



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ISABELA WANDALSEN PRATES

**PROUNI: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL OU DE MERCADO? UMA
ANÁLISE SOB A ÓTICA MERCANTIL**

Brasília – DF

2016

ISABELA WANDALSEN PRATES

**PROUNI: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL OU DE MERCADO? UMA
ANÁLISE SOB A ÓTICA MERCANTIL**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutor Daniel Bin

Brasília – DF

2016

ISABELA WANDALSEN PRATES

**PROUNI: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL OU DE MERCADO? UMA
ANÁLISE SOB A ÓTICA MERCANTIL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna:

Isabela Wandalsen Prates

Prof. Dr. Daniel Bin
Orientador

Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Prof. Cláudia Pinheiro Nascimento
Professora-Examinadora

Brasília, 28 de junho de 2016

Aos meus pais, grandes responsáveis pelas
minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Daniel Bin, pela orientação e ensinamentos prestados durante todo o percurso.

Aos meus familiares, pelo apoio e amor incondicional.

Ao Guilherme, pelo carinho e paciência.

Às minhas amigas Amanda Varella, Giovanna Galletti e Giovanna Souza, por estarem presentes nas principais etapas da minha vida.

E a todos aqueles com quem cruzei o caminho na UnB, contribuindo de alguma forma para minha evolução pessoal.

RESUMO

A educação é um direito social previsto na Constituição a ser ofertada principalmente pelo Estado. Entretanto, especialmente a partir do advento do neoliberalismo econômico no Brasil, vem ocorrendo um processo acelerado de expansão das instituições de ensino superior privadas, em desproporcionalidade com o setor público. Desta maneira, a educação superior vem sendo cada vez mais tratada como uma mercadoria. Diante do exposto, este trabalho adotou a seguinte pergunta norteadora: “de que modo o Programa Universidade para Todos se insere na lógica de mercantilização do ensino universitário no período neoliberal brasileiro?”. Parte-se da hipótese de que aspectos da configuração do Prouni favorecem diretamente o empresariado da área. Sendo assim, o objetivo geral do presente estudo é a investigação da maneira como os interesses privados e mercantis se manifestam no Prouni. A pesquisa se caracteriza como descritiva e qualitativa. A coleta de dados foi documental e bibliográfica, realizada por meio de análise da legislação afim, estudo da bibliografia pertinente e informações provenientes de meios institucionais e eletrônicos. Os resultados evidenciam o processo de mercantilização, a partir da evolução comparada do número de instituições e matrículas no ensino superior privado e público. Os desdobramentos podem ser observados de diversas maneiras, como na discussão acerca da qualidade dos cursos oferecidos nos dois setores, visto que os critérios diferem de acordo com a finalidade da instituição. Ademais, efeitos da exploração comercial das instituições de ensino podem ser observados também no Prouni, tal como a concentração de bolsas em regiões mais ricas e concentração de vagas em determinados cursos.

Palavras chave: Mercantilização do ensino superior. Programa Universidade para Todos. Neoliberalismo.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Operacionalização Prouni..... | 41 |
| Figura 2: Número de matrículas em cursos de graduação entre 1980 e 2014..... | 45 |
| Figura 3: Relação de bolsas disponibilizadas pelo Prouni..... | 47 |
| Figura 4: Funções docentes na educação superior | 49 |
| Figura 5: Renúncia fiscal concedida através do Prouni | 51 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Comparativo entre proposições legislativas..... | 36 |
|---|----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ciee - Centros de Integração Empresa-Escola

Cofins - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social

Conap - Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

Enem - Exame Nacional do Ensino Médio

Fies – Fundo de Financiamento Estudantil

Funai - Fundação Nacional do Índio

Gesac - Governo Eletrônico – Serviço de atendimento ao cidadão

GT – Grupo de Trabalho

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IRPJ - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC – Ministério da Educação

