas compensatórias; diversificação do Ensino Superior.

De acordo com Dourado (2002) as políticas educacionais no Brasil tem sido balizadas por mudanças, de ordem jurídico-institucional como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE).

Para Dourado a LDB reserva à educação superior um conjunto de princípios que indicam alterações para esse nível de ensino, tendo por base de um lado a descentralização e flexibilização e de outro lado, por novas formas de controle e padronização por meio de processos avaliativos estandardizados.

Já o Plano Nacional de Educação (PNE) tem como indicativo para as políticas de Educação Superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação

¹ LA ENSEÑANZA superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais, ênfase no papel da educação a distância.

Nesse contexto de mudanças no ensino superior é criado o Programa Universidade para Todos - PROUNI. Programa estabelecido pela Medida Provisória n.º 213/2004 e institucionalizado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, dentro do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação ou seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. O governo em contrapartida oferece isenção de alguns tributos as instituições que aderirem ao Programa.

Buscou-se nesse trabalho compreender quais foram os caminhos percorridos pelo projeto de lei, tentando entender quais os interesses e princípios que permearam a concepção do Programa, tendo por base as discussões apresentadas pelos especialistas da área.

No capítulo 1 - *Descentralização e Políticas Educacionais* – foi realizada uma retrospectiva da mudança do papel do Estado e a conseqüente descentralização das políticas públicas, procurando evidenciar as transformações ocorridas no Ensino Superior. Através da explicitação do percurso e da análise do texto da lei, foram percebidos as diversas influências e interesses que formataram a configuração final desta lei. Igualmente procurou-se apresentar no capítulo 2 - *Os Atores Sociais* – o posicionamento dos atores sociais, explicitando as suas concepções e análises em relação ao PROUNI.

1. DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Na última década, os países da América Latina começaram a pensar cada vez mais suas políticas educacionais bem como outras da área social através da lógica econômica e fiscal. Nos planos de desenvolvimento do Brasil, os aspectos sociais desempenharam por muito tempo o papel de coadjuvantes. Nas décadas de 40 e 50, impulsionadas por um bom desempenho da economia, a educação brasileira foi idealizada como um instrumento econômico indispensável ao desenvolvimento e progresso. Pretendia-se investir em capital humano através da educação assegurando maiores condições de acesso da população ao sistema educacional. Desta forma, possibilitariam um maior progresso técnico e qualificação da mão de obra. Oliveira (1997) acredita que a educação pode ser percebida como elemento de desenvolvimento econômico à medida “que exerce forte influência sobre a inversão tecnológica, a difusão de inovações, a aptidão empresarial, os padrões de consumo, a adaptabilidade às mudanças econômicas e a participação ativa nos distintos setores sociais nas tarefas de desenvolvimento”. (OLIVEIRA, 1997, p.79)

Para Saviani (1999), a necessidade de existir tais políticas sociais deve-se a forma pela qual a sociedade capitalista se estruturou, pois sua principal característica é a "socialização do processo de produção que coexiste com a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente" (SAVIANI, 1999, p. 118). A economia estabelece seu caráter anti-social quando se subordina a produção social de riquezas aos interesses particulares da classe detentora dos meios de produção. Portanto, surge com o sistema capitalista medidas para compensar o viés anti-social da economia. Essas medidas são pensadas como uma forma de garantir proteção às forças produtivas com o objetivo de aumentar a produtividade, dando condições favoráveis a uma vida social mais digna, através de atendimento à saúde, medidas de segurança no trabalho, educação, entre outros.

Arretche (1995) coloca que é um fenômeno do século XX “a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornando-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos”.(ARRETCHE, 1995, p.3).

Apesar de alguns países como Alemanha tenha dado origem a programas de seguro social no final do século XIX, o fenômeno do *welfare state* teve sua expansão e institucionalização no período pós-guerra. Este fenômeno generaliza um “conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito a aposentadoria, habitação, educação, saúde” entre outros. (ARRETCHE, 1995, p.3).

Nesse sentido do ponto de vista histórico, na maioria dos países em desenvolvimento de 50 a 70 constitui-se o período áureo do planejamento, entendido como propulsor do desenvolvimento, ou seja, progresso técnico que demanda o incremento das capacidades humanas, da qualificação da força de trabalho, e da criação das empresas estatais. Dessa forma os governos começaram a elaborar diversos planos e programas, buscando abranger a sociedade de modo global.

No Brasil, a partir dos anos 60 surge o planejamento educacional tendo como ponto de partida a necessidade de uma maior organização do setor. Novas formas de se pensar a gestão das empresas passaram a ser adotadas para gerir setores públicos. Neste contexto, surge a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n.º 4024/61.

O planejamento das políticas sociais também foram influenciados por órgãos internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com sede em Santiago, Chile, a CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para coordenar as políticas direcionadas à

promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

A CEPAL constitui-se numa agência de difusão da teoria do desenvolvimento, a qual explica uma posição econômica privilegiada dos países desenvolvidos por uma lógica evolutiva pautada na industrialização e no progresso. Ou seja, alguns países eram subdesenvolvidos, pois não investiram no seu setor industrial, assim não estariam habilitados a produzir tecnologias e meios de capital capazes de elevar a produtividade do trabalho. Segundo esta teoria, o subdesenvolvimento seria um estágio prévio ao desenvolvimento pleno, quando a economia em questão reuniria todas as condições para o desenvolvimento auto-sustentável. A partir dos anos 60, a CEPAL retifica seu enfoque desenvolvimentista dando mais ênfase às reformas estruturais e à distribuição de renda.

Nesse período as principais fontes de financiamento das políticas sociais e as atribuições de formulação e reformulação dos programas sociais brasileiros estavam concentrados na União.

As políticas educacionais dos anos 60 ainda eram pensadas como elemento para o desenvolvimento e progresso da nação, elaboradas dentro do planejamento global e não como formas de promover uma maior equidade como a CEPAL buscava colocar como orientação para os países da América Latina. Ao contrário “cresceu na região uma economia exportadora de base industrial dirigida ao mercado externo, que aprofundou as distâncias sociais, aumentando a marginalidade, o que evidenciou as dificuldades de se obter formulas mais equilibradas de desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1997, p. 76).

Nos anos de 1970 e 1980 a estrutura decisiva extremamente centralizada, devido ao regime militar, fez com que uma das reivindicações democráticas dessas décadas fosse pela descentralização das políticas públicas. A crítica de que a centralização produziu ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório, “conduziu a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização”. (ARRETCHE, 2002, p. 26).

A partir da década de 80, as políticas educacionais começam a ser questionadas recebendo influências pro-descentralização. Rompendo com a época anterior caracterizada por um centralismo do governo, em que as principais fontes de financiamento das políticas sociais estava concentrados na União, assim como as atribuições de formulação e reformulação dos programas sociais, bem como a definição de modos de execução e mecanismos operacionais.

Deve-se considerar que neste período também houve um avanço considerável por parte de organizações educacionais como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE).

A luta dos educadores a partir do final dos anos 70 e início da década de 1980, no quadro do movimento mais geral da democratização da sociedade, trouxe contribuições importantes para a educação e para a forma de olhar a escola e o trabalho pedagógico, ao colocar em evidência as relações de determinação existentes entre educação e sociedade e a estreita vinculação entre a forma de organização da sociedade, os objetivos da educação e a forma como a escola se organiza. Os anos 80 representaram a ruptura com o pensamento tecnicista que predominava na área até então. No âmbito do movimento da formação, os educadores produziram e evidenciaram concepções avançadas sobre formação do educador, destacando o caráter sócio-histórico dessa formação, a necessidade de um profissional de caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade de seu tempo, com desenvolvimento da consciência crítica que lhe permita interferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade. (FREITAS, 2002, p. 138).

Por mais que a formação dos profissionais de educação não foi implementada da forma como a ANFOPE esperava, visto que os anos 90, foram marcados pela centralidade no conteúdo da escola (habilidades e competências escolares), fazendo com que fossem perdidas dimensões importantes que estiveram presentes no debate dos anos 80, vale ressaltar que a abertura política deu um impulso para que a sociedade civil pudesse expor seus desejos em um ambiente mais propício à participação.

Neste sentido, as reformas do aparelho do Estado que se estabeleceram em torno da descentralização foram encaradas como uma forma de democratização do processo decisório. O movimento não se restringiu somente ao Brasil, também atingiu países que instituíram um modelo centralizado de decisão durante o chamado Estado de Bem Estar Social.

Esse movimento assumiu sentidos distintos nos diversos países, em alguns esperava-se que a descentralização fosse um instrumento para ampliar a participação política; em outros foi visto como um elemento para reestabelecer governos regionais, que tiveram seus governos “esvaziados em seus poderes por Estados unitários excessivamente centralizados” (PUTNAM apud ARRETCHE 2002, p.26). Em outros ainda, como Bélgica e Espanha, a demanda era a do “federalismo, isto é, a afirmação da autonomia política de etnias sub-representadas politicamente em Estados unitários com regras eleitorais majoritárias” (WATTS, apud ARRETCHE, 2002, p.26).

No Brasil ocorreram os dois processos: tanto o federalismo, como a descentralização. O federalismo foi retomado com as eleições diretas em 1982 com as mudanças promovidas pela Constituição de 1988, transformando os estados e municípios em entes federados. A descentralização também foi estabelecida pela Constituição de 1988, e sua implementação ocorreu ao longo dos anos 90, através de vários programas, dentre eles a municipalização da

educação impulsionada pelo FUNDEF, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros programas da área de habitação, saneamento, etc.

Alguns estudos que analisaram as políticas de descentralização apontam que a condução do governo federal deu-se de uma forma desordenada devido a sua distância das negociações em torno do capítulo tributário da Constituição Federal. Sua reação posterior frente a isto, foi de implementar uma diminuição das transferências não-constitucionais “estabelecendo restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros; e com a criação de tributos e ao aumento de alíquotas de impostos não sujeitos a partilha com as demais esferas governamentais.” (SERRA *et al*, apud OLIVEIRA; BIASOTO, 1999, p.22). Com isso as esferas subnacionais viram-se compelidas a assumir responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais.

O governo em alguns casos procurou livrar-se de encargos sem planejamento determinando a extinção de alguns projetos e programas. Em outros casos buscou incentivar programas de descentralização como tutor do processo para manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse dos recursos, particularmente na área social: saúde, habitação, merenda escolar, livro didático e assistência social. Segundo Weaver e Rockman (1993) esse formato de gestão centralizado apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação. Pode-se perceber que isso se concretizou no programa da área de saúde através do SUS e na área da educação na municipalização do ensino fundamental.

Na área da saúde, a descentralização e a universalização da política federal institucionalizada pela Constituição de 88 ocorreu em decorrência do uso da autoridade financiadora e normatizadora do governo federal. O artigo 30 estabeleceu que o município é o

único ente federado ao qual é atribuída a missão constitucional de prestar serviço de atendimento à saúde da população, e o financiamento sucede sob responsabilidade do governo federal, dos estados e dos municípios. Essa nova configuração implicou em uma reestruturação da estrutura nacional de organização do serviço, sendo criado o Sistema Único de Saúde. O objetivo de tal reforma era universalizar o acesso aos serviços e descentralizar sua gestão transferindo aos municípios responsabilidades de gestão da prestação de serviços, mantendo a participação federal no financiamento da política.

Arretche (2004) afirma que o principal agente de formulação da política nacional dessa área tem sido o poder Executivo, através de edição de portarias ministeriais ele condiciona a coordenação das ações nacionais em saúde estabelecendo Normas Operacionais Básicas (NOB).

A política do governo federal para municipalizar o ensino fundamental foi constitucionalizar encargos através da Constituição Federal de 1988. Ficou estabelecido que a oferta de matrículas no nível fundamental deveria ser universal e oferecida preferencialmente pelos governos municipais e os governos estaduais e municipais foram obrigados constitucionalmente a gastarem 25% de suas receitas de impostos e transferências em ensino. A obrigatoriedade de gastos fez com que houvesse a expansão da oferta de matrículas em todos os níveis de ensino, mas estudos mostraram que os municípios gastavam apenas de 15% a 17% do que a Constituição estabelecia. A possibilidade de gasto com ensino e não com educação permitia que a expansão do gasto municipal se direcionasse para outras atividades, como financiamento de bolsas de estudo, transporte escolar, etc. O Ministério da Educação, no governo Fernando Henrique Cardoso, criou o então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) o qual instituiu mecanismos para induzir os municípios a aumentarem o número de matriculados em sua rede e conseqüentemente gastarem os 25% estabelecidos. “Esta foi a estratégia adotada

para equalizar os níveis intra-estaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores” (ARRETCHE, 2004, p.24).

O processo de descentralização das políticas sociais não se realizou apenas com as mudanças colocadas pela Constituição de 1988 “até meados dos anos 90, a descentralização efetiva tinha sido insuficiente, caótica ou mesmo inexistente” (ALMEIDA *et al* apud ARRETCHE, 2002, p. 45). Este processo implicou mais do que uma mera ação dos estados e municípios em assumir gastos sociais, outros elementos também foram determinantes na implementação das políticas sociais.

A possibilidade dos estados e municípios assumirem as atribuições de gestão e formulação de políticas sociais ficou relacionado com sua capacidade de gastos, sua capacitação político administrativa, a natureza das organizações de onde se realiza o processo decisório, os procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores, instituições políticas com peso no processo de reforma do Estado, além da existência de políticas prévias.

Vários autores discutem a identidade das políticas públicas decorrentes do processo de descentralização questionando em alguns casos se houve realmente uma maior democratização com esse processo. Como exposto acima, o governo federal se manteve distante das negociações do capítulo tributário, e acabou adotando medidas para recuperar suas receitas, acarretando em um aumento do endividamento das esferas subnacionais, visto que a “melhoria na arrecadação das receitas próprias de estados e municípios não foram suficientes para garantir os recursos necessários ao cumprimento das novas tarefas e sustentar a continuidade ao processo de descentralização” (OLIVEIRA; BIASOTO, 1999, p. 23).

É possível observar a discrepância da renda per capita entre as unidades da federação através da recente publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) sobre

as Contas Regionais do Brasil 2004, que reúne informações sobre a evolução do Produto Interno Bruto - PIB de cada Unidade da Federação, calculado a partir de estatísticas sobre o valor anual da produção, consumo intermediário e valor adicionado de cada atividade econômica, entre 2001 e 2004. No ranking o 1º lugar é ocupado pelo Distrito Federal com renda per capita em 2004 de R\$ 19.071 reais, enquanto o Maranhão ocupa o último lugar com renda per capita em 2004 de R\$ 2.748 reais. Ainda segundo os dados do IBGE não houve ao longo do tempo um processo de aproximação da renda dos Estados mais pobres para a média do país. A renda per capita no Maranhão, que correspondia apenas a 0,2 vez à média nacional (próximo de 20%) em 1990, se manteve no mesmo nível até 2004.

Com isso, nota-se a importância de considerar os diferentes níveis de arrecadação dos Estados na implementação de políticas nacionais de descentralização, assim como os processos de transferência de responsabilidade do poder público para a iniciativa privada.

Em que o Estado descentraliza os seus serviços privatizando aqueles que antes eram públicos, ou seja, o governo adota a privatização como forma de execução de diferentes modalidades de política social resultando na organização de empresas capitalistas de prestação de serviços sociais às quais o Estado repassa os recursos públicos, promovendo apropriação privada dos bens produzidos socialmente.

O governo de FHC através do hoje extinto Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), deflagrou um movimento chamado pelo ministro do MARE – Luiz Carlos Bresser Pereira – de “publicização” que consistiu na reconfiguração da contradição público privada.

Apesar da aparência de maior democratização da sociedade com a descentralização, este processo pode se revelar mais complexo, pois a descentralização pode tanto dar mais autonomia: descentralizando a administração, planejamento, políticas, entre os níveis de

governo para a sociedade civil; como pode também reforçar as desigualdades e as estruturas de poder local.

1.1. REFORMA DO ENSINO SUPERIOR

No Ensino Superior o processo de Reforma do Estado e descentralização das políticas públicas também foram sentidas, em menor grau se comparado com o Ensino Fundamental. As políticas implementadas alteraram a gestão universitária, o padrão de financiamento e a avaliação.

As alterações ocorridas ao longo dos anos 90 na gestão da política fiscal, implicou na dificuldade de ampliar os gastos sociais, nesse sentido o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), promoveu cortes de verbas públicas para as áreas sociais e aprofundou a política de privatização, as altas de juros e contingenciamento do Orçamento Geral da União.

No governo de FHC o Banco Mundial passa a exercer forte influência na política educacional. A principal característica assumida pelas propostas encaminhadas pelo então governo é o papel econômico da educação, sendo vista também como em outros governos como a base do desenvolvimento, “cujo dinamismo e sustentação provêm do progresso científico e tecnológico”(CUNHA, 2003, p.39).

Para alcançar essas metas a política para o Ensino Superior preconizava uma administração mais racional dos recursos: utilização da capacidade ociosa, generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. De acordo com Cunha (2003) para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, e as verbas seriam também recebidas de acordo com a avaliação de desempenho.

O projeto de autonomia é fortemente enfatizado, o projeto apresentado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) do governo de FHC consistia em transformar o *status* jurídico das universidades públicas em organizações sociais, entidades públicas não-estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos.

Lima (2004) coloca que a implicação dessa política é naturalizar a alocação de verbas públicas para as instituições privadas na medida que considera-se a educação como um bem público, sendo oferecida tanto por instituições públicas como privadas prestando um serviço não exclusivo do Estado, e a partir do momento em que a educação superior é considerada como um serviço não exclusivo do Estado justifica-se o financiamento privado para as instituições públicas, como também o dinheiro público para instituições privadas.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 tratou detalhadamente da autonomia universitária, estabelecendo o que essas instituições poderiam fazer. Assegurou a possibilidade das instituições isoladas determinarem o número de vagas de seus cursos que segundo Cunha (2003) constituíram em elementos importantes para a sintonia das instituições privadas com o mercado. As universidades públicas foi permitido:

(...) flexibilidade na organização do quadro de pessoal docente e administrativo, tanto quanto no emprego de recursos financeiros. Mas, como esse regime jurídico não foi definido, as universidades públicas, especialmente as federais, permaneceram submetidas a uma pletera de regulamentos que cerceiam sobremaneira suas administrações. (CUNHA, 2003, p. 41).

A LDB permitiu além dos cursos de graduação, pós-graduação e extensão, a criação de cursos seqüenciais. Segundo Catani *et al* (2004) com essa política buscou-se diferenciar o modelo de universidade implementada pela reforma de 68, que tinha sua base assentado no tripé ensino, pesquisa e extensão.

De acordo com os autores, as bases da política assentada na diferenciação possibilitou as instituições se adequarem as demandas do mercado, pois os centros universitários tinham autonomia para desenvolver atividades na área de ensino e formação profissional. A regulamentação e criação de cursos seqüenciais possibilitou formação curta para formação profissional específica, e a flexibilização curricular possibilitou as instituições adequarem seus cursos a demanda do mercado.

Segundo Cunha (2003) os efeitos da LDB também fizeram-se sentir em seus silêncios, que foi o caso do modo de seleção dos estudantes para os cursos de graduação. A LDB não menciona os exames vestibulares, que “abriu caminho para que as instituições de ensino superior adotassem diversos processos de admissão de estudantes, conforme sua inserção mais ou menos colocada ao mercado do ensino superior.” (CUNHA, 2003, p. 43).

Outras medidas também foram implementadas. O incentivo aos programas de ensino a distância. A criação implementação de Institutos de Ensino Superior, que abrigam cursos de licenciatura e o curso normal. A adoção do Exame Nacional de Cursos que segundo Catani *et al* (2004) é um “parâmetro para a expansão automática de vagas, como forma de premiar cursos considerados A ou B e como meio de controle para justificar o processo de flexibilização e agilização na criação de cursos e de IES privadas”. (CATANI, *et al*, 2004, p.93). E a definição de nova matriz de distribuição de recursos orçamentários, privilegiando o número de alunos na graduação em detrimento de atividades de pesquisa e de extensão. Esses aspectos realçaram os aspectos essenciais do *projeto neoliberal*.

A separação do ensino e pesquisa possibilitou um aumento gigantesco das instituições de Ensino Superior da iniciativa privada. Em 2001 a iniciativa privada respondia a 67% das matrículas em cursos de graduação. O Plano Nacional de Educação (PNE), também serviu para reafirmar as mudanças que foram se implementando como: a expansão acelerada através

da diversificação e diferenciação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos federais, colocando como meta a expansão do Ensino Superior a *custo zero*.

As mudanças nas universidades públicas foram sentidas no início da reforma mesmo antes da aprovação da LDB. Conforme listado por Catani *et al* (2004):

a) ampliou-se a oferta de cursos de graduação, apesar da diminuição constante no número de professores e servidores técnico-administrativos; b) intensificaram-se os processos de flexibilização curricular dos cursos de graduação, objetivando dinamizar a formação acadêmica e ajustá-la às exigências do mercado de trabalho, de acordo com cada área profissional; c) ampliaram-se as atividades de extensão na forma de prestação de serviços remunerados, o que passou a viabilizar boa parte do custeio das instituições e do pagamento complementar de professores e funcionários; d) deu-se maior relevância às múltiplas demandas locais e regionais, sobretudo por meio de convênios e contratos de prestação de serviços remunerados; e) agilizou-se a prestação de serviços remunerados, por meio de fundações de apoio às atividades acadêmicas, especialmente criadas, e que têm servido para um novo processo de privatização interna da universidade por meio deste ente jurídico de natureza privada; f) ampliou-se a oferta de cursos pagos de especialização, que complementam os salários dos professores, mas absorvem tempo e energia dos docentes, notadamente daqueles com maior titulação; g) expandiram-se os cursos de mestrado profissionais autofinanciáveis; h) procurou-se modernizar e modelar organizacionalmente as universidades, através do enxugamento de estruturas acadêmicas e da implantação de sistemas gerenciais de informação, objetivando ampliar a eficiência e estimular a produtividade dos serviços e bens acadêmicos; i) desenvolveram-se mecanismos de avaliação e controle do trabalho acadêmico, enfatizando a concepção produtivista docente e institucional com ênfase no ensino e clara secundarização das atividades de pesquisa (CATANI; DOURADO; OLIVEIRA, 2004, p.95-96).

Sob o discurso político do MEC de modernizar o ensino de graduação e garantir uma melhora na qualidade, foi dado ênfase nos processos avaliativos que acabaram por dar bases para o processo de expansão competitiva do Ensino Superior.

Apesar das mudanças na política fiscal ser estabelecida efetivamente em 1998 com assinatura do acordo com FMI, estabelecendo com isso uma intensa presença da iniciativa privada através de políticas de incentivos e isenções fiscais, o Ensino Superior já contava com uma ampla rede privada desde o início da década de 60, por iniciativa do regime militar para “impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional”. (CARVALHO, 2006, p.982).

No regime militar a política educacional reduziu consideravelmente a participação do Estado e propiciou o aumento da privatização do Ensino Superior. Essa atitude foi justificada pela escassez de recursos públicos para promoverem a expansão dos estabelecimentos oficiais. A expansão do sistema de Ensino Superior foi realizada tendo como princípio a expansão com contenção de despesas, para tal, foi necessário algumas medidas, como: a criação do ciclo básico, a institucionalização dos departamentos, a introdução de crédito universitário, generalização a avaliação como um mecanismo para quantificar a eficiência das instituições, a autonomia financeira para as Instituições de Ensino Superior (IES) – que aparece sempre associada à idéia de complementação orçamentária.

As instituições privadas de Ensino Superior desfrutaram da isenção dos impostos: IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbana, o ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, o IRPJ - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. As filantrópicas, contaram ainda com isenção da cota patronal da Previdência Social.

Com a LDB de 96 essa situação modifica um pouco, permitindo que o governo aumentasse sua arrecadação. A partir desta lei, as instituições passam a ser classificadas em privadas lucrativas e sem fins lucrativos (art. 20). As instituições privadas deixaram de se beneficiar, diretamente dos recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal. As sem fins lucrativos permaneceram imunes ou isentas da incidência tributária.

Apesar do setor privado ter desfrutado praticamente desde seu início dos recursos públicos, nos últimos anos têm apresentado sinais de esgotamento. De acordo com Corbucci (2002) citado por Carvalho (2006) apesar da alternativa ser exaltada pelo BIRD como a solução mais eficiente para a expansão acelerada na oferta de vagas para o Ensino Superior, as instituições privadas tem encontrado limites estruturais no poder aquisitivo da sua clientela.

Segundo informações recentes do INEP, o número de vagas no Ensino Superior tem superado o número de concluintes no Ensino Médio, mas esse fator pode ser explicado pela demanda potencial que há neste setor. “O esgotamento (...) fica ainda mais evidente quando se observa o percentual de vagas não preenchidas pelo vestibular nessas instituições” (CARVALHO, 2006, p.129). Em 1998 era de 20%, já em 2002 subiu para 37%.

Nesse contexto de mudança de reorganização da educação superior, movimento deflagrado a partir da década de 90 devido as mudanças na concepção do papel do Estado e as conseqüentes mudanças na condução das políticas públicas e gestão, efetivando-se num quadro de mudanças do sistema de Ensino Superior público e privado, que se objetiva entender o Programa Universidade para Todos, política implementada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O Programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação ou seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. O governo oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao PROUNI.

Os próximos pontos deste trabalho é tentar compreender a forma como o PROUNI surgiu, analisando em um primeiro momento o encaminhamento dado pelo governo federal para a formatação final da lei, qual o sentido das mudanças em relação ao projeto de lei. Foi

colhido os diversos “posicionamentos” presentes no processo de tramitação da lei, os encaminhamentos dados para organização do sistema nacional de educação superior.

Em um segundo momento buscou-se apresentar uma descrição da lei bem como os decretos, medidas, portarias, explicitando os princípios do programa em se assenta a nova configuração para a educação superior nacional.

Em um terceiro momento foi analisado os argumentos dos atores sociais (governo, associações, especialistas entre outros), os quais estiveram presentes durante o processo de discussão da lei e imprimiram ou não através de sua concepção alterações no corpo do texto da lei.

1.2. DETERMINANTES LEGAIS

A análise dos determinantes legais do Programa Universidade para Todos – PROUNI, será realizada para compreender o contexto legal em se instala esta política.

Em um artigo da Carta Maior de setembro de 2006, divulgam como ocorreu a origem da idéia do programa.

Quando era secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo na gestão Marta Suplicy, o professor de Teoria Política Contemporânea da USP Fernando Haddad apresentou um projeto para que as escolas privadas dessem bolsas a alunos carentes em troca de abatimento no Imposto sobre Serviços (ISS). A proposta não foi implementada porque ele foi chamado para trabalhar no governo Lula como assessor especial do então ministro do Planejamento, Guido Mantega. Partiu da mulher dele, Ana Estela Haddad, que trabalhava no Ministério da Educação, a sugestão para que a representasse, no nível federal. Os dois trabalharam em conjunto. O projeto foi entregue em 2003 ao então ministro da Educação, Cristovam Buarque, que não se entusiasmou com a proposta. Em 2004, voltou à

mesa de outro ministro, Tarso Genro, que comprou a idéia, entendendo-a como “estatização de vagas em universidades privadas”. Assim surgiu o PROUNI. (CARTA MAIOR, set.2006)

O governo estabeleceu o programa como Medida Provisória (MP). Assim como está previsto na Constituição que em casos de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Ela perde sua eficácia se não for convertida em lei no prazo de 60 dias prorrogáveis uma vez por igual período, onde fica proibido a reedição de MPs, e a votação se dá em cada Casa, ou seja, na Câmara dos Deputados e no Senado separadamente.

Com a MP n.º 213 , de 10 de setembro de 2004, o governo de Lula instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI, que de acordo com sua apresentação regula a atuação das entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. O programa fica sob a gestão do Ministério da Educação, e se destina a concessão de bolsas de estudo integral como parcial (cinquenta por cento) para cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (Art. 1).

A justificativa apresentada pela Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos para submeter o PROUNI como uma medida provisória, é dada pelo próprio histórico do processo legislativo. Originalmente o PROUNI foi submetido ao Congresso Nacional como Projeto de Lei n.º 3.582, em maio de 2004, acompanhado de pedido de Urgência Constitucional, “tendo em vista a necessidade de implementar o programa idealizado, sem olvidar, contudo, a incontornável necessidade dos debates parlamentares, ínsitos ao processo legislativo ordinário que tenha por objeto norma de semelhante abrangência social”. No entanto, o pedido de Urgência Constitucional foi retirado pelo Poder Executivo, solicitado em 06 de julho de 2003,

diante da necessidade de aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 10.934, de 11 de agosto de 2004), para a formulação da Lei Orçamentária Anual de 2005.

O Presidente da Comissão Extraordinária e o Relator do Projeto ficaram incumbidos da redação de um projeto substitutivo para o Projeto de Lei n.º 3.582/2004, que segundo os argumentos apresentados na Carta da Casa Civil na exposição dos motivos da medida provisória, tal projeto deveria conciliar o desejo do governo na democratização do Ensino Superior ao estudante de baixa renda com todo o debate parlamentar acumulado ao longo do trâmite do projeto legal, incorporando, também, as reivindicações das mantenedoras de instituições de Ensino Superior. Contudo há indícios que os reais motivos da retirada do projeto de tramitação foi a falta de consenso entre o governo e as instituições privadas. Durante todo processo de discussão, as pessoas ligadas a este setor exerceram grande pressão para que o Programa fosse ao encontro de seus interesse.

Em matéria publicada na Folha de São Paulo em 27/05/04, "*Particulares tentam mudar Universidade para Todos*" mostra a força do lobby das instituições privadas, entre as principais modificações reivindicadas para o projeto de lei. As instituições filantrópicas queriam se desobrigar de destinar 20% das vagas para bolsas integrais para alunos com renda per capita familiar de até um salário mínimo. Também pediam que fossem considerados alunos carentes aqueles com renda per capita familiar com até três salários mínimos. As instituições com e sem fins lucrativos reivindicavam que se baixasse de 10% para 5% as vagas destinadas aos estudantes do PROUNI. Além de pedirem para que os estudantes passassem por algum processo seletivo da própria instituição. Segundo a afirmação publicada na matéria (*Particulares tentam mudar Universidade para Todos*), o diretor executivo da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) José Walter Pereira dos Santos que "Como não houve negociação, o que resta é tentar substitutivos [na Câmara]."(FOLHA DE SÃO PAULO, 27/05/04).

Durante a tramitação do projeto nas várias instâncias, o governo foi cedendo às pressões e negociando outras.

O deputado Irineu Colombo (PT-PR) que fez parte da comissão que analisava o PROUNI esperava disputa na justiça contra as universidades filantrópicas. Já o presidente da Associação Nacional de Centros Universitários, Eduardo Storópoli, colocava que a exigência para as entidades filantrópicas é inconstitucional visto que a imunidade para estas é prevista na Constituição.

O texto encaminhado para a Câmara dos deputados sofreu cerca de 300 emendas, além de sugestões das instituições. Entre as principais mudanças no texto original abriu a possibilidade para as instituições de Ensino Superior concederem $\frac{1}{2}$ bolsa, aumento do limite de renda per capita familiar, também a redução de 20% para 10% da destinação de vagas para as filantrópicas.

Ao incorporar emendas ao texto original, o relator abriu espaço para maior pressão das Instituições de Ensino Superior (IES), que tentavam ampliar os benefícios para o setor. Por exemplo, a pressão das universidades particulares de São Paulo, por meio do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), aprovaram em assembléia o PROUNI, contudo apresentaram algumas alterações as quais encaminharam ao legislativo. Entre eles estava: dar mais clareza ao conceito de bolsa de estudo parcial e integral e incluir a bolsa parcial de um terço; prestação de serviços comunitários para os alunos beneficiados; inclusão de alunos dos cursos de 2º grau privados que tiveram bolsas de estudos integrais nos três anos do ensino médio; regras de transição para entidades filantrópicas e instituições que alterarem suas condições jurídicas.

Em uma carta intitulada *“Pelo Brasil, vote contra a MP213- ProUni”* de 1º de dezembro de 2004 escrita pela presidente da ANDES, Marina Barbosa Pinto, é colocado uma resistência à tal medida.

Para arrefecer parcialmente a crise do setor privado do ensino superior, o governo federal propôs o ProUni, primeiramente por Projeto de Lei, e alegando urgência, por Medida Provisória, editada em 13 de setembro deste ano. Mais uma vez, o governo, que anuncia que estará discutindo com a sociedade uma reforma para o ensino superior, ignora qualquer debate, inclusive com o Congresso Nacional, e impõe autoritariamente por Medida Provisória uma de suas propostas principais da propalada reforma. Os senhores congressistas devem impedir que este projeto seja definido arbitrariamente por Medida Provisória e, exigindo respeito ao próprio Congresso Nacional, devem rejeitá-lo.

Ao contrário de provocar evasão fiscal e providenciária, o Estado brasileiro precisa urgentemente possibilitar a ampliação da oferta de vagas nas universidades públicas, inclusive em cursos noturnos, como meio prioritário para democratizar o acesso ao ensino superior.(ANDES, 2004).

Com toda esta disputa, o projeto de lei teve sua votação adiada duas vezes. Alguns parlamentares expuseram sobre a necessidade de mais tempo para equacionar os problemas levantados, como o deputado Paulo Magalhães. Contudo esta prorrogação não foi aceita, sendo portanto encerrada a discussão com uma medida provisória.

Segundo apuração da Folha de São Paulo, o governo passou o projeto por medida provisória já que as chances de aprovação do projeto na Câmara pareciam cada vez menores, devido a reivindicações das instituições privadas que se sentiam prejudicadas. (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/08/04).

O ministro Tarso Genro em matéria publicada na Folha de São Paulo dizia não abrir mão do número de vagas, mas que o resto era negociável, segundo ele a medida provisória foi

aprovada após um acordo com 90% das representações das instituições de ensino superior não-estatais.

Após a publicação da medida provisória que institui o PROUNI, foi lançada a Instrução Normativa SRF nº 456, de 5 de outubro de 2004, na qual o Secretário da Receita Federal dispõe sobre a isenção do imposto de renda e das contribuições aplicável às instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos não beneficentes que aderirem ao PROUNI.

As instituições que aderissem ao programa ficariam isentas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); da Contribuição para o PIS/Pasep; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). (art. 1º)

Para apurar o lucro da exploração referente às atividades sobre as quais recaia a isenção, observado o disposto no art. 2º e na legislação do imposto de renda. (§ 2º do art.) considera-se o lucro líquido do período de apuração, antes de deduzida a provisão para a CSLL e a provisão para o imposto de renda, ajustado pela exclusão dos valores: da parte das receitas financeiras que exceder às despesas financeiras; dos rendimentos e prejuízos das participações societárias; dos resultados não-operacionais; e do valor baixado de reserva de reavaliação, nos casos em que o valor realizado dos bens objeto da reavaliação tenha sido registrado como custo ou despesa operacional e a baixa da reserva tenha sido efetuada em contrapartida à conta de: receita não-operacional; ou patrimônio líquido, não computada no resultado do mesmo período de apuração. (Art. 2º).

Determina também que a instituição de ensino deve demonstrar na sua contabilidade os elementos referentes às atividades sobre as quais recaia a isenção segregados das demais atividades (art. 3º). Quando for verificada alguma irregularidade (crimes contra a ordem

tributária, falta de emissão de notas), ocorrerá a perda do benefício da isenção no ano-calendário correspondente.(art. 4º).

Segundo estimativa do Ministério da Educação as isenções irão representar R\$ 122 milhões para cada ano de implantação do programa nos cofres públicos em renúncia fiscal. Esse ponto foi alvo de muitas críticas, pois os defensores da ensino público, reclamam esta verba para o setor público, sendo “um despropósito do governo colocar dinheiro público novo em escolas particulares quando as universidades federais enfrentam seríssimas dificuldades financeiras”, além da “Constituição Federal estabelecer que o Estado deve investir prioritariamente em sua própria rede”, (SCHWARTZMAN, Folha de São Paulo 13/01/05)

A medida provisória foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.245, de 15 de outubro de 2004, e depois revogada pelo Decreto n.º 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

Antes de torna-se lei, houve também forte embate no Senado. Como a medida provisória foi aprovada pela Câmara com modificações que desagradaram o Ministro da Educação, este tentou defender no Senado a questão do acesso, uma das características principais do PROUNI.

Uma emenda da oposição reduziu de 10% para 7% o número de vagas, que segundo estudo do MEC retiraria 40 mil vagas. De acordo com matéria publicada na Folha de São Paulo em 02/12/04, isso ocorreu porque nesta votação houve uma forte pressão da Unip através de um relatório encomendado para Trevisan Associados. O ministro afirmou que só aceitou a emenda da oposição devido a necessidade de votar a MP para desobstruir a pauta da Câmara.

Em suma a projeto inicial do governo foi alterado buscando uma flexibilização das exigências para as instituições privadas.

1.2.1. DESCRIÇÃO DA LEI

A Lei nº 11.096, institui que a gestão do PROUNI estará a cargo do Ministério da Educação.

CARACTERÍSTICA

O PROUNI destina a 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. (art.1).

OS BENEFICIÁRIOS

Para ser beneficiário da bolsa os estudantes precisam atender alguns requisitos, ser brasileiro; não-portadores de diplomas do Ensino Superior; ter cursado todo o ensino médio completo em escola da rede pública, ou ter sido bolsista integral das instituições privadas; portador de deficiência, nos termos da lei; ou ser 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.

AS BOLSAS

A bolsa integral é destinada a para estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio)(§ 1º art. 1º). Já as bolsas

parciais serão concedidas para estudantes que a renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos. (§ 2º art. 1).

As instituições privadas para calcular as bolsas parciais, deve considerar todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades. (§ 4º art.1).

Em contra partida os estudantes para manter suas bolsas devem cumprir requisitos de desempenho acadêmico, estabelecido em normas expedidas pelo Ministério da Educação.

A SELEÇÃO

Os candidatos a bolsa serão pré-selecionados pelos resultados e pelo perfil socio-econômico do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, na etapa final, a instituição de Ensino Superior selecionará segundo seus próprios critérios. (Art. 3º).

Os estudantes beneficiários da bolsa ficam regidos pelas mesmas normas e regulamentos da instituição (art. 4º).

CRITÉRIOS PARA ADESÃO DAS INSTITUIÇÕES

As instituições que aderirem ao PROUNI devem oferecer, no mínimo 1 bolsa integral para cada 10,7 estudantes regularmente pagantes. A base de calculo para o número de bolsas é em relação ao número de matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. (art. 5º). Ou também poderá oferecer 1 bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes, desde que ofereça, adicionalmente, uma quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25%, em que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do PROUNI.(§ 4º art.5). Em caso de evasão a instituição também deverá restabelecer a proporção estabelecida. (art. 6º)

O termo de adesão é válido por 10 anos, renovável por mais 10 anos. Prevê também permuta de bolsas entre cursos e turnos.

As instituições que aderirem ao PROUNI devem cumprir também algumas obrigações: cumprirem com oferecimento de um 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 (inciso II Art. 7º). As instituições que não possuem autonomia ficam autorizadas a ampliar o número de vagas no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento (§ 3º art. 7).

Será desvinculado do PROUNI, o curso considerado insuficiente em 3 avaliações consecutivas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.(§ 4º art. 7)

PENALIDADES

O descumprimento das obrigações pelas instituições que assinaram o termo de adesão, sujeita a instituição restabelecer o número de bolsas relativas ao processo seletivo e acrescentar 1/5. (art. 9). Caso haja reincidência de uma falta grave, conforme disposto no regulamento haverá desvinculação da instituição.

INSTITUIÇÕES BENEFICENTES

No art. 10 dispõe-se sobre as instituições beneficentes de assistência social, onde 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, e atender as exigências legais posta pela presente lei, as instituições beneficentes deve aplicar em gratuidade pelo menos 20% 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, as normas para a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. (§ 1º).

As entidades beneficentes de assistência social que atuam no Ensino Superior que aderirem ao PROUNI, podem adotar as regras contidas na presente Lei para a seleção dos bolsistas respeitando as seguintes condições: oferecer 20%, 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 as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde (inciso I art. 11). Oferecendo 1 bolsa de estudo integral a estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, 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 (letra a, inciso II, art.11). A instituição poderá contabilizar os valores gastos em bolsas integrais e parciais de 50% ou de 25%, 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.(letra b, art. 11)

As entidades beneficentes de assistência social que tiveram seus pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social indeferidos nos 2 últimos triênios, unicamente por não atenderem ao percentual mínimo de gratuidade das regras do PROUNI, poderão requerer ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a concessão de novo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. (§ 2º art. 11). Mas se o pedido não for decidido até 31 de março de 2005, pelo CNAS, a entidade poderá formular ao Ministério da Previdência Social o pedido de isenção, independentemente do pronunciamento do CNAS (§ 4º art. 11).

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% das bolsas PROUNI concedidas. (Art. 12).

No artigo 13 dispõe também sobre o procedimento a ser tomada pelas instituições que optarem, a partir da data de publicação da Lei, em transformar a natureza jurídica da instituição em sociedade de fins econômicos. Estas passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 anos, na razão de 20% do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

As instituições de direito privado que aderirem ao PROUNI, terão prioridades na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES (art. 14).

Por fim o Poder Executivo dará, anualmente, ampla publicidade dos resultados do Programa. (art. 18).

VETO

O artigo 17 é vetado, onde diz que a mantenedora que aderir ao PROUNI passará a gozar da isenção prevista no art. 8, devendo comprovar ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal.

As razões para o veto se referem a autorização para as mantenedoras aderir ao programa sem comprovar regularidade fiscal, o que poderia abrir precedentes na legislação tributária, para outros setores reivindicarem o mesmo tratamento.

A Medida Provisória n.º 235, de 13 de janeiro de 2005, trata da adesão da instituição, na qual estabelece uma norma que esclarece o que havia ficado contraditório pelo artigo 17. Estabelece que a mantenedora deve comprovar, ao final de cada ano-calendário, 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. E colocado na forma de Lei n.º 11.128 de junho de 2005.

NORMATIZAÇÃO

Após o decreto da medida provisória e da Lei, inúmeras portarias e decretos foram baixados pelo governo. A maioria dispõe sobre os prazos de adesão das instituições privadas como dos prazos para a inscrição dos bolsistas.

A reedição de portarias com alterações dos prazos permitiu que alguns problemas como dificuldades de acesso a Internet e outros problemas decorrentes do sistema de informação não travassem a implementação do programa; bem como permitiu que na primeira edição do programa o governo atingisse a cota prevista de bolsistas, colocando através da Portaria n.º 4.212, de 17 de dezembro de 2004 a possibilidade de ocupar as vagas remanescentes os candidatos através da utilização da nota do ENEM referentes aos anos de 2002 e 2003. A Portaria n.º 524, de 18 de fevereiro de 2005, abriu a possibilidade para que as bolsas remanescentes fossem ocupadas por estudantes classificados pelo processo seletivo da própria instituição, desde que enquadrassem nas exigências postas pelo arts. 1º e 2º da Lei n.º 11.096.

A portaria a n.º 1.861, de 1 de junho de 2005 trouxe uma novidade importante para o programa, ela regulamenta a concessão de financiamento pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, aos bolsistas selecionados pelo PROUNI.

Com a Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005 que institui o Projeto Escola de Fábrica no seu art. 11, fica autorizada a concessão de bolsa-permanência a estudantes beneficiários do PROUNI. A bolsa concedida no valor de até R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, é exclusivamente para custeio das despesas educacionais, a estudante beneficiário de bolsa integral do PROUNI matriculado em curso de turno integral.

Completando o MEC estabelece a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social - CONAP do Programa Universidade para Todos - PROUNI. Na Portaria de n.º 301, de 30 de janeiro de 2006, dispõe sobre as funções da Comissão e com a Portaria de n.º 941, de 27 de abril de 2006, nomeia os membros do CONAP. A comissão é formada por dois representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles bolsista do ProUni, nomeados pela União Nacional dos Estudantes (UNE); dois representantes dos estudantes do ensino médio público, indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes); dois representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior, sendo ambos professores em regime de tempo integral; dois representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior; dois representantes da sociedade civil; e dois representantes do Ministério da Educação.

Durante o processo de tramitação do Programa que se inicia com o projeto de lei, passa como medida provisória, juntamente com a série de decretos, mostram uma flexibilização dos critérios no sentido de reduzir as obrigações para as instituições privadas de Ensino Superior. “A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos”. (CARVALHO, 2006, p.986)

2. OS ATORES SOCIAIS

No presente capítulo pretende-se discutir o posicionamento dos Atores Sociais que durante a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado pressionaram para uma nova configuração do texto da lei influenciando o processo de implementação do programa.

A base da análise foi realizada através do levantamento do pronunciamento dos atores sociais (governo, sindicatos, associações, especialistas da área) divulgado nos meios de comunicação: Folha de São Paulo, Brasil de Fato, Veja, Carta Capital, publicações da Associação Nacional de Docentes (ANDES), Associação de Docentes da Unicamp (Adunicamp), nos periódicos Ensino Superior (publicação da Associação Nacional das Mantenedoras), Educação e Sociedade (Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes), Pró-posições (publicação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas).

O levantamento foi feito a partir de 2004, ano em que o programa é implementado por Medida Provisória. Em 2004 foi possível observar os debates em torno das pressões para supressão do projeto de lei (como o posicionamento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que se manifestou contra o programa), bem como as pressões dos representantes das instituições privadas de ensino superior.

Tomou-se este caminho devido a dificuldade de encontrar dados oficiais como por exemplo: as informações do censo do Ensino Superior com dados mais recentes; o percentual que o governo está deixando de arrecadar com as isenções tributárias em relação ao PIB; além da falta de informações das séries históricas do PROUNI; o número disponível total de bolsas por instituição de Ensino Superior; o detalhamento dos cursos disponíveis e escolhidos. Esta falta de informação inviabilizou a condução da pesquisa no sentido de compreender os impactos do programa em relação ao financiamento da educação superior.

Optou-se então por buscar o posicionamento dos atores sociais na tentativa de compreender quais os motivos da existência de tal política, e qual o entendimento desses atores quanto aos rumos assumidos no Ensino Superior a partir da implementação de tal política.

O capítulo foi estruturado com a apresentação dos argumentos do governo federal, o posicionamento das associações e sindicatos, os argumentos dos representantes das instituições privadas de ensino superior e ao final a discussão apresentada pelos especialistas da área.

Grande parte dos argumentos contra e a favor ao programa foram feitos ainda quando o PROUNI não havia sido aprovado, portanto grande parte das análises apresentam discussões quanto a concepção implícita na lei, as análises apresentam alguns dados, mas são limitadas pela falta de um balanço do governo desses dois anos de funcionamento do Programa.

2.1. POSIÇÃO DO GOVERNO

O acesso sempre representou um dos pontos polêmicos do Ensino Superior. As instituições públicas de Ensino Superior não conseguem atender toda demanda, com isso houve uma brecha para as instituições privadas expandirem, responsabilizando-se por grande parte do atendimento neste setor.

Mesmo com essa expansão, se comparado com outros países da América Latina o Brasil apresenta índices muito baixo de estudantes nesse nível de ensino, apenas 10,4% da população entre 18 e 24 anos. Na Argentina esse percentual é de 39%, no Chile de 27%.

A rede privada representa 88% das instituições e 72% dos estudantes do Ensino Superior. No gráfico 1 (anexo), é possível comparar o crescimento das instituições privadas e o encolhimento das instituições públicas entre 1992 a 2002, e no Gráfico 2 (anexo) a evolução das matrículas no período de 1960 a 2003.

Segundo dados do INEP, a composição atual do Ensino Superior brasileiro é de 105 instituições federais, 89 estaduais, 61 municipais, totalizando 255 instituições públicas e 2.147 instituições privadas

De acordo com as informações divulgadas na página do Ministério da Educação, a implementação do PROUNI junto com a política do atual governo, de criar 10 universidades federais e 48 novos campi são medidas para ampliar o número de vagas na educação superior, que “interioriza a educação pública e gratuita e combate as desigualdades regionais”. (MEC). Medidas que segundo o governo vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior até 2010.

Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a sanção da lei n.º 11.096 representou o primeiro passo para o resgate da dívida governamental com a educação no país. (FOLHA DE SÃO PAULO,13/01/05). Em matéria publicada pela Folha de São Paulo o presidente afirma que o programa é uma forma importante para “garantir o forte acesso dos jovens carentes às escolas e universidades” (FOLHA DE SÃO PAULO,12/12/05). Ele acredita no papel da educação superior para desenvolvimento, progressão e transformação da vida da população; pois enxerga o dinheiro aplicado na educação como investimento e não como gasto. Destaca também fatores fundamentais para educação como um todo: a valorização dos profissionais da educação, a política de cotas e a recuperação a qualidade do ensino público fundamental.

O ministro Haddad defendendo PROUNI em entrevista à Carta Maior disse:

Quando anunciamos o ProUni, todos, em uníssono, foram contra, a esquerda e a direita. Hoje está estabelecido que é um programa inovador. Incluí muita gente que não estaria na universidade e vai ser diplomada em Medicina, em Direito, em Administração, em cursos nobres em que você não encontrava um negro, não encontrava um pobre. (CARTA MAIOR, 01/09/06)

Outra justificativa para o Programa é dada pela questão das vagas ociosas no setor privado. Paulo Corbucci, pesquisador do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), ligado ao Ministério do Planejamento, explica que a ociosidade no setor estava relacionada não à falta de demanda, mas sim ao fato dos alunos não poderem pagar as mensalidades, e complementa que não seria possível cumprir as metas do PNE nem seguindo a política do governo anterior, que priorizava somente a expansão do ensino privado, paralisando os investimentos nas universidades federais; nem apenas pelo aumento das vagas nas universidades públicas.

2.2. ASSOCIAÇÕES

No artigo *Acordo entre PFL e PT garante aprovação do Prouni na Câmara dos Deputados* (3/12/2004), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES, questiona a condução do governo em relação ao PROUNI. Para o ANDES-SN, a forma como foi conduzida toda a questão do PROUNI até a sua aprovação deixa claro como o governo age no trato da educação pública: abandona o debate democrático com a sociedade – e mesmo com o Parlamento – e cede ao lobby do setor privado, comprovando segundo a instituição que o setor empresarial permanecerá como eixo da política para a educação superior.

Observável através das concessões feitas pelo governo federal ao setor empresarial da área educacional, favorecendo a lucratividade desse setor ao reduzir o percentual de bolsas a serem “oferecidas” à sociedade.

Enxergam o PROUNI como um programa para subsidiar o setor empresarial, pois através dele é garantido a reserva de mercado para as instituições privadas de baixa qualidade que vêm perdendo espaço no mercado. Criticam que ao permitir a adesão de qualquer instituição ao programa desloca o acesso dos jovens de baixa renda da universidade pública para as instituições privadas de baixa qualidade, “cursos seqüenciais de formação específica que fornecem um certificado de formação superior e não um diploma de graduação”.

Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior coloca que o tema principal da agenda da educação superior é o apagamento das distinções entre as esferas pública e privada. A defesa da tese que o setor privado possui maior eficiência, faz com que a expansão do Ensino Superior seja preconizada pelo fortalecimento das instituições particulares, que encontram-se em crise. O PROUNI assim como as outras medidas encaminhadas para Reforma da Universidade - Inovação Tecnológica, Parceria Público-Privada, *Documento II*, Educação Profissional – segundo a associação apaga as distinções entre as esferas pública e privada.

A associação em seu artigo *Prouni: um programa para subsidiar o setor empresarial* faz a crítica ao caráter do Programa.

Ao regular essa parceria público-privada o governo garante recursos e isenções de impostos e contribuições favorecendo a estabilidade e manutenção das atividades de um setor em crise em decorrência da dificuldade de expansão dos negócios, do alto índice de inadimplência, hoje de cerca de 35%, e da possibilidade de atrair novos “consumidores”. Nos últimos anos essas instituições têm sido ampliadas com a flexibilização dos processos de autorização dos cursos e incentivos

fiscais, inclusive financiamento do BNDES, a exemplo do concedido no ano 2000 no valor de 750 milhões de reais. Contudo, a pauperização das famílias que vivem do próprio trabalho criou uma situação de excesso de oferta no setor. A MP é, portanto, uma mão salvadora para essas privadas. (ANDES, 17/09/2004)

Segundo a associação as parcerias público-privada, tem por pressuposto a ampliação do setor privado, que “não levará a tão sonhada revitalização do setor público”, pelo contrário, vai debilitar ainda mais as instituições públicas.

Gustavo Petta presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), também se pronunciou contra o Programa, em matéria publicada pela Folha de São Paulo (01/07/04), disse que o projeto deveria conter na proposta da Reforma Universitária e não ser aprovada medidas de reforma do ensino superior aos poucos, e que a expansão do ensino superior deveria ser feita pela expansão das vagas em cursos noturnos.

Movimentos como a rede de cursinhos pré-vestibulares comunitários - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro) e o Movimento dos Sem Universidade (MSU), tem manifestado apoio ao Programa, mas criticam e pressionam para que o MEC regule a qualidade das instituições de Ensino Superior. No Exame Nacional de Desempenho de Estudante (Enade) de 2004 e 2005, 237 cursos vinculados ao PROUNI tiveram os piores conceitos na avaliação. Eles representam 48% dos 492 cursos de instituições privadas com as notas mais baixas, e também foram os que menos agregaram conhecimento aos alunos da graduação.

2.3. OS REPRESENTANTES DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

Grande parte das críticas dos representantes das instituições privadas de Ensino Superior feitas ao governo durante o período que o projeto circulou pelas esferas do poder, pediam que o MEC ouvisse os representantes da categoria. Que segundo eles era muito importante que estivessem bem representadas, pois são responsáveis por 72% das matrículas.

O ministro rebateu as críticas e afirmou que as instituições de Ensino Superior iriam cumprir seu papel acessório e que este deveria ser um papel público e não mercantil.

A pressão do setor privado não teve fim com aprovação da Lei que institui o PROUNI, em artigo publicado pela Revista Ensino Superior, *Caminhos para Inclusão Social* (abril/2006), o setor questiona o alcance do programa do governo federal, e apontam falhas estruturais.

Quanto ao alcance do programas as entidades privadas encaminharam para o Ministério da Educação uma proposta de renegociação da dívida das faculdades, centros, institutos e universidades com a Previdência Social, em troca estas disponibilizariam 1 milhão de vagas para estudantes carentes. Segundo Antônio Carbonari, vice-presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), a proposta é de refinaranciar a dívida em até 240 meses. De acordo com Carbonari o acordo poderia duplicar o número de alunos que estudam gratuitamente em instituições privadas sem o Estado ter que construir novas universidades.

Quanto às falhas estruturais, isto é relativo à diferença nos critérios para as instituições com e sem fins lucrativos. De acordo com Paulo Gomes Cardim, membro da diretoria do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de

São Paulo (Semesp), o programa promoveu uma discriminação entre as instituições. De acordo com ele o programa beneficia apenas IES com fins lucrativos, que corresponde a menos de 20% da rede.

Um dos equívocos do programa, segundo a Abmes, reside no fato de o impacto da isenção de Impostos de Renda (IR), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSL) nas contas das entidades de ensino superior sem fins lucrativos – já isentos dessas contribuições por uma outra lei – não ser igual ao impacto que tem no balanço das entidades com fins lucrativos (GOITIA, 2006, p.19).

Ou seja, o impacto da isenção para as entidades sem fins lucrativos é de 4% e 5%, já o impacto para as instituições com fins lucrativos seria de 10%.

Outra crítica feita pelo vice-presidente da Semesp ao Programa foi em relação a permanência dos estudantes de baixa renda nas instituições, apesar do MEC ter iniciado em março deste ano o pagamento de bolsas de R\$ 300,00 mas que segundo Cardim é uma ajuda de custo mensal destinada ao custeio das despesas educacionais, e que “permite reduzir um pouco a evasão escolar, que, hoje, está entre 40% e 43%.

Nesse sentido o presidente da ABMES (2004) afirmou que o setor privado atua como parceiro do governo, pois fazendo “uso de suas características: flexibilidade organizacional, agilidade para tomar decisões, criatividade para fazer frente a inovações, facilidade para enfrentar desafios e superar obstáculos” (TAQUARI, 2004, p. 29), pode assegurar a oferta capaz de atender a demanda não satisfeita pelo setor público, e promover oportunidade de formação que por qualquer razão, não são oferecidas pelo governo. Além de se ajustarem aos padrões de qualidade oferecidos pelo setor público.

2.4. OS ESPECIALISTAS

Grande parte das análises são no sentido de estudar os aspectos do projeto que segundo alguns atores aprofunda a privatização do sistema de Ensino Superior.

Katia Regina de Souza Lima, doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense e professora adjunto da Universidade Federal Fluminense, crítica o documento do governo federal *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*, no qual a fundamentação política parte dos princípios de: educação como bem público, justiça social como igualdade de oportunidades e o Estado como supervisor. Quanto ao primeiro ponto a autora afirma que esta concepção oportuniza a defesa da alocação de verbas para as instituições privadas já que tanto as instituições públicas e privadas prestam um serviço público, “o público não estatal”. Em relação ao segundo ponto, a responsabilidade de conquistar uma vaga nos cursos pós-médios ou nas universidades é de cada indivíduo, e dependerá de suas competências e habilidades. Já quanto ao terceiro ponto, o papel do Estado é apenas de regular o sistema “(elaboração da Lei Orgânica da Educação Superior), sem fazer referência ao financiamento público para a educação pública”. (LIMA, 2004, p.57).

Roberto Leher (2004), doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) e professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), alerta para necessidade de tentar captar o movimento do real e apreender os determinantes fundamentais de tal medida entendendo as conexões com as orientações das políticas governamentais. Segundo o autor, o governo de Lula por estar envolto em uma aura de esquerda, torna mais difícil de analisar e combater o discurso neoliberal. Para ele, a essência do PROUNI é as Parcerias Público Privadas.

Quando o Executivo apresenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI) para sociedade, o que é mostrado é sobretudo a imagem de que, doravante, os muito pobres, os negros e os egressos das escolas públicas finalmente terão acesso à educação superior. Somente com esforço teórico e analítico, é possível concluir que a sua essência é o estabelecimento de Parcerias Público-Privado também no campo da educação. (LEHER, 2004, p.871).

As Parcerias Público-Privado (PPP) fazem parte da pauta das discussões sobre a reforma do Estado e as cada vez maiores influências do mercado. As PPP compõem parte das orientações do Acordo Geral de Comércio e Serviços da Organização Mundial do Comércio que defende um tratamento nacional igual para toda instituição que oferece um serviço no País, independentemente de ser ela pública ou privada, nacional ou estrangeira.

Com as PPP's pode caber a iniciativa privada as decisões de investimentos governamentais: "as resoluções desses investimentos ficarão por conta dos investidores privados que os selecionarão de acordo com os seus critérios de poder de mercado e de maximização de lucros" (LEHER, 2004, p.872).

A origem dos PPP's ocorreu na Inglaterra, depois dos efeitos provocados pelas privatizações do governo Thatcher. O governo seguinte adotou a idéia para subsidiar investimentos, os quais a iniciativa privada não tinha interesse, principalmente nas áreas de infra-estrutura de longo prazo.

Leher (2004) destaca ainda que essas parcerias contam com proteção contra os riscos políticos e econômicos, exigindo garantias fiscais e regulatórias. Neste sentido, notamos que durante a tramitação do Programa as instituições privadas exerceram pressão em busca de uma maior segurança por parte do governo. Apresentaram emendas ao projeto para que a sua contrapartida de bolsas em relação a isenção fosse menor que a estabelecida pelo projeto do

governo, além de uma tentativa de fazer com que a base de cálculo para as bolsas fossem as turmas do 2º ano, já que o primeiro ano do ensino apresenta um grande número de desistências.

E as filantrópicas também realizando pressão quanto a obrigatoriedade de passarem a investir os 20% em bolsas.

Para Leher (2004) o PROUNI é uma parceria público privada na educação superior, que vai beneficiar as instituições privadas – confessionais, comunitárias, filantrópicas e empresariais. Crítica que com a medida as instituições poderão fazer associações com empresas estrangeiras, vender o patrimônio adquirido com as isenções fiscais sem deixar de continuar a receber o apoio do Estado. Possível através do artigo 13 que possibilita que as instituições filantrópicas que sempre desfrutaram de isenções transformem sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos. Estas passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 anos, na razão de 20% do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

O autor também criticava a possibilidade das instituições poderem obter novamente o Certificado de instituição beneficente de assistência social colocado pelo § 2º art. 11 a MP, desde que provem ao MEC. Com decorrer do processo da lei este ponto recebeu diversas críticas e ao MEC cabe agora apenas a fiscalização, os outros procedimentos continuam sob a responsabilidade da Previdência que é mais aparelhada para desenvolver essa atividade.

O autor ainda questiona sobre os reais motivos de tal medida pois de acordo com o estudo da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, com apenas R\$ 1 bilhão seria possível generalizar o ensino noturno das Instituições Federais de Ensino Superior, criando aproximadamente 400mil novas vagas, percentual de vagas que o governo pretendia alcançar anteriormente em 4 anos do programa. A meta do governo caiu

para 180 mil bolsas em três anos, devido às pressões do setor privado durante a tramitação da lei. Nesses dois anos de funcionamento do Programa foram concedidas 250 mil bolsas entre integrais e parciais.

Leher questiona sobre os reais propósitos do programa que segundo seus argumentos a política contribui para aumentar ainda mais a privatização do Ensino Superior. “setor que totaliza 88% das instituições e 72% dos estudantes do ensino superior” (LEHER, 2004, p. 879).

Deise Mancebo (2004), professora titular e pesquisadora do Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), conduz sua análise através dos entornos da lei. Ela insere sua discussão dentro das políticas sociais adotadas pelo governo Lula destacando o documento publicado pelo ministério da Fazenda dos gastos sociais de 2001 e 2002, que indicam o caminho a ser seguido pelas políticas sociais governamentais.

A autora coloca que o governo Lula herdou um complexo jurídico-institucional consolidado ao longo da década de 90, de progressiva privatização de empresas estatais e de serviços públicos em geral, com a conseqüente diminuição de investimentos públicos. No programa de governo de Lula apesar das políticas sociais terem um papel de destaque a análise preliminar “indica que os ajustes fiscais impuseram-se como prioridade governamental” (MANCEBO, 2004, p. 78) e os projetos sociais foram relegados a segundo plano.

A radiografia realizada pelo Ministério da Fazenda do *Gasto Social do governo central: 2001 e 2002* indica um roteiro para reforma do gasto social no Brasil, o modelo de financiamento das instituições públicas de Ensino Superior é apresentado como um grande obstáculo as metas sociais do governo, aponta que o esforço por aluno no ensino superior gratuito é maior que os países ricos, além de considerar que a composição social dos

estudantes mais ricos se apropriam de uma fatia maior dos gastos públicos na área social. Mas os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2001, mostram que 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população, já no sistema privado esse percentual é de 50% dos alunos.

Além disso, a renda familiar dos alunos de universidades públicas no Brasil é menor que a de universitários da rede particular, pois, enquanto a renda média mensal da família de estudantes das instituições públicas é de R\$ 2.433, na rede particular, esse valor sobe para R\$ 3.236. Por fim, de cada cem universitários do setor público, 12 estão entre os mais pobres; nas instituições privadas, a proporção passa para cinco a cada cem alunos. (MANCEBO, 2004, p. 79).

Para Mancebo (2004) as reformas propostas não se diferenciam das propostas encaminhadas nos últimos 10 anos de reconfiguração das esferas pública e privada. O modelo de financiamento das instituições públicas de Ensino Superior é apresentado como um grande obstáculo às metas sociais do governo.

De acordo com a autora, o PROUNI é um dos primeiros passos da Reforma Universitária através da edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de Ensino Superior e não implicassem em gastos para União. Nesse sentido a autora apresenta cinco pontos de críticas ao encaminhamento dado pelo governo.

O primeiro ponto é o aspecto visível da privatização ou o (des)investimento do Estado na educação superior pública. O governo justifica a redução dos investimentos nas instituições públicas devido a escassez de recursos, porém pratica a renúncia fiscal em nome da expansão do acesso. E como, já foi apontado o estudo da Andes, com a renúncia fiscal praticada poderia se criar mais vagas nas instituições públicas em cursos noturnos. De acordo com a autora essa

expansão “em muitos casos, realiza-se com o sacrifício da qualidade e sem o necessário controle da sociedade” (MANCEBO, 2004, p.85).

O segundo ponto é a privatização e reconfiguração da ação estatal. A aprovação do programa não significa redução dos gastos estatais para o financiamento da educação, mas sim uma realocação de verbas, “aquelas até então auferidas da iniciativa privada com a cobrança fiscal e que deixarão de sê-lo, para compra de vagas”. (MANCEBO, 2004, p.85). Dessa forma delega responsabilidade pública para entidades privadas. E estabelece mudança no caráter das políticas públicas de demanda social para o de políticas públicas de oferta.

O terceiro ponto é a privatização e distribuição dos bens educacionais. Segundo a autora com o PROUNI será aprofundada as condições históricas de discriminação no sistema escolar, escolas boas para os que passam no vestibular das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas para os mais pobres.

O quarto ponto é a face oculta do PROUNI. A medida que o programa vai tomando lugar central na Reforma Universitária é redefinido o papel da Universidade, restringindo se a somente um dos seus aspectos – o ensino, dedicado a formação de profissionais, já que essa é a característica da maior parte das instituições de ensino superior privadas.

O quinto ponto é os organismos internacionais e políticas de privatização. As orientações para a indistinção entre o público e privado estão presentes a quase uma década na agenda do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC.

Cristina Helena Almeida de Carvalho, Doutoranda em Economia Social e do Trabalho e mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), na sua análise do PROUNI tenta estabelecer alguns elementos comparativos entre a política de Ensino Superior direcionada ao segmento privado no que tange,

especificamente, à renúncia fiscal, e compreender a relação da política pública para o Ensino Superior no governo Lula, analisando também as políticas públicas de acesso dos estudantes pobres, questiona ainda o discurso do programa como política pública de democratização.

A autora coloca que o Programa deverá operar, à semelhança do Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional – PROER (instituído pela Medida Provisória nº 1179/95) buscando dar assistência as instituições particulares endividadas e com alto grau de desistência e de inadimplência.

Durante as décadas de 60 e 70 houve um crescimento explosivo do número de matrículas nas instituições privadas de Ensino Superior. De acordo com a autora as raízes desse processo foi estabelecido no início dos anos 60, período em que havia uma crescente demanda da classe média que buscava ascensão social *através da formação universitária*, aliada aos planos governamentais desenvolvimentista, que exigiam mão de obra qualificada.

Nesse sentido a Reforma Universitária (1968) foi impulsionada para “ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas, de modo a produzir o “capital humano” necessário para impulsionar o desenvolvimento econômico.” (CARVALHO, 2005, p.2), e resolver a pressão da classe média que buscava o acesso ao ensino de graduação.

A solução implementada foi dar estímulo financeiro e institucional à iniciativa privada, para desonerar o Estado desse gasto social, principalmente através de renúncia fiscal. Através da “Lei n.º 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a Constituição Federal de 1967, determinava que não haveria incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza.” (CARVALHO, 2005, p.4). As entidades consideradas sem fins lucrativos deveriam

reinvestir, poderiam receber por seus produtos e serviços, mas, deveriam reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais.

Com a Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/96 (art.20) as instituições passaram a ser classificadas em privadas lucrativas e sem fins lucrativos - confessionais, comunitárias e filantrópicas. As instituições privadas lucrativas deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, enquanto que as sem fins permaneceram isentas à incidência tributária. O que permitiu que a União ampliasse sua arrecadação.

Carvalho (2005) coloca que ao final dos anos 90 a iniciativa já apresenta indícios de esgotamento. A relação candidato/vaga nas instituições privadas que era de 2,9 em 1989, caiu para 1,6 em 2002, aliada a esse fator o sistema privado apresenta o aumento da inadimplência e da desistência, o setor em 1998 apresentava 20,2% de vagas ociosas em 2004 apresentava 49% das vagas nas instituições privadas de Ensino Superior.

Segundo Carvalho (2005) a política para o Ensino Superior não se trata mais de priorizar o caminho privado de expansão de matrículas, mas sim de criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos já existentes, pois o aumento da oferta por meio de instituições pública exigiria o crescimento da capacidade instalada – novos prédios e estabelecimentos – e/ou a contratação de professores e funcionários técnico-administrativos. E os “dados divulgados pelo INEP revelam que a alternativa privada tem encontrado limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela. Ainda mais, quando se considera o baixo crescimento econômico e suas conseqüências mais perversas: o desemprego e a queda na renda real.”(CARVALHO, 2005, p.9)

A autora considera que o PROUNI pode ser visto como a alternativa do governo para preencher vagas ociosas sem ampliar diretamente o volume de gastos federais, segundo a política de controle de gastos públicos e sustentabilidade da dívida, “já que a fixação do

superávit primário restringe o financiamento das políticas públicas no âmbito do orçamento fiscal”.(CARVALHO, 2005, p.14).

Hélio Schwartsman, editorialista da Folha de São Paulo, Bacharel em Filosofia, também fez críticas ao Programa do governo federal em artigo publicado pela Folha de São Paulo Opinião em 08 de janeiro de 2005 *Educação de papel* (FSP, 13/01/05), o autor considera um despropósito colocar dinheiro público novo em escolas particulares, com fins lucrativos, quando as universidades federais enfrentam seríssimas dificuldades financeiras, e sendo que a Constituição Federal estabelece que o poder público deve investir prioritariamente em sua própria rede (art. 213), e crítica a falta de qualidade de muitas instituições privadas.

O autor ressalta também que não se deve cair no erro de considerar as escolas de nível superior, com a missão de transmitir conhecimento, com universidades no sentido clássico, que pressupõe professores-pesquisadores e alunos com ambições de também tornarem-se cientistas ou intelectuais e preparo para tanto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo se apresenta limitado, pois não contemplou o posicionamento dos estudantes beneficiários do Programa, pretendia-se realizar uma pesquisa nas instituições do município de Campinas que aderiram ao PROUNI, contudo não foi possível realizar tal pesquisa pela falta de tempo hábil para concluir o trabalho.

As divergências nos posicionamentos dos diversos atores sociais evidência diferenças na concepção de Estado e as políticas que este implementa. De um lado os argumentos dos representantes das instituições privadas de outro os argumentos dos que defendem o ensino público gratuito.

Apesar de não haver ainda um balanço dos impactos do Programa, por exemplo: o número total de bolsas por IES, a relação total das IES que aderiram ao programa, o detalhamento dos cursos disponíveis e/ou escolhidos, desempenho acadêmico dos beneficiários; os atores tentaram avaliar o programa analisando as "questões de fundo", tentando captar as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a estratégia de intervenção governamental.

Os diversos atores não discordam quanto a necessidade de propiciar condições para que mais estudantes possam ocupar os bancos das IES, diante da ínfima porcentagem atual de 10,4% estudantes na faixa etária entre 18 e 24 anos, no entanto a polêmica em torno do acesso não é recente, ao contrário sempre fez parte das discussões do Ensino Superior.

Em um primeiro momento as reivindicações eram pela existência de IES. Em meados dos anos 60 início dos 70 a demanda da classe média que reivindicava acesso a esse nível de

ensino como uma forma de ascensão social. Ainda nos 90 o Brasil apresenta os menores índices de estudantes nesse nível de ensino se comparado com os países vizinhos da América Latina, apesar do número de alunos no ensino fundamental e médio ter aumentado, conforme evidência a tabela.

Tabela - Número de matrículas no terceiro ano do ensino médio

Ano	Número de matrículas
1996	1.274.933
2002	2.239.544

Fonte: MEC

Contudo os meios para se elevar o percentual de estudantes no Ensino Superior causaram discordância. De acordo com experiências em outros níveis de ensino a simples expansão no número de vagas não é garantia de permanência da massa de estudantes. Em recente estudo publicado pela Unesco, o relatório anual "Educação Para Todos", coloca o Brasil na 72ª posição num índice de desenvolvimento com 125 países que avalia o grau de cumprimento das metas traçadas na Conferência Mundial de Educação, no Senegal, em 2000. De acordo com a análise o que prejudica o desempenho do Brasil nesse índice são as altas de repetência e evasão no Ensino Fundamental.

Na matéria publicada pela Folha de São Paulo *Brasil fica em 72º em ranking de educação*. O consultor em educação João Batista Araújo e Oliveira coloca que “o péssimo desempenho do país em questões de qualidade de educação não é novidade. Quando o indicador é de quantidade, o país costuma ir bem. Quando é qualidade, no entanto, o atraso fica evidente”(FOLHA DE SÃO PAULO, 27/10/06). O Brasil expandiu sua rede de ensino básica, contudo ainda sofre com sérios problemas que influenciam na sua qualidade.

Os dados divulgados pelo INEP em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) demonstra que o número de estudantes que realizam a prova aumentou e que grande parte dos estudantes tem renda familiar de 1 a 2 salários mínimos. No ano passado cerca de 2,2 milhões de estudantes fizeram a prova do ENEM, os dados coletados por meio dos questionários sócio-econômicos, preenchidos pelos participantes, demonstraram que a razão mais freqüente para a participação no exame foi entrar na faculdade e/ou conseguir pontos para o vestibular (67,05%). Registrou-se, um expressivo aumento em relação a 2004, quando o percentual de candidatos que indicaram esse motivo foi de 42,73%. De acordo com o INEP, provavelmente, o crescimento ocorreu em função do Programa Universidade para Todos.

De acordo ainda com INEP através dos questionários coletados, revela que a renda familiar da maioria dos participantes situa-se entre 2 a 5 salários mínimos (34,66%), seguida da faixa de 1 a 2 salários mínimos (33,56%).

A imensa demanda também pode ser observada no número de inscrições no PROUNI para o 2º semestre de 2006 para concorrer uma vaga no Ensino Superior. Houve 200.792 inscrições e apenas 47.059 bolsas concedidas, ou seja, apenas 23% dos pedidos foram atendidos.

O PROUNI diante da apresentação dos números possui a sua legitimidade, no entanto, é apenas a garantia de acesso, e não de permanência. Os dados indicam que a gratuidade integral ou parcial para estudar pode não ser suficiente para permanência de seus beneficiários, os quais necessitam de “condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros.” (CARVALHO, 2005, p.16)

Outro ponto importante a ser observado é a queda no número de candidato vaga nas instituições privadas que era de 2,9 em 1989, caiu para 1,6 em 2002, sugerindo que o empecilho à massificação do Ensino Superior brasileiro não está na ausência de vagas para o ingresso no sistema, mas na escassez de vagas públicas e gratuitas.

Conforme colocados pelos argumentos dos atores sociais contrários ao PROUNI, o programa se enquadra no quadro de mudanças ocorridos, ao longo dos anos 90, no papel do Estado e as conseqüentes mudanças nas políticas sociais, sendo essas focalizadas e não universais.

O quadro de reformulação política e econômica estimulou o ajuste das políticas sociais, sob o pressuposto de que o mercado é portador de racionalidade sociopolítica, que segundo Chauí (1999 – Folha de São Paulo), esse pressuposto leva colocar os direitos sociais no setor de serviços definidos pelo mercado ampliando o espaço privado no campo dos direitos sociais. No caso das políticas educacionais para o Ensino Superior a educação é vista como um serviço a ser oferecido tanto pelas instituições públicas como pelas privadas.

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em outubro de 2002, cuja liderança política se formou nos movimentos populares, foram alimentadas novamente as expectativas de mudanças estruturais na sociedade e na educação, pautados nos direitos inscritos na Constituição de 88. Segundo Mancebo (2004) as políticas sociais estavam no centro do processo para as mudanças do País, o governo em sua proposta “Uma Escola do Tamanho do Brasil” trazia críticas aos encaminhamentos dados as questões educacionais pelo MEC nos últimos anos.

No entanto a nova lógica das finanças públicas, em que os gastos públicos tem que se adequarem ao comportamento da receita orçamentária, provocou mudanças nos serviços

públicos em geral, colocando os projetos sociais no segundo plano. E acarretou em uma reconfiguração das esferas pública e privada, aumentando a privatização do Ensino Superior.

Os objetivos do programa de aumentar o acesso e regular a atividade das instituições privadas e obter retorno da renúncia fiscal concedida às filantrópicas foi restringida, a medida que a evolução do texto legal foi na direção do afrouxamento do aparato estatal.

A forte pressão dos representantes das instituições de Ensino Superior para diminuir sua contra partida fez com os objetivos do programa se transmutassem em uma forma de beneficiar o setor que se encontra em crise - devido aos limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela e o percentual de vagas não preenchidas pelo vestibular. Segundo Carvalho (2005) em 1998, a proporção era de 20%, em 2002, as vagas não preenchidas giraram em torno de 36%.

Infelizmente não foi possível realizar uma análise mais minuciosa devido a falta de dados. Como se trata de um programa muito recente, o MEC ainda não disponibilizou alguns dados que poderiam ter aprofundado algumas discussões. Mesmo assim, pode-se notar a partir do PROUNI como algumas políticas gerais, influenciadas principalmente por um movimento de reforma na América Latina, acabaram tomando forma e legitimaram uma aproximação do Estado com o mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Mariza. **Organização da educação nacional na constituição e na LDB**. Ijuí : Ed. UNIJUI, 2002.
- ACIOLI, Gustavo. A reforma que atrapalha. **Revista Ensino Superior**. São Paulo, ano 8, nº 94, jul.2006.
- ANDES. Nota pública do ANDES- SN sobre a reforma da Educação Superior. **Caderno Especial Adunicamp. A destruição, o que está em jogo?** Campinas, set. 2004.
- ANDES. Carta n.º 368/04. **Pelo Brasil, vote contra MP 213 – ProUni**. Disponível em: < <http://www.andes.org.br/>>. Acesso em: junho de 2006.
- ANDES. **Prouni: um programa para subsidiar o setor empresarial**. Andes 17/9/2004. Disponível em: < <http://www.andes.org.br/>>. Acesso em: junho de 2006.
- ANDIFES. Andifes repudia proposta de compra de vagas no setor privado. pela expansão da educação superior pela valorização da educação superior como bem público. **Revista Adunicamp**. Campinas, ano 6, n 1, abr/ 2004.
- ANTUNES, Camila e WEINBERG, Monica. O X da questão. **Veja**. São Paulo, Especial, out.2006.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais : determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva e RODRIGUEZ, Vicente, (orgs). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, 1ºsem. 1995.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações Federativas Nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, Setembro/2002, P. 25-48
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2), 2004.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e educação superior: estrutura e funcionamento**. 2.ed.rev.ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- BRASIL. Senado Federal. **Leis, Decretos e Portarias**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em julho de 2006 a outubro de 2006.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Contas Regionais do Brasil 2004**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: nov. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Sistema de Estatísticas Educacionais – EDUDATABRASIL**. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em jul. de 2006.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2006 a novembro de 2006.

BRASIL. **Ministério da Educação. Prouni**. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/default.shtm>>. Acesso em: julho de 2006 a novembro de 2006.

Brasil de Fato. A real natureza da política econômica. mar. 2006

BREVE, Nelson. Entrevista: A difícil lição de casa. **Carta Maior**. São Paulo, set. 2006.

BREVE, Nelson. Universidade para Todos. Câmara vai instalar comissão especial para discutir programa. **Carta Maior**. São Paulo, jun. 2004.

BREVE, Nelson. Especialista defende o fim dos certificados de filantropia. **Carta Maior**. São Paulo, nov. 2004

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006). Rupturas e continuidades na relação entre público e privado. IN: SILVA, JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. e MANCEBO, Deise. (org). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Editora Alínea, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de Ensino Superior e Renúncia Fiscal: Da Reforma Universitária ee 1968 ao Prouni. In: **Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação**, 28, 2005, Caxambú: ANPED, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de e LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Renúncia Fiscal e o ProUni no Governo Lula. **Impulso**. Piracicaba, v.16 n.40, 2005.

CARVALHO, Versana. Pesquisa revela que os dirigentes das IES privadas não se sentem suficientemente representados nos grupos de trabalho da Reforma Universitária e que falta clareza no programa Universidade para Todos. **Revista @prender virtual**. São Paulo, ed. n° 18, ano 4, n°3, maio/jun. 2004.

CASTRO, Claudio de Moura. O Ministério acertou? **Veja**. São Paulo, Ponto de Vista, ago. 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luiz Fernando e OLIVEIRA, João Ferreira de. Políticas públicas e reforma da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas. **Pró-Posições**, v. 15, n.3 set/ dez. 2004.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**. São Paulo, Caderno Mais, maio,1999.

CONSTANTINO, Luciana e TAKAHASHI, Fábio. Bolsa do MEC beneficia 237 cursos ruins. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Folha Cotidiano, ago. 2006.

CONSTANTINO, Luciana. Acordo no Senado mantém 118 mil bolsas do Prouni. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, dez. 2004.

CUCOLO, Eduardo e BERTAZZI, Helder. MEC vai tentar modificar Prouni no Senado ou por vetos. **Folha de São Paulo**. Folha Online. Brasília, dez. 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24, n.82, abril/ 2003.

DOURADO, Luiz Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252.

DUAILIBI, Julia Choque de realidade. **Veja**. São Paulo, Brasil, jun. 2006.

ESTATÍSTICAS do Ensino Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso: jun. 2006.

FALLEIROS, Gustavo. Cotas no ensino superior. "Programa Universidade Para Todos não é o Ovo de Colombo". **Carta Maior**. São Paulo, maio, 2004.

FARIA, Glauco. Acima da média. **Carta Maior**. São Paulo. Educação, jul. 2006.

FLOR, Ana. Particulares tentam mudar Universidade para Todos. **Folha de S. Paulo**, Brasília, maio, 2004.

Folha de São Paulo. O impacto do Prouni sobre a qualidade da educação de nível médio e superior se fará notar no curto prazo. São Paulo, Tendências/Debates, ago. 2006.

Folha de São Paulo. Aperfeiçoar o Prouni. São Paulo, Folha Cotidiano, ago. 2006.

Folha de São Paulo. Confira quais cursos melhor avaliados pelo Enade estão no ProUni. São Paulo, ago. 2006.

Folha de São Paulo. Cursos fecham e deixam bolsista à deriva. São Paulo, ago. 2006.

Folha de São Paulo. MEC anuncia bolsa para aluno carente permanecer na universidade. Folha Online, abr. 2006.

Folha de São Paulo. Procurador-Geral da República considera Prouni constitucional. Folha Online, abr. 2005.

Folha de São Paulo. PROUNI aumentou em 5% número de negros na universidade, diz MEC. Folha Online, mar. 2005.

Folha de São Paulo. Confira a lista dos 20 municípios com mais vagas remanescentes do Prouni. Folha Online, jan. 2005.

Folha de São Paulo. Lula sanciona Prouni e diz que pobre incomoda quando consegue algo. Folha Online, jan. 2005.

Folha de São Paulo. PROUNI deverá ser sancionado na íntegra, diz Tarso Genro. Folha Online, jan. 2005.

Folha de São Paulo. Câmara aprova o programa de bolsas no ensino superior. Brasília, dez. 2004.

Folha de São Paulo. Senado deve votar MP do Prouni nesta quinta-feira. Folha Online, dez. 2004.

Folha de São Paulo. Candidatos ao Prouni podem consultar nota de corte dos cursos. Folha Online, dez. 2004.

Folha de São Paulo. Entenda o que é o Prouni. Folha Online, nov. 2004.

Folha de São Paulo. Tarso Genro diz que Prouni vai beneficiar 70 mil alunos. Folha Online, out. 2004.

Folha de São Paulo. Estácio anuncia adesão ao Prouni e deixa de ser filantrópica. Folha Online, out. 2004.

Folha de São Paulo. MEC vai fiscalizar universidades participantes do Prouni. Folha Online, nov. 2004.

Folha de São Paulo. MEC quer criar controle do Prouni. São Paulo, set. 2004.

Folha de São Paulo. Seleção para alunos no Prouni terá duas etapas. Folha Online, set. 2004.

Folha de São Paulo. Universidade para Todos custará R\$ 122 milhões por ano, diz ministro. Folha Online, set. 2004.

Folha de São Paulo. Governo cria por MP bolsa para baixa renda em universidade privada. Folha Online, set. 2004.

Folha de São Paulo. Reserva de vaga em universidade pode ser editada por MP. Folha Online, set. 2004.

Folha de São Paulo. Câmara adia votação de bolsa em curso privado. Brasília, out. 2004.

Folha de São Paulo. Universidades particulares pedem alteração em reserva de vagas. Folha Online, out. 2004.

Folha de São Paulo. Relator aceita mudanças no Universidade para Todos. São Paulo, out. 2004.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n°. 80, 2002, pp. 136-167.

GOIS, Antônio. Estudo indica que bolsa não garante aluno na faculdade. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, dez. 2004.

GOITIA, Vladimir. Caminhos para inclusão social. Prouni beneficia mais de 130mil estudantes, mas universidades acreditam que é possível gerar mais de 1 milhão de novas vagas destinadas a jovens carentes em cursos de graduação. **Revista Ensino Superior**. São Paulo, ano 8, nº 91, abr.2006.

HELENE, Otaviano e HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, Lighia B. Prouni: o Brasil merece mais que isso. **Carta Maior**. São Paulo, Colunistas, fev. 2006.

HASHIZUME, Maurício. BOLSA OU DESCONTO? Senado aprova ProUni ainda melhor para empresários. **Carta Maior**. São Paulo, dez. 2004.

HASHIZUME, Maurício. MP flexibiliza exigências de bolsas obrigatórias do ProUni. **Carta Maior**. São Paulo, set. 2004.

HASHIZUME, Maurício. Universidade para Todos. Interesses privados dominam disputa por ampliação de acesso. **Carta Maior**. São Paulo, ago. 2004.

HÖFLING, Eloisa De Mattos Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov./2001.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Educação e Sociedade**, v.25 n.88 especial out.2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Financiamento da Educação Superior Brasileira nos Anos de Neoliberalismo. IN: SILVA, JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. e MANCEBO, Deise. (org). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Editora Alínea, 2006.

LIMA, Kátia. Reforma da Educação Superior do Governo Lula: princípios, diretrizes e estratégias de destruição da educação brasileira. **Caderno Especial Adunicamp**. A destruição, o que está em jogo? Campinas, set. 2004.

MANCEBO, Deise. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pró-Posições**, v. 15, n.3 set/ dez. 2004.

MARQUES, Camila. Serra e Lula trocam afagos em festa do Prouni em SP. **Folha de São Paulo**, Folha Online, jan. 2005.

MELO, Dafne. Educação: Os estudantes-órfãos do ProUni. **Brasil de Fato**, abr. 2006.

MELO, Dafne. ProUni ainda não tem controle social efetivo. **Brasil de Fato**, maio, 2006.

MELO, Dafne. Privilégios para os empresários da educação. **Brasil de Fato**, abr. 2006.

MELO, Dafne. ProUni oferece vagas em cursos reprovados. **Brasil de Fato**, jan. 2006.

MENA, Fernanda. Pareceres da FGV e de consultoria divergem sobre número de vagas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, dez. 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Medida Provisória n.º 213/04 e Decreto n.º 5.245/04**. <www.mec.gov.br > . Acesso em: jun. 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lei n.º 11.096/05**. Disponível em: < www.mec.gov.br > . Acesso em: jun. 2006.

PALOCCI, Antônio e GENRO, Tarso. Programa Universidade para Todos. Democratizando o acesso à universidade. (E.M.I. n.º26). In: **Caderno Especial Adunicamp. A destruição, o que está em jogo?** Campinas, set. 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petropolis. Vozes, 1997.

RAMOS, Vanessa. Educação: Democratizar é preciso. **Brasil de Fato**, Juiz de Fora, abr. 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP : Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Nova LDB: desenlace e seus desdobramentos. **Revista Adunicamp**, ano 1, n. 1, jun/1999.

SCHWARTSMAN, Hélio...Poucos, mas bons. **Folha de São Paulo**. Folha Online, jan. 2005.

SILVEIRA, Rose Ane. Governo estuda criação de "bolsa manutenção" para alunos carentes. **Folha de São Paulo**. Brasília. Folha Online, jan. 2005.

STACHUK, Mayra. MP criará loteria para ajudar aluno no ensino superior. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, out. 2004.

TAKAHASHI, Fábio. Vaiado, ministro da Educação chama críticos de pequenos burgueses.

Folha de São Paulo. Folha Online, out. 2004.

TAKAHASHI, Fábio. Relator se prepara para disputa judicial contra filantrópicas. **Folha de São Paulo**. Folha Online, jul. 2004.

TAQUARI, Carlos. Novos caminhos para o ensino. **Revista Ensino Superior**. São Paulo, ano 7, n.º 74, nov. 2004.

TAQUARI, Carlos e SILVA, Estela. Rolo compressor. **Revista Ensino Superior**. São Paulo, ano7, n 77, fev. 2005.

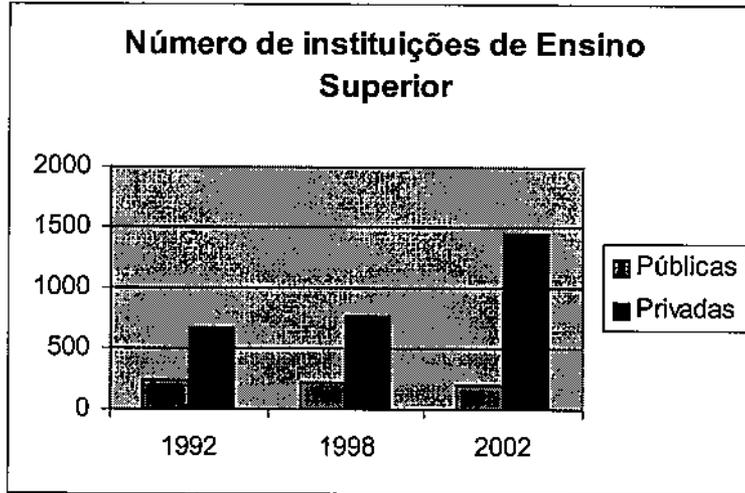
VALENTE, Jonas. MEC contesta as críticas levantadas contra o ProUni. **Carta Maior**. São Paulo, jul. 2005.

VALENTE, Jonas. Prouni ainda desperta suspeitas e críticas na Universidade. **Carta Maior**. São Paulo, jul. 2005.

VALENTE, Jonas. Andes crítica nova versão, UNE apoia com ressalvas. **Carta Maior**. São Paulo, jun. 2005.

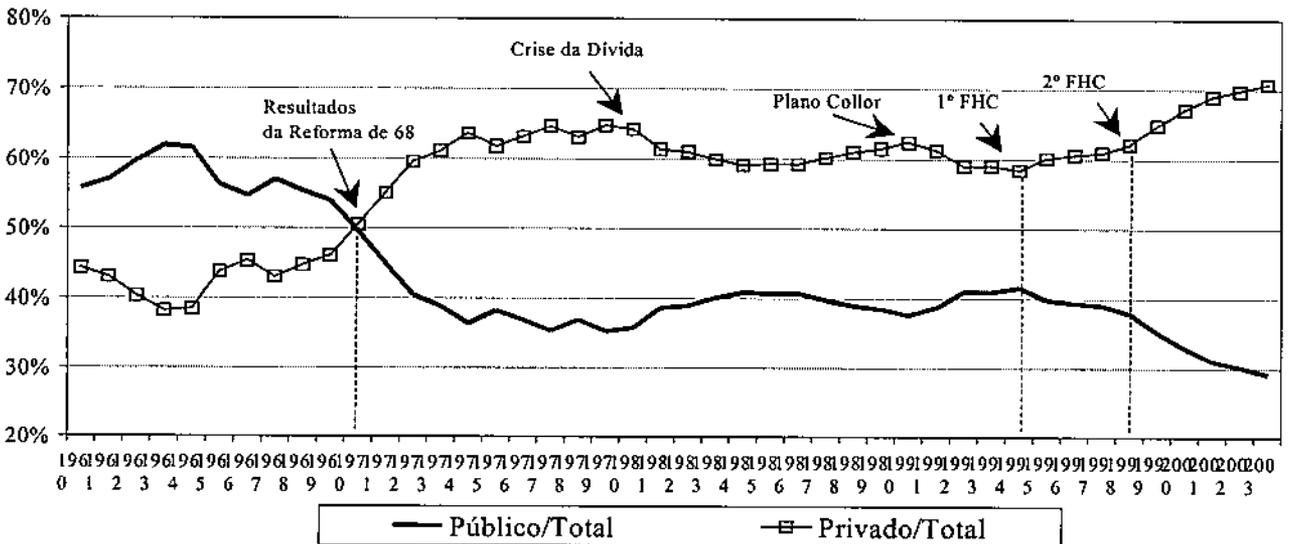
ANEXO

Gráfico 1 – Número de Instituições de Ensino Superior



Fonte: Elaboração própria MEC/INEP

Gráfico 2 - Participação nas Matrículas entre Instituições Públicas e Privadas (1960- 2003)



Fonte: Elaboração Carvalho; MEC/INEP/SEEC