

## **EIXO 3 - Política e gestão da Educação Superior**

### **O PROUNI NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DADOS PRELIMINARES SOBRE AS CONDIÇÕES DE ACESSO DECORRENTE DO PROGRAMA, NO BRASIL (2005-2010)**

Danielle Dias da Costa  
Universidade do Estado do Amapá  
e-mail:dani\_ueap@yahoo.com.br

#### **RESUMO**

O presente estudo avalia em que medida o PROUNI expande o acesso à Educação Superior, identificando as condições de ingresso, matrículas e custo-aluno, de 2006 a 2010, numa escala nacional. A pesquisa desenvolveu-se por abordagem quanti-qualitativa, com levantamento documental no Portal INEP, Sisprouni e demonstrativos tributários do Ministério da fazenda. Os dados apontam que o Programa incrementa em média de 16% do número de matrículas na Educação Superior privada, no Brasil; custo-aluno, varia entre R\$ 3.470,18 a R\$ 1.807,48, por bolsista; a ociosidade das bolsas é razoável, possivelmente pela ausência de política de assistência estudantil.

Palavras-chave: PROUNI. Expansão. Acesso.

#### **Apresentação**

Para minimizar o problema público de raízes históricas e estruturais, da restrição do acesso a Educação Superior no Brasil são presentes medidas, por parte do Governo federal que têm recorrido à criação de medidas para expansão quantitativa, do acesso. Principalmente, durante o Governo Lula foram criadas políticas como o Plano de Reestruturação e expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2007, o Programa Universidade para todos (PROUNI) em 2004, e o Financiamento Estudantil (FIES) que tangenciam para tal. Já durante o Governo Dilma, recentemente foi aprovada a política de cotas, em 2012, em forma de Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, todas as medidas que, segundo Arruda (2011) demonstram o empenho do Governo Federal em instituir políticas de expansão de acesso a Educação Superior.

Ao falar de tais medidas, vale ressaltar que tais ações, programas e leis que visam ampliar o acesso a Educação Superior, principalmente das camadas populares,

são objeto de constante discussão, ao avaliar o papel destas medidas que visam à justiça social. Por isso, são necessárias investigações que analisem em profundidade os resultados de tais ações, não se restringindo em concebê-las como políticas neoliberais.

Sendo assim, no presente estudo tem como objetivo averiguar uma das principais políticas, *in itinere*, o PROUNI, no tocante aos seus objetivos tem efetivado resultados e a partir de que montante, considerando determinados indicadores, como: isenção fiscal, custo-aluno, número de matrículas, tipo de bolsa e condições dos cursos, associado aos fenômenos que integram esse processo, para que assim demonstre-se a contribuição do Programa, no tocante o acesso e as condições de permanência na Educação Superior, no Brasil no período de 2006 a 2010.

### **PROUNI: Condições de acesso, seleção e isenção fiscal nas IES parceiras.**

Conforme a Lei de n. 11.096/2005 (BRASIL, 2005) regulamentada pelo Decreto n. 5.493, de 18 de julho de 2005, para se candidatar ao PROUNI, o estudante deve ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), referente à edição imediatamente anterior ao processo seletivo e obtido nota mínima estabelecida pelo Ministério da Educação (MEC) de 45 pontos (média aritmética das provas de Redação e de Conhecimentos Gerais). Também é necessário que o estudante possua renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos e satisfaça a uma das condições abaixo relacionadas, presentes no Artigo 2º da Lei:

- Ter cursado o ensino médio completo em escola pública, ou;
- Ter cursado o ensino médio completo em escola privada com bolsa integral da instituição, ou;
- Ser pessoa com deficiência, ou;
- Ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição e concorrendo a vagas em cursos de Licenciatura, Normal superior ou Pedagogia. Neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada.

Sobre as condições de acesso, o PROUNI torna disponíveis dois tipos de Bolsa, sendo elas: integral ou parcial. A Bolsa integral é destinada a estudantes com renda familiar por pessoa de até um salário mínimo e meio. Já as Bolsas parciais, podem ser de 50% ou 25%, para estudantes com renda familiar por pessoa de até três salários

mínimos. O estudante que é contemplado com bolsa parcial, também pode optar em financia-las, por meio do FIES.

Ainda com o objetivo de redistribuir vagas para as camadas populares na Educação Superior, privada, a política tem sido complementar às políticas afirmativas, pois o Programa reserva cotas para destinar Bolsas a pessoas com deficiência, autodeclarados afrodescendentes e indígenas. Cabe ressaltar, que sobre o percentual de Bolsas destinadas aos cotistas, é igual ao percentual dos cidadãos pretos, pardos e índios, por Unidade da Federação, segundo o último Censo do IBGE. Vale elucidar, que mesmo sob a condição de cotista, o candidato deve atender aos demais critérios de seleção do Programa, previsto no Artigo 2º da Lei (BRASIL, 2005).

No que tange à seleção, esta é feita por um sistema que utiliza as notas do ENEM, como critério de seleção. São pré-selecionados, somente, os estudantes que obtiveram as melhores notas no Exame. O fato de vincular o ENEM, como forma de seleção do PROUNI acarretou ao longo do primeiro mandato do Governo Lula, um aumento significativo da adesão e procura por parte dos estudantes ao Exame. O dado que corrobora o exposto é o quantitativo de inscritos para realização das provas do ENEM, chegando em 1.547.094, em 2004, e 6.221.697 inscritos, em 2011.

No início do Programa, ao fazer a inscrição, o candidato poderia escolher até cinco opções de cursos e instituições, e em 2013 somente duas são as opções de curso a serem feitas pelo candidato. No sistema do PROUNI, o que se sabe, também, é que o estudante com melhor resultado no Exame Nacional é o primeiro a ser pré-selecionado para obter a bolsa. Desse modo, segundo a publicidade dada ao Programa, consta que este “reconhece e valoriza o mérito dos melhores estudantes” (REVISTA PROUNI, 2008), o que demonstra o regime meritocrático inserido em sua constituição.

Quanto à isenção fiscal decorrente do PROUNI, esta é prevista dispensando tributos, sendo estes referenciados nos estudos de Carvalho (2005) sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 1 - Alíquotas e base de cálculo dos tributos federais, por categoria de IES.  
(Brasil, 2005)

Tributos	Lucrativa		Confessional/ Comunitária		Filantrópica	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
<b>IRPJ</b> <sup>1</sup>	25% lucro	-	-	-	-	-
<b>CLSS</b> <sup>2</sup>	9% lucro	-	-	-	-	-
<b>COFINS</b> <sup>3</sup>	7,6% receita	-	3% receita	-	-	-
<b>PIS</b> <sup>4</sup>	1,65 receita	-	1% receita	-	1% receita	-
<b>INSS (patronal)</b> <sup>5</sup>	20% folha	20% folha	20% folha	20% folha	-	-

fonte: Elaborado por Carvalho (2005).

Pelo quadro síntese apresentado, um ponto importante é notar que a incidência de tributos varia conforme categoria institucional de cada IES. Isso diversifica os valores da isenção fiscal, afinal o valor da renúncia dependerá do nível de adesão e do tipo de instituição que vier a participar do Programa. Segundo Carvalho (2005), esse formato de arrecadação faz com que as finanças públicas sofram como impacto principal, a redução potencial da receita tributária. Antes de tratar sobre os valores correspondentes à isenção fiscal, é importante elucidar a quantidade de IES privadas, com e sem fins lucrativos, sendo estas as prováveis parceiras do PROUNI, considerando que a adesão ao Programa é facultativa, as quais encontram-se distribuídas nas seguintes quantidades representadas no Quadro 6:

Quadro 2 – IES: com fins lucrativos e Comunitárias/Confessionais/Filantrópicas  
(Brasil, 2005-2009)

Ano	Com Fins Lucrativos	Comunitárias/ Confessionais/ Filantrópicas	Total
<b>2005</b>	1.520	414	1.934
<b>2006</b>	1.583	439	2.022
<b>2007</b>	1.594	438	2.032
<b>2008</b>	1.579	437	2.016
<b>2009</b>	1.779	290	2.069

fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2005, 2006; 2007; 2008; 2009)

<sup>1</sup> Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

<sup>2</sup> Contribuição social sobre o lucro líquido

<sup>3</sup> Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

<sup>4</sup> Programa de Integração Social

<sup>5</sup> Contribuição previdenciária da cota *patronal*

Dentre as categorias administrativas das IES, à exceção das públicas, as instituições mais beneficiadas por aderirem ao PROUNI são aquelas com fins lucrativos, com um número que em 2009 totalizava 1.779, em detrimento das IES filantrópicas, confessionais e comunitárias, com apenas 290 instituições. Isso representa uma quantidade de renúncia, potencialmente significativa, pois as IES com fins lucrativos:

[...] ficam isentas, a partir da adesão (do PROUNI), de praticamente todos os tributos que recolhiam. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa, estas permanecem com o mesmo *status* institucional e continuam não se submetendo à fiscalização/regulação governamental. (CARVALHO, 2005, p.13).

Portanto, com o número elevado de IES que aderiram ao PROUNI até 2008, resumidas em 1.400 distribuídas em todo o território nacional (Revista PROUNI, 2008) das 2.016 IES privadas existentes, a isenção fiscal gerada pela renúncia dos tributos, não é um montante desprezível. Isso pode ser corroborado por estudos em andamento, que já apresentam os seguintes dados:

Quadro 3 – Renúncia Fiscal gerada pelo PROUNI, por tipo de tributo  
(Brasil, 2006 a 2012).

FONTES	EXERCÍCIO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>IRPJ</b>	R\$ 58.492.486,00	R\$ 38.065.549,00	R\$ 128.209.647,00	R\$ 186.056.603,00	R\$ 236.598.315,00	R\$ 219.797.444,00	R\$ 274.328.490,00
<b>PIS-PASEP</b>	R\$ 180.416.340,00	R\$ 29.308.970,00	R\$ 38.358.003,00	R\$ 59.728.748,00	R\$ 70.726.427,00	R\$ 38.049.649,00	R\$ 59.452.425,00
<b>CSSLL</b>	R\$ 24.763.205,00	R\$ 15.426.810,00	R\$ 66.294.894,00	R\$ 107.398.277,00	R\$ 148.408.204,00	R\$ 78.615.912,00	R\$ 126.427.291,00
<b>INSS</b>	R\$ 68.105.277,00	R\$ 74.572.921,00	R\$ 173.890.267,00	R\$ 274.404.438,00	R\$ 325.037.819,00	R\$ 174.438.333,00	R\$ 54.452.425,00
<b>TOTAL</b>	R\$ 331.777.308,00	R\$ 157.374.250,00	R\$ 406.752.811,00	R\$ 627.588.066,00	R\$ 780.770.765,00	R\$ 510.901.338,00	R\$ 514.660.631,00

fontes: Elaborado pela autora com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários, do Ministério da Fazenda dos anos de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.



Com base no Quadro 10, R\$ 3.329.825.169,00 (três bilhões, trezentos e vinte e nove milhões, oitocentos e vinte e cinco milhões e sessenta e nove mil Reais) é o valor da isenção fiscal decorrente do PROUNI, o que não foi arrecadado pela União a contar de 2006 a 2012. Esta isenção fiscal é o dispensado das IES privadas, parceiras do PROUNI, gerado pela não arrecadação das contribuições do IRPJ, CSLL, CONFINS, PIS e 20% de desconto na Contribuição previdenciária da Cota Patronal. Ao considerar os efeitos dessa medida, pela ótica financeira, esta renúncia fiscal incentiva e estimula a expansão do setor privado e não é embolsada para o Fundo Público Federal (FPF), o qual financia as atividades essenciais prestados pelo Estado à sociedade.

A título de conhecimento, para ter uma ideia quanto à dimensão do montante da isenção fiscal do PROUNI, segundo estudos da ANDIFES relatado em Andes (2004), a associação informa que R\$ 1.000.0000.000,00 (um bilhão de Reais) seria suficiente para dobrar o número de vagas existente nas IES federais, demonstrando que não é desprezível o valor dos tributos não embolsados pelo Poder público federal. Isso torna problemático o PROUNI, considerando a evasão fiscal que causa, fazendo com que o valor seja retido pelo empresariado do setor privado, representando um ganho adquirido com a criação do Programa para as mantenedoras das IES privadas.

Nesse sentido, o valor embolsado pelo setor privado decorrente do Programa reitera o fato de existir, por parte do Governo, incentivo e uma espécie de estímulo para expansão e manutenção do sistema da educação privada, mantendo os lucros na própria Instituição ou oligopólios educacionais. Isso então, de forma complementar serve como um meio de diminuir as pressões pelo aumento dos gastos públicos com a Educação Superior, ao se criar vagas públicas nas IES privadas, via PROUNI, dando a impressão de maiores oportunidades educacionais aos estudantes que prestam a seleção do Programa.

Conforme Lima, Prado e Vieira (2011) ao falar sobre o tipo de instituições contempladas com isenção fiscal e as que podem ser consideradas as maiores beneficiadas ao ofertar as bolsas do PROUNI, em maior grau é o setor das instituições de ensino superior com fins lucrativos, que contabilizou em 2009, 294.365 (49%) bolsistas. Seguem-se pelas entidades beneficentes de assistência social, com 171.069 (29%) bolsistas; e as instituições sem fins lucrativos não beneficentes, com 130.282



(22%) bolsistas, de acordo com os dados do SISPROUNI- Bolsistas PROUNI 2005-2º/2009.

Mancebo (2004) acrescenta ao exposto o fato da isenção fiscal tornar-se um instrumento que beneficia as IES com fins lucrativos, fazendo com que o PROUNI contribua para redefinição do papel do Estado na oferta da Educação Superior. Essa redefinição ocorre em função de se dá primazia a racionalidade econômica de curto prazo, pois o Governo entende ser mais barato, comprar vagas em instituições privadas do que criar o mesmo número delas nas universidades públicas.

### **PROUNI: Dados preliminares sobre o acesso e permanência do Programa no Brasil (2005-2011)**

Para se chegar ao número de acesso, considerar-se-á o número de bolsas ocupadas via PROUNI, sendo esta pouco representativa, em 2005, ano que inicia o Programa, e tem se ampliado no interstício de 2% a 3%, anualmente, chegando a 2010 com 16% de bolsistas frequentando um curso superior, em relação ao número de matrículas existentes no setor privado, no Brasil. Conforme Guerra e Fernandes (2009) o advento do Programa, aumentou o número de bolsistas do PROUNI no setor privado, contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas. No Quadro 11 consta o percentual da representatividade do número de bolsistas PROUNI em relação ao número de matrículas na Educação Superior privada, Brasil, 2005-2010.

Quadro 4 – Percentual da representatividade do número de bolsistas PROUNI em relação ao número de matrículas na Educação Superior privada (Brasil, 2005-2010)

<b>Ano</b>	<b>N. de matrículas em IES privadas</b>	<b>Bolsas PROUNI ocupadas</b>	<b>% de Bolsas sobre o número total de matrículas</b>
<b>2005</b>	3.321.095	95.608	3%
<b>2006</b>	3.632.987	204.625	6%
<b>2007</b>	3.914.970	310.186	8%
<b>2008</b>	4.255.064	434.750	10%
<b>2009</b>	4.430.157	556.077	13%
<b>2010</b>	4.736.001	748.788	16%

fonte: Elaboração da autora com base no Censo da Educação Superior (INEP, 2010) e dados do Portal do PROUNI (SESU/MEC).

Abaixo pode ser visto no Quadro 9, quanto o percentual da representatividade do tipo de bolsa PROUNI em relação ao número de matrículas na Educação Superior privada:

Quadro 5 – Percentual da representatividade do número de bolsistas PROUNI em relação ao tipo de bolsa PROUNI na Educação Superior privada (Brasil, 2005-2010).

<b>Ano</b>	<b>Privada (pagantes + bolsistas + FIES)</b>	<b>Bolsas PROUNI (integral)</b>	<b>Bolsas PROUNI (parcial)</b>	<b>% bolsas (integral)</b>	<b>% bolsas (parcial)</b>
<b>2005</b>	3.321.095	71.905	40.370	2%	1%
<b>2006</b>	3.632.987	98.698	39.970	3%	1%
<b>2007</b>	3.914.970	97.631	66.223	2%	2%
<b>2008</b>	4.255.064	99.495	125.510	2%	2%
<b>2009</b>	4.430.157	153.126	94.517	3,4%	2,1%
<b>2010</b>	4.736.001	125.922	115.351	2,6%	2,4%

fonte: Elaboração da autora com base no Censo da Educação Superior e Portal PROUNI.

O que se percebe é que em 2005 quanto às modalidades de bolsas do PROUNI existe uma maior proporção de bolsas integrais, em relação às parciais, no entanto, em 2010 é perceptível nas instituições particulares a diminuição da diferença entre o número de bolsas integrais e de bolsas parciais. Guerra e Fernandes (2009) reforçam que as bolsas parciais auxiliam as IES privadas a captar mais alunos e flexibilizar a composição da receita destinada ao programa. Isso demonstra que o setor privado busca a ampliação do lucro, buscando obter mais receita dos bolsistas parciais, haja vista a ampliação do número de bolsas integrais em relação a integrais, tendo como percentual de diferença, apenas 0,2%, ou seja, havendo quase a simetria entre tais modalidades, em 2010.

Para se mensurar o valor de financiamento das vagas públicas no setor privado, como considera a ANDIFES, ao se referir as bolsas PROUNI, optou-se para se chegar ao valor custo-aluno nesta pesquisa, utilizando a seguinte equação: o valor da isenção fiscal dividido pelo número de bolsas ofertadas. Após o cálculo se obtém o seguinte resultado: o valor custo-aluno de R\$ 3.470,18, por bolsista em 2006, e diminuindo em 2012, para R\$ 1.807,48 por bolsista, conforme foi obtido na Tabela 2.

Tabela 1 - Valor por bolsista obtido da relação entre o número de bolsas ofertadas e isenção fiscal do PROUNI (Brasil, 2005-2012)

<b>Ano</b>	<b>Bolsas ofertadas</b>	<b>Isenção fiscal</b>	<b>Valor por aluno</b>
2006	138.668	R\$ 331.777.308,00	R\$ 3.470,18
2007	163.854	R\$ 157.374.250,00	R\$ 769,08
2008	225.005	R\$ 406.752.811,00	R\$ 1.311,31
2009	247.643	R\$ 627.588.066,00	R\$ 1.052,86
2010	240.441	R\$ 780.770.765,00	R\$ 1.042,71
2011	254.598	R\$ 510.901.338,00	R\$ 2.006,69
2012	284.622	R\$ 514.452.425,00	R\$ 1.807,48

fonte: Elaborado pela própria autora da pesquisa com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 do Ministério da Fazenda e Portal do PROUNI (SESU/MEC).

Quanto ao número de IES parceiras do PROUNI, do quantitativo de 2.314 Instituições de Ensino Superior (IES) no país, 1.400 em 2008, já haviam aderido ao PROUNI segundo a Revista PROUNI (2008). Sabendo que a adesão, conforme a lei que normatiza o Programa prevê 10 (dez) anos de vigência a contar da data de adesão, atualmente, faz com que o número mínimo de instituições que gestem o Programa no país, seja o supracitado, caso as IES não tenham sido reprovadas por três avaliações consecutivas ao ENADE.

Quanto à democratização empregada no discurso do PROUNI e em sua consecução, aponta-se que a medida de ampliar o acesso, com um número maior de vagas da Educação Superior, mesmo no setor privado, em termos quantitativos contribui para o aumento do ingresso e o número de jovens nesse nível de ensino. No entanto, quanto à qualidade da formação esta passa a ser questionada, considerando que segundo Leher (2010, p. 383-384) “a maior parte desses jovens ingressou não em universidades, mas em escalões de baixíssima qualidade; muitos, inclusive, farão cursos sequenciais e tecnológicos de curta duração, modalidades aligeiradas de ensino dito superior”. O que torna o programa uma medida paliativa e de efeitos duvidosos.

Ao falar sobre a qualidade dos cursos, a afirmação de Leher (2010) procede ao se ratificar que em 2007 (Cursos reprovados no ENADE oferecem bolsas do ProUni, G1, 2007) já denunciava-se que dos 923 cursos com notas baixas no ENADE, 462 têm bolsas do PROUNI para o segundo semestre de 2007, o que representava 8% das 5,8 mil bolsas oferecidas nos cursos de graduação ofertadas pelo programa. Isso ocorreu

depois de três anos de avaliações, em que o MEC descobriu que quase mil cursos tiveram resultados insatisfatórios no ENADE e metade dessas faculdades oferecia bolsas do PROUNI, na época. Já em 2013 ainda persistem casos desta natureza, pois segundo Castro e Mariz (Estado de Minas, 2013) quatro em cada dez vagas com bolsa de estudo do PROUNI ofertadas em IES privadas estão em instituições mal avaliadas pelo MEC.

Sobre a última pesquisa realizada em 2012, conforme o levantamento do Estado de Minas (2013) obteve-se como resultado que 40% das 2.566 graduações obteve notas insatisfatórias nas últimas avaliações, no tocante a relação de cursos disponíveis aos alunos. Em termos numéricos, isso quer dizer, que do total das 1.044 graduações com menções baixas de 1 ou 2 no Conceito Preliminar do Curso estão na lista do PROUNI. Ressalta-se que algumas chegam a oferecer mais de 100 vagas. O número de cursos nessa situação representa 8,5% do total ofertado na edição atual do programa, ou seja, têm disponíveis 12.159 bolsas.

Além disso, cabe destacar que o Programa como política focalizada para as camadas populares tem apresentado restrições, as quais se devem ao fato de estar distante de implementar e diminuir a causa do problema: a estratificação escolar e número insuficiente de vagas para Educação Superior nas IES públicas. Tais problemas acentuam a condição de exclusão de milhares de jovens que concluem o Ensino Médio e aspiram pela Educação Superior, à medida que a Educação básica também com problemas estruturais, acaba por reproduzir obstáculos aos estudantes para que concorram em par de igualdade às seleções e processos seletivos, permanecendo inalterada a situação de exclusão das camadas populares.

Sobre o exposto Mancebo (2004) concorda ao expor que a discriminação positiva adotada pelo Programa, de prever a destinação de vagas a estudantes das camadas populares no setor privado, é uma forma para ingresso que merece crítica, pois segundo ela, tal medida esta longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais. O problema do acesso então se acentua, pois a privatização implantada pelo programa, segundo ela, tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à Educação Superior a que são submetidos os setores populares.

Ao tratar sobre o processo de seleção para obter a bolsa do PROUNI, por intermédio da nota do ENEM, por outro ângulo é possível notar que estas acabam por desfavorecer os estudantes das camadas populares ao concorrer com muitos candidatos, no momento da grande procura das bolsas em instituições reconhecidas por sua excelência acadêmica. Partindo disso, emerge-se o mérito e ao mesmo tempo o problema da questão do acesso, pois:

[...] o ensino superior se abriu na realidade a estratos sociais e a públicos menos tradicionais neste nível de ensino; contudo, permanecem acentuadas assimetrias sociais nas instituições e nos cursos a que se tem acesso, ao mesmo tempo em que a permanência e abandono também se diferenciam socialmente em termos das respectivas taxas de incidência. Estes fenômenos têm causas diversas, não sendo possível ilibar as próprias instituições de ensino superior de responsabilidades nesse cenário. (ALMEIDA, ARAÚJO, AMARAL, DIAS, 2012, p. 899)

Ao retratar as condições desfavoráveis aos estudantes que optam pelo PROUNI, nesse quesito, Mello *apud* Pereira Filho (2011) expõe que o Programa não pode ser considerado um programa de democratização, só por possibilitar o acesso de jovens de baixa renda ao Ensino superior, em IES privadas. Afinal, para ele a democratização somente ocorrerá quando o ensino público de nível médio possibilitar os filhos de trabalhadores concorrerem com aprovação às vagas dos cursos mais tradicionais das melhores IES públicas.

Ainda sobre o acesso das camadas populares na Educação Superior, alguns autores como Zago (2006) debatem sobre as problemáticas que assolam a presença das camadas populares, sem condições de permanência e de escolha sobre a sua vida acadêmica, como o fenômeno da “exclusão dos incluídos”. Esse fenômeno, segundo Almeida; Araújo; Amaral; Dias (2012) ocorre quando o estudante consegue ter acesso a Educação Superior, mas têm inúmeras dificuldades para manter-se nesse nível de ensino respondendo às expectativas de sucesso acadêmico. Por isso, o estudante por sua vez torna-se, simbolicamente, “excluído” após ter sido somente “incluído”, integrado ao sistema de ensino superior.

Por conta da “exclusão dos incluídos” pesquisas vêm questionando, inclusive, a democratização no acesso, visto que a escolha pelo curso, carreira ou profissão não tem sido uma prerrogativa do estudante. No caso do PROUNI, por exemplo, o estudante ao se inscrever no processo de seleção optava por cinco opções de cursos, em 2006, três

opções desde 2010, e em 2013 apenas delega duas opções de curso, sempre dependendo da nota mínima de corte, que é a menor nota obtida pelo estudante que concorre ao número de vagas disponíveis.

Isso mostra que o bolsista fica restrito em escolher somente as IES que dispõe de bolsas para o Programa e dos cursos disponíveis, no semestre. Esses dois aspectos acabam por “circunstanciar” o perfil do estudante, como expõe Zago (2006). Esse tipo de perfil contribui para incrementar a desigualdade de oportunidades para o acesso, construída histórica e socialmente, fazendo com que para a grande maioria não exista uma escolha, “mas uma adaptação, um ajuste às condições que o candidato julga condizentes com sua realidade e que representam menor risco de exclusão” como aponta a Zago (2006, p. 9).

Ao falar sobre o estudante não fazer de fato uma escolha pelo curso superior ao considerar as restrições existentes, faz-se necessário destacar a questão sobre os cursos que têm sido acessados pelos bolsistas PROUNI. Isto porque, a oferta e a procura dos estudantes dependem dos cursos existentes nas IES parceiras do Programa e, da nota do estudante ser suficiente para este estar dentre os primeiros colocados no curso que escolhe. Além disso, por análise do TCU, é patente a baixa ocupação de cursos considerados prioritários para o desenvolvimento do país, sendo a isso atribuído dois motivos, segundo o Tribunal: o desinteresse dos alunos em cursá-los e não possuírem uma nota suficiente para ingressar em uma das vagas, e o desinteresse das instituições privadas de ensino superior em oferecê-los.

Um dado sobre o aspecto relacionado aos cursos disponíveis via PROUNI é também o fato do ingresso de jovens em cursos tradicionais e caros, como Medicina, Odontologia e entre outros, estabelecerem-se por um baixo número de bolsas e, até mesmo não serem ofertados nas IES para o PROUNI. Nesse sentido, tem-se o fato do curso de Medicina, em 2006 ter somente 0,7% do percentual de ingresso de bolsistas PROUNI no curso em IES privadas, enquanto que o número de ingressos em cursos tecnológicos obteve a maior procura e entrada dos estudantes, tendo 9,9% de ocupação, demonstrando um maior número de bolsas. Os dados podem ser consultados no Quadro 13 que expõe a percentual de cursos acessados por bolsista PROUNI, em 2006:

Quadro 6 - Percentual de alunos ingressantes em instituições particulares, por cursos acessados via PROUNI (BRASIL, 2006)

Curso	Particular	PROUNI	FIES
Administração	18,5%	18,5%	8,2%
Biologia	1,4%	1,9%	2,4%
Ciências Contábeis	4,1%	4,5%	4,6%
Comunicação Social	4,5%	4,8%	3,2%
Cursos tecnológicos	1,3%	9,9%	2,0%
Direito	15,2%	11%	15,7%
Enfermagem	4,7%	4,2%	9,3%
Engenharias	5,2%	4,6%	4,8%
Física	0,02%	0,2%	9,3%
Geologia	5,3%	4,6%	4,8%
Matemática	0,1%	1,1%	0,004%
Medicina	1,1%	0,7%	2,4%
Pedagogia	5,0%	6,8%	1,9%
Química	0,3%	0,1%	0,5%

fonte: Relatório TCU (2009), a partir da Sinopse Educação Superior 2006, SISPROUNI e SIFES

Pelo quadro 10, em 2006, os cursos mais buscados pelos bolsistas foram em primeiro lugar, Administração, e os demais, Bacharelado em Direito, Cursos tecnológicos e Comunicação Social. Os cursos além dos mais buscados pelos bolsistas são considerados de baixo custo para as IES privadas, considerando que não demandam excessivamente de condições laboratoriais avançadas, instrumental específico, o que difere de cursos na área de Saúde, que requerem, além disso, de infraestrutura e oferta por tempo integral (superior a cinco horas, com aulas diárias). Sendo assim, permanecem acentuadas assimetrias sociais nas instituições e nos cursos a que se tem acesso, como apoia Almeida *et alli*. (2012).

Com a revelação acerca dos cursos acessados pelos bolsistas, cabe explicitar como defende Almeida *et alli*. (2012, p.900) que a pretensa democratização do acesso, imbuída como um dos objetivos do PROUNI, encontra-se comprometida, afinal candidatos de “grupos sociais mais desfavorecidos chegam em menor percentagem às instituições e aos cursos mais prestigiados socialmente, podendo a situação influenciar projetos vocacionais e de carreira profissional futura”.

O dado apresentado quanto à conclusão dos cursos e quais torna-se mais um indicador para analisar o tipo de inclusão destinada ao bolsista do Programa, o qual mesmo incluído ao ter uma vaga, não tem integralizado o curso. Este problema demonstra a situação de exclusão destes bolsistas, que não tem as condições ideais de

estudo para que possam assegurar a permanência, pois encontram dificuldades que não são resolvidas somente com bom desempenho acadêmico, todavia dependem de outros incentivos. Afinal, mesmo com o fato de o PROUNI arcar com as mensalidades, fica a questão de como os mais pobres poderão superar o fato de que nas instituições privadas ser inexistente auxílio para moradia, alimentação e bolsas, embora estas sejam requisitos fundamentais, em especial para o perfil dos estudantes selecionados.

Por essa razão, a permanência tem sido comprometida, como ratifica Takahashi (2004), pois os próprios representantes das mantenedoras e os estudantes criticam as condições de permanência, pois a renda *per capita* exigida impossibilita que o estudante se mantenha na universidade/faculdade.

Ao contrário da ausência de políticas internas nas IES privadas, voltadas para assistência estudantil a alunos de baixa renda, como é o caso dos bolsistas do PROUNI, com exceção das bolsas-permanência, cabe destacar que as Instituições federais de Ensino Superior (IFES) têm histórico de buscar ações que visam ampliar as condições de permanência dos estudantes. Tais ações que, por exemplo, surgem no período que compreende a implantação do PROUNI, quando se cria o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em dezembro de 2007, instituído pela Portaria Normativa nº 39 do MEC a ser implementado a contar de 2008. O PNAES é uma das ações oriundas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como também ação para subsidiar os objetivos do REUNI, em termos de ampliar acesso e permanência nas IFES.

O Programa foi elaborado e implantado no primeiro mandato do Governo Lula, com o objetivo atender aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial, das IFES, visando promover o apoio à permanência e conclusão dos alunos de baixa condição socioeconômica. Em seu parágrafo único no Programa: compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - assistência à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII – esporte; VIII - creche; e IX - apoio pedagógico. Tais ações passam a ser desenvolvidas nas IFES, as quais por meio de recursos repassados pelo MEC criam estratégias destinadas público-alvo, no âmbito de cada IFES.

Falar sobre o PNAES é oportuno por se tratar de uma medida governamental para atender o público-alvo nas IFES que possuem as mesmas características dos



bolsistas PROUNI nas IES privadas, os quais poderiam ter garantido ações destinadas para sua permanência, por se tratar de um Programa, que por Decreto Presidencial n. 7.234/2007 busca:

- I- Democratizar as condições de permanência nas IFES;
- II- Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III- Reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV- Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Silva Filho *et alli*. (2007) vem acrescentar aos aspectos da ausência de políticas de permanência, o fato das expectativas do aluno em relação à sua formação e a própria integração do estudante com a instituição, constituindo-se, na maioria das vezes, os principais fatores que acabam por desestimular o estudante a priorizar o investimento de tempo ou financeiro, para conclusão do curso. Ou seja, ele acha que o custo benefício do sacrifício para obter um diploma superior na carreira escolhida não vale mais a pena.

As problemáticas apresentadas demonstram que não basta somente o acesso, quando se é perceptível que questões de ordem pessoal, acadêmica e financeira interferem na permanência do estudante na Educação Superior, sem desconsiderar que ocorrem em todos os níveis de ensino.

Em dados factuais, ao remeter-se a permanência do bolsista, o acesso a Educação Superior por meio das bolsas ofertadas no setor privado pelo PROUNI, necessariamente esta sendo sinônimo de permanência. O alegado pode ser encontrado no Relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual concluiu a existência de uma crescente ociosidade das bolsas do PROUNI chegando patamar de 14,88% em 2005, e com 36,49%, um número mais expressivo em 2010, como consta na tabela 5 abaixo:

Tabela 2 - Percentual de bolsas ociosas do PROUNI (BRASIL, 2005-2010)

<b>Ano</b>	<b>Bolsas ofertadas</b>	<b>Bolsas ocupadas</b>	<b>Vagas ociosas</b>
2005	112.275	95.565	14,88%
2006	138.668	109.009	21,38%
2007	163.854	105.546	35,57%
2008	225.005	124.607	44,60%
2009	247.643	161.354	34,84%
2010	240.441	152.697	36,49%

2005/2010 Δ (%)	114,15%	59,78%	-
-----------------	---------	--------	---

fonte: Relatório do TCU/MEC/SISPROUNI

Nesse aspecto Fabrini e Weber (PROUNI: bolsas..., O globo, 2011) falam sobre a problemática da ociosidade do PROUNI, alegando que as bolsas não chegam a alunos, ao apontarem que os auditores do TCU consideram que a falta de fiscalização *in loco*, por parte do MEC, dá margem a que as universidades manipulem dados e reduzam a oferta de bolsas. Isso discorda da previsão legal contida no Art. 17, no inciso II do Decreto n. 5.493/2005, que regulamenta o Programa no qual se prevê o acompanhamento e o controle social dos procedimentos de concessão de bolsas, a ser exercido por comissões de acompanhamento, em âmbito local, com função preponderante de acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local, o que parece que não ocorrer na dimensão prática.

Os autores esclarecem ainda que tal:

[...] ociosidade no ProUni gera prejuízo ao governo, na avaliação do TCU. Nas contas dos auditores, o governo teria arrecadado R\$104,4 milhões em 2005 e 2006, se concedesse a isenção com base nas bolsas ocupadas, e não nas oferecidas.

O assunto foi motivo de polêmica entre o tribunal e o MEC, em 2009, por causa de divergências de cálculo. Usando dados fornecidos pela Receita, o TCU concluiu que o custo médio das bolsas do ProUni, em 2006, era de R\$601 mensais, maior do que as mensalidades cobradas na época: R\$499.

O MEC contestou o dado, apresentando cifra bem menor: R\$150. Na raiz da divergência, estão as bolsas ociosas. Para o Ministério da Educação, o valor da renúncia deve levar em conta o total de bolsas oferecidas. Já o tribunal considera as efetivamente ocupadas.

De forma preliminar, os dados elucidam que o Programa possui limitações em sua capacidade de controlar a ocupação das bolsas, a qual no período de 2005 a 2009, não havia normatização específica para obrigar o preenchimento das bolsas ociosas. As IES nesse sentido, mesmo com as bolsas ociosas foram isentas de todos os tributos integralmente previstos na Lei n. 11.096/2005. O preocupante é que os recursos isentos pelo Estado deixaram de ser arrecadados, sem a certeza de preenchimento das bolsas nas IES pelos estudantes. Por sua vez, as IES alegaram o abandono da bolsa por parte

dos bolsistas, turmas não serem completadas com alunos pagantes, irregularidades em relação ao perfil do bolsista e entre outras justificativas. Em geral, isso representa desperdícios sociais, acadêmicos e econômicos, de recursos públicos investidos sem o devido retorno, como já defendido por Silva Filho *et alli*. (2007).

Em linhas gerais, mesmo com os problemas apontados, como toda política pública em processo de amadurecimento, o TCU afirma que o programa "é relevante e bem focalizado", pois, de fato, permite o acesso de estudantes pobres ao ensino superior. Em relatório o Tribunal conclui que 37% dos beneficiários não chegariam à universidade se não fosse o programa, conforme expõe Fabrini e Weber (2011). Conclui-se com apresentação destes aspectos que há um fato a considerar, com os dados preliminares: uma determinada parcela da população tem sido incluída na Educação Superior por meio do PROUNI, fazendo com até mesmo que os estudantes tenham acesso cursos não ofertado nas IES públicas, na cidade ou região em que residem, e abre oportunidades para as classes populares ascenderem a Educação Superior, todavia com condições de permanência questionáveis.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Leandro; MARINHO-ARAÚJO, Claisy; AMARAL, Alberto; DIAS, Diana. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 899-920, nov. 2012. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300014&script=sci_arttext)> Acesso em: 18 nov. 2011.

ANDES. A contrarreforma da educação superior: uma análise do andes-sn das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. **Caderno ANDES - Grupo de Trabalho de Política Educação**. Brasília-DF, Agosto de 2004.

ARRUDA, Ana Lúcia. Políticas da Educação Superior no Brasil: expansão e democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v.3, n.2, pp.501-510, Set. 2010 a Mar. 2011. Disponível em: [periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rec/article/download/9661/5249](http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rec/article/download/9661/5249). Acesso em: 17 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Revista PROUNI**, ed. 01, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional:** Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) . Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.096, de 13 janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 14 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

CARVALHO, Cristina Helena A. de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. *In: ENCONTRO DA ANPED; GT - Política de educação superior*, 28., Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2005, p.1-17

CASTRO, Grasielle; MARIZ, Renata. ProUni oferece curso reprovado pelo MEC. **Estado de Minas** (online). Educação. 20 jan. 2013. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/01/20/internas\\_educacao,344668/prouni-oferece-curso-reprovado-pelo-mec.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/01/20/internas_educacao,344668/prouni-oferece-curso-reprovado-pelo-mec.shtml)>. Acesso em: 14 fev. 2013 às 18:34.

FABRINI, Fábio; WEBER, Demetrio. ProUni: bolsas não chegam a alunos. O Globo (online). 13 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=4471>>. Acesso em: 12 jun. 2012 às 15:25.

GUERRA, Lenin; FERNANDES, Antônio. O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso nacional. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009. Disponível: <<http://www.revista.ufpe.br/politicoahoje/index.php/politica/article/viewArticle/32>>. Acesso em: 12 de ago. 2012.

LIMA, K. R. R., PRADO, F. H. S., VIEIRA, R. B. Políticas Públicas de “democratização” da Educação Superior no Governo Lula: ENEM, PROUNI, REUNI. **V Encontro Brasileiro de Educação e Emancipação Humana**. Florianópolis, v.5, n.1, p.1-14, 2011.

MANCEBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. **Pro-Posições** (Unicamp), Campinas, v. 15, n.3, p. 75-90, 2004. Disponível em: <[www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/.../45-dossie-%20mancebod.pdf](http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/.../45-dossie-%20mancebod.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2011 às 15:43.

PEREIRA FILHO, Ednaldo. **Perfil de jovens universitários bolsistas PROUNI:** um estudo de caso na Unisinos. 2011, 131 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

ROBERTO Leher: ProUni é "bóia de salvação" do ensino privado. *In: Correio da Cidadania*, Educação. 20 set. 2004. Disponível em:

<<http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed415/pol1.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

SILVA FILHO, Roberto Leal; MOTEJUNAS, Paulo Roberto; HIPÓLITO, Oscar; LOBO, Maria Beatriz. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set./dez. 2007.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no Ensino Superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**. v. 11 n. 32 maio/ago. 2006.