PIS - Contribuição para o Programa de Integração Social

PNE – Plano Nacional de Educação

Prouni – Programa Universidade para Todos

Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Brasileiras

Sesu - Secretária de Educação Superior

Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Sisprouni – Sistema Informatizado do Prouni

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UDF – Universidade do Distrito Federal

URJ – Universidade do Rio de Janeiro

USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 16 |
| 2.1 | Políticas Públicas | 16 |
| 2.2 | Contexto neoliberal | 21 |
| 2.3 | Mercantilização da educação superior | 25 |
| 3 | METODOLOGIA | 28 |
| 4 | CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA | 30 |
| 4.1 | Antecedentes históricos | 30 |
| 4.2 | Formulação da política | 34 |
| 4.3 | Execução..... | 39 |
| 4.4 | Análise diante da ótica mercantil | 44 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 54 |
| | REFERÊNCIAS | 57 |

1 INTRODUÇÃO

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação deva ser tratada como um direito social juntamente de garantias como a saúde, assistência, moradia e transporte. Já o artigo 205 institui que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Tais dispositivos implicam na obrigatoriedade de amparo educacional por parte do Estado para todos aqueles que o desejarem, sem que existam critérios de renda ou classe social para isso.

Ainda que a educação não seja uma atribuição exclusiva do Estado, é subentendido na redação da Carta Magna de que é deste a maior responsabilidade (CEZNE, 2006), como no artigo 208, em que se estabelece que a educação é um dever estatal (BRASIL, 1988). Sendo assim, ainda que esteja prevista a participação de entes privados na oferta do ensino superior, é de maneira a coexistir com o ensino público, e não sobrepor-se a ele. Por sua caracterização como bem público e direito social, a educação não é tratada a priori como uma atividade econômica na Constituição. Por conseguinte, o funcionamento e regulação da iniciativa privada pertencente a educação superior estão, em tese, subordinados à União.

Este trabalho tem como objeto de estudo a mercantilização da educação superior, conceito compreendido aqui como a transfiguração que a educação sofre, na qual passa a ser tratada como um produto comercial. Esse processo é decorrente de diversos fatores:

A mercantilização da Educação Superior surge da necessidade de expansão do capital para outros setores da economia ainda não organizados sob a lógica do modo capitalista de produção. Fenômeno este, impulsionado pelas políticas neoliberais que tem como princípio o livre mercado e como consequência a privatização (SCREMIN; MARTINS, 2005).

A mercantilização do ensino superior é um processo amplamente observado e estudado no Brasil (CARVALHO, 2013; FRIGOTTO, 1998; LEHER, 2015; SCREMIN; MARTINS, 2005; SGUISSARGI, 2008). A materialização desse fenômeno no âmbito das políticas públicas ocorre principalmente por meio de medidas de caráter privatista ou que concedam benefícios ao empresariado da área. Nesse contexto, o estudo busca fazer um paralelo entre mercantilismo e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

O Programa Universidade para Todos foi concebido em 2005 com o objetivo de garantir o ingresso de jovens de baixa renda no ensino superior. Indiretamente, o programa também era vantajoso para o governo por atender a demandas do setor privado (CATTANI; HEY; GILIOLI, 2006), como a dificuldade em preencher o grande número de vagas ociosas nas Instituições de Ensino Superior (IES) particulares. Ademais, era um programa de baixo custo que auxiliava atingir a primeira meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que consistia justamente em prover o acesso à educação superior para um mínimo de 30% da população entre 18 e 24 anos até o final da década (BRASIL, 2001).

O diagnóstico acerca da situação do ensino superior nos anos que antecederam a criação do Prouni era desfavorável. Ainda que existisse, na época em que o PNE foi estabelecido, uma expectativa por aumento rápido na demanda, resultado de políticas de fortalecimento ao ensino médio, o Brasil possuía um dos menores índices da América Latina no tocante ao acesso de jovens à educação superior (BRASIL, 2001).

Em relação ao papel do setor privado no ramo, o documento do PNE constatava que as IES mercantis já abarcavam mais alunos do que a rede pública. Tal configuração vinha se tornando mais evidente desde o final da década de 90, quando houve uma expansão acelerada das mesmas (BRASIL, 2013). Esse aumento na oferta, no entanto, não vinha sendo acompanhada na mesma proporção pela rede pública. Reconheceu-se no PNE a função histórica da União na manutenção da educação superior, assim como a importância das universidades públicas para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão. Ademais, é pontuado que a desigualdade na distribuição de vagas por região era resultante da concentração de matrículas nas instituições particulares em regiões mais desenvolvidas, ao passo que o as universidades públicas contribuíam para a diminuição de desigualdades regionais e uma melhor distribuição das vagas (BRASIL, 2001). Entretanto, apesar das questões supracitadas sobre como vinha ocorrendo a contribuição de cada setor para o ensino universitário, é afirmado repetidas vezes no texto do PNE que a expansão do setor privado deveria continuar. Uma das justificativas utilizadas é a objetivação da “racionalização de gastos e diversificação do sistema” (BRASIL, 2001).

Dentro desse contexto, a criação do Prouni durante o Governo Lula serviu ao mesmo tempo para suprir demandas sociais e do mercado. Seu processo de tramitação no Congresso Nacional até a conversão na Lei 11.096/2005 sofreu pressão de atores de diversas áreas de interesse. Por um lado, representantes das mantenedoras de ensino superior atuaram sugerindo modificações que as beneficiariam diretamente (CARVALHO, 2006; CATTANI; HEY;

GILIOLI, 2006). Por outro, defensores de um ensino superior majoritariamente público buscavam modificações que favorecessem os estudantes, e não as instituições envolvidas. Sugestões de ambas as correntes foram incluídas no texto final da Medida Provisória, evidenciando a influência dos grupos de interesse envolvidos no processo decisório.

Parte-se da hipótese de que aspectos da configuração do Prouni favorecem diretamente o empresariado da área. Tendo em vista a maneira que se deu a configuração desta política pública, assim como a conjuntura histórica que a antecedeu, a pergunta que norteia essa pesquisa é: “de que modo o Prouni se insere na lógica de mercantilização do ensino universitário no período neoliberal brasileiro?”

Assim, o objetivo geral do presente estudo é investigar de que maneira interesses privados e mercantis se manifestam no Programa Universidade para Todos. Para atingir tal propósito, foram estipulados os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar a criação do Prouni a partir da evolução histórica do ensino superior no Brasil;
- Verificar como ocorreu a tramitação no Congresso Nacional da matéria que instituiu o Prouni;
- Analisar fatores que indiquem a ocorrência da mercantilização do ensino superior.

De acordo com Deubel (2002), a análise de políticas públicas oferece uma visão ampliada sobre o estudo do Estado e seu campo de atuação. A análise sobre a ótica estatal consiste em examinar os objetivos e ações definidos, para que posteriormente os resultados obtidos auxiliem na transformação da sociedade de alguma maneira. O autor coloca ainda que essa pesquisa tem contribuído para enxergar o setor estatal com menos reverência. Nesse sentido, a intenção é oferecer uma análise crítica acerca do objeto de estudo através das óticas escolhidas. Não se tem a pretensão de oferecer conclusões definitivas ou esgotar a discussão, uma vez que esta é somente uma dentre as diversas abordagens possíveis.

Considerando que políticas públicas se configuram dentro de uma série de fatores, sejam eles econômicos, políticos ou sociais, é preciso realizar um recorte da matéria devido à limitação temporal vigente. Ainda que o *policy cycle* delimite a separação das etapas de uma política pública, esses estágios não necessariamente acontecem isoladamente e ordenadamente. Sendo assim, tendo em vista que parte da discussão do

trabalho é sobre o momento da formulação, reconhece-se como restrição a inviabilidade de observar todos os fatores externos e internos envolvidos.

Diante das ressalvas pontuadas, a importância de estudo do Programa Universidade para Todos decorre da amplitude de seus impactos na sociedade. Juntamente de iniciativas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Brasileiras (Reuni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a Lei de Cotas, vem sendo promovido um maior acesso ao ensino superior para os estudantes oriundos das camadas mais desfavorecidas economicamente.

Em seus onze anos de duração, o programa já concedeu mais de 1,5 milhões de bolsas para estudantes de baixa renda e professores (BRASIL, 2015). Ainda que o programa tenha gerado impactos positivos nesse sentido, sua concepção também acarretou em benefícios para as IES mercantis, que recebem isenção fiscal de diversos impostos. Sendo assim, busca-se analisar o Prouni em um sentido mais amplo, observando principalmente quais interesses são atendidos e os fatores que levaram a sua criação.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo é destinado ao referencial teórico que embasou o presente estudo; o terceiro procura descrever os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver a pesquisa; o capítulo seguinte analisa o objeto de pesquisa através de perspectivas diferentes, separadas em quatro subtítulos e por fim, a parte final faz considerações acerca dos achados e limitações encontrados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda os principais conceitos utilizados para fundamentar a presente pesquisa, apresentando a revisão bibliográfica que norteou o desenvolvimento do trabalho. Primeiramente, são apresentadas noções sobre políticas públicas e o processo de formulação das mesmas. Em seguida, procura-se aferir considerações acerca do neoliberalismo brasileiro, para então se analisar a mercantilização da educação superior como fruto desse contexto. A discussão apresentada a seguir não tem a pretensão de esgotar as categorias escolhidas, mas elucidar os fenômenos analisados.

2.1 Políticas Públicas

O termo política pública pode implicar conotações diferentes de acordo com o contexto utilizado, uma vez que ainda não há consenso na literatura acerca da definição. Por ser um termo abrangente, pode se referir a atividades como: campos de atuação Estatal, ações pontuais adotadas por um governo, programas sociais ou o produto do trabalho efetuado no terceiro setor. Implica, entre outras coisas, planejamento, processo decisório, negociação, orçamento, e estudo do público-alvo.

O campo das políticas públicas começou a ser desenvolvido enquanto área de conhecimento nos Estados Unidos, sendo depois difundido para a Europa (SOUZA, 2006). Por conseguinte, existe uma ambiguidade na tradução dos vocábulos para o português. *Politics* é alusivo à luta pelo controle do poder (DEUBEL, 2002), ou seja, está ligado a estrutura de competição cotidiana. Já o termo *policy* denota uma categorização menos abstrata, por tratar de atividades concretas efetuadas por organizações públicas ou privadas (SECCHI, 2010). Sendo assim, “*public policy*” diz respeito à segunda noção mencionada, ao contrário do Brasil, em que “política” possui um significado mais abrangente, podendo se encaixar nas duas categorias.

Em uma revisão literária sobre os principais conceitos na temática, Celina Souza (2006) esclarece que Mead (1995), Peters (1986) e Dye (1984) enxergam as políticas públicas dentro do escopo das decisões políticas do governo. A ótica desses autores enfatiza a percepção das políticas como fruto de um conjunto de ações e não-ações governamentais e a maneira que estas impactam os diversos setores da sociedade. Ela acrescenta que uma das definições mais conhecidas é a de Laswell, que estipula ser necessário responder as seguintes perguntas para caracterizar uma política pública: quem ganha o quê, por quê e quem e quem a diferença faz.

Deubel (2002) considera que políticas públicas consistem em um conjunto formado por um ou vários objetivos coletivos, que são tratados pelo menos parcialmente por uma instituição ou organização governamental com a finalidade de orientar o comportamento de atores individuais ou coletivos, para modificar uma situação percebida como insatisfatória ou problemática. De acordo com Souza (2006), a política pública é materializada pelo “governo em ação” e pela análise dessa atividade. Uma outra delimitação é a de que as políticas públicas tratam fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos através de meios políticos, em um processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas” (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

Para Secchi, (2010) as políticas públicas são construídas como meio de resolver um problema público. Esse conceito não necessariamente pressupõe a existência de uma demanda explícita, ou seja, a análise pode ser feita a partir do desejo de melhorar uma situação que não está ideal antes que ela se torne crítica. Rua (1998), por sua vez, caracteriza as políticas públicas como o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido, a autora distingue política pública de decisão política, uma vez que esta remete a uma escolha dentre as alternativas disponíveis, enquanto políticas públicas envolvem uma série de decisões e ações estratégicas. Sendo assim, decisões podem ou não ter uma política pública como produto final.

Saravia (2006) defende que as políticas públicas são um conjunto de decisões públicas destinadas à manutenção do equilíbrio social ou introdução de desequilíbrios que irão modificar a sociedade. O mesmo autor destaca que as políticas não seguem uma racionalidade manifesta, isto é, os atores podem se comportar de maneiras diferentes das previstas teoricamente. A concepção deste autor apresenta uma perspectiva que abarca o papel das instituições como parte fundamental no estudo das políticas públicas, partindo do pressuposto de que decisões públicas são processadas também em meio a uma formação de preferências que abarca instituições políticas e sociais.

Realizando um contraponto com as noções que enquadram qualquer ação governamental como uma política pública, Fonseca (2013) critica definições genéricas como a de Souza (2006) sobre o tema. Uma vez que existem vários meios pelos quais o Estado pode estar em ação, esse tipo de categorização pode acabar esvaziando o conceito de política pública. A imagem passada pela maioria dos autores remete a imagem de um Estado neutro e que age sempre visando o bem público. Todavia, sendo a configuração governamental o principal antro de surgimento das políticas, deve se levar em conta que as pessoas

pertencentes ao aparato estatal podem eventualmente agir de acordo com interesses próprios, assim como ocorre nos demais setores da sociedade (FONSECA, 2013).

Geralmente é aceita a ideia de que políticas públicas constituem um processo consciente de seleção de objetivos, implica a existência de atores no sistema decisório, assim como a esquematização dos meios pelos quais as metas podem ser alcançadas (SAASA, 2006). Assim sendo, o momento da formulação é inerente à noção de política pública. De acordo com Saasa (2006), a falta de consenso na academia não é quanto ao significado do conceito, mas qual é o enfoque apropriado para analisar esse fenômeno.

Segundo Souza (2006), a etapa da formulação ocorre quando governos democráticos planejam os meios de cumprir plataformas eleitorais através de programas que promoverão mudanças na sociedade. Saravia (2006) indica que essa etapa prevê a seleção da alternativa considerada mais conveniente e, a partir disso, são instituídas metas dentro do espaço jurídico, administrativo e financeiro. O estabelecimento de objetivos e as estratégias para alcançá-los ocorrem tendo em vista que cada alternativa acarreta diferentes desdobramentos como consequência (SECCHI, 2010).

Nessa concepção, ao formular uma política pública, os *policy-makers*, além de conhecer as opções disponíveis, procuram mensurar se elas serão viáveis em um plano prático. A implementação efetiva de um programa depende dos instrumentos políticos escolhidos no momento da formulação, isto é, quais os esforços reais o governo dispõe para concretizar o planejado (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013). A partir disso, pode se averiguar a aplicabilidade a partir de possíveis fatores limitantes, tal como o orçamento e a possibilidade de alocação de recursos para o projeto.

Há uma discordância na academia quanto a conceitos específicos nessa área de conhecimento. Secchi (2010) denomina esses dissensos como “nós conceituais”. O primeiro dos nós trata justamente sobre a exclusividade na elaboração de políticas públicas. As teorias centradas na sociedade (*society-centered*) consideram o Estado como variável dependente da sociedade (DEUBEL, 2002), ou seja, consideram que atores fora do aparato governamental são os principais articuladores de políticas públicas. Por outro lado, no enfoque estadista (*state-centered*) a política só é de fato pública quando proveniente do poder estatal (SECCHI, 2010). Desse modo, o nível de influência de instituições fora dessa esfera é minimizado. Este enfoque consiste basicamente nos processos e relações de atores internos.

Existe ainda uma terceira via de teorias que combina os pontos principais das duas anteriores, resultando na abordagem multicêntrica. Nessa perspectiva são considerados os fatores estatais e sociais para a análise da ação pública. Parte-se do princípio que a separação entre esfera estatal e não-estatal como pressuposto para a análise de uma política pública tende a engessar o estudo (DEUBEL, 2002; SECCHI, 2010). Sendo assim, também são abarcados organismos como organizações públicas e privadas, o terceiro setor e rede de atores. Nessa definição, busca-se aferir se a área de interferência consiste em um problema de relevância coletiva para então determinar se faz parte de uma política pública, independente de quais sejam os mecanismos envolvidos (SECCHI, 2010).

O presente trabalho se baseará na abordagem multicêntrica. Mesmo sendo o Prouni enquadrado como uma política governamental maturada dentro da configuração estatal, é de interesse observar a interação de atores externos ao processo. Admite-se que o Estado brasileiro detém predominância numérica na formulação de políticas públicas, principalmente por esse ser um fator quase intrínseco ao seu estabelecimento na sociedade. De acordo com Secchi (2010, p. 4), isso decorre de três fatores:

- 1) A elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2) o estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente.

Como explicitado, o processo de formulação envolve o estabelecimento de um ou mais objetivos. Diante de uma situação que se deseja interferir, o aparato político estatal deve obrigatoriamente escolher uma solução em detrimento de outras (DEUBEL, 2002). O processo decisório, conforme Deubel (2002), compreende a formação de soluções e a legitimação das mesmas. Nesse momento em especial, atores de diversos nichos tendem a buscar meios para influenciar o resultado de maneira tal que seus interesses sejam atendidos.

Ainda que a formulação esteja suscetível à participação de diversos atores, na prática só costumam se envolver efetivamente aqueles pertencentes a subsistemas específicos (HOWLET, RAMESH, PERL, 2013). No caso de políticas governamentais, os meios de interferência externa tendem a ser limitados por mecanismos institucionais. Esse fator, no entanto, não minimiza o poder de coerção dos grupos existentes. Como demonstrado no caso

da formulação do Prouni, organizações podem atuar por meios informais e ainda demonstrar grande capacidade de pressão.

Sendo assim, a interferência dos atores envolvidos é de grande relevância para o estudo da formulação. Segundo Rua (1998), a etapa de mensuração das alternativas é uma das mais importantes do processo decisório, uma vez que é quando são expressas as preferências dos atores. Os grupos de atores entram em conflito na medida em que buscam maximizar os benefícios próprios através de meios variados e contando com capacidades desiguais de alterar o sistema (RUA, 1998).

Uma das maneiras de identificar os atores presentes durante a formulação de uma política pública é observar os interesses envolvidos, isto é, quem serão os prováveis beneficiados pelo desenho da política em questão (RUA, 1998). A autora faz uma distinção entre atores públicos e privados. Os primeiros se referem principalmente aos políticos, cujos cargos dependem de mandatos eletivos, e aos burocratas, que ocupam um espaço técnico dentro do sistema de carreiras públicas. Os atores privados, por sua vez, consistem em grupos de pressão variados, dentre os quais se destaca o empresariado devido a sua capacidade de afetar a economia do país. Secchi (2010) restringe essa classificação ao distinguir os atores entre governamentais e não governamentais, e enfatiza que o fato de alguns pertencerem à mesma categoria não implica que os interesses sejam comuns.

Seguindo a lógica de distinguir os interesses compreendidos pela política para identificar os principais atores, pode-se confirmar a relevância das diretrizes do programa para as IES mercantis, que seriam impactadas com o preenchimento de vagas ociosas e isenção fiscal. Tendo em vista que o Prouni foi desenvolvido pelo Governo Federal, mas que tramitou no Congresso Nacional durante certo período, será avaliada também a interação entre esses componentes.

O presidente e os parlamentares desempenham papéis de protagonismo na formulação das políticas que passam pelo Congresso, uma das mais importantes arenas de atuação. O chefe do Executivo precisa de apoio de uma base sólida do corpo de parlamentares para passar sua agenda de governo. Essa característica tende a conferir um caráter de adaptabilidade às políticas públicas (BID, 2006), uma vez que concessões costumam ser necessárias para garantir a aprovação do projeto.

2.2 Contexto neoliberal

A prevalência das IES privadas sobre as públicas remonta de um processo histórico de valorização do capital privado no setor, fator acentuado principalmente pela predominância do neoliberalismo econômico adotado desde o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A consequência disso é a crescente mercantilização deste bem, ou seja, na transformação gradual da educação em uma mercadoria sobre a qual a principal finalidade é a obtenção de lucro.

Diante das diretrizes estabelecidas por organismos multilaterais, principalmente através de relatório do Banco Mundial em 1994, o governo FHC estabeleceu parâmetros para a redefinição do ensino superior. A reforma educacional iniciada nesse período encontrava-se dentro de um projeto maior de reforma estrutural do Estado (FRIGOTTO, 1998). Segundo Frigotto (1998), o embasamento desse projeto tanto no plano ideológico, quanto no ético-político foi o neoliberalismo.

As propostas do governo Fernando Henrique Cardoso foram elaboradas por uma equipe coordenada por Paulo Renato Souza, que viria a ser Ministro da Educação durante os dois mandatos presidenciais de FHC (1995-2002). Esse aspecto reforça a tese de que os planos para a educação estavam em sintonia com as diretrizes econômicas executadas. Destaca-se, dentre as propostas, o papel econômico que a educação adquiria, com ênfase em uma administração mais racional dos recursos disponíveis. (CUNHA, 2003). O documento ainda reforça negativamente a atuação da rede federal de ensino ao salientar que era um modelo a ser revisado, uma vez que, de acordo com os autores do plano de governo, os gastos eram excessivos para um retorno mínimo (CUNHA, 2003, p. 39).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 entrou no bojo das reformas implantadas. O Projeto de Lei demorou quase dez anos para ser aprovado devido ao viés do seu conteúdo, formulado a partir de um processo deliberativo que contou com a participação aberta dos educadores (FRIGOTTO, 1998). Em contraponto, no Congresso houve grande resistência por parte de parlamentares conservadores, de modo que o que acabou sendo aprovado foi um substitutivo da matéria original de autoria do então Senador Darcy Ribeiro.

Durante o longo processo de tramitação da LDB, o Ministério da Educação (MEC) deu preferência para indicações genéricas sobre assuntos que seriam tratados a partir de projetos de lei específicos para a temática (CUNHA, 2003). Nesse ínterim, o projeto foi sendo gradativamente adaptado às propostas do Governo Federal, que paralelamente concretizava

pontos da reforma através de decretos, projetos de lei e medidas provisórias (FRIGOTTO, 1998, CUNHA 2003).

Brzezinski (2010) aponta que a pressão exercida pela sociedade civil no processo de tramitação, tal como o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, atingiu resultados, explicitados através de determinados dispositivos da lei. Todavia, grupos de interesse ligados as IES mercantis acabaram obtendo maior êxito em suas reivindicações, de modo a definir o caráter central do projeto (BRZEZINSKI, 2010).

De acordo com Sguissardi (2008), a LDB se tornou o amparo jurídico para os dispositivos posteriores que seguiram o mesmo propósito orientador. Como pontuado por Rodrigues (2007, p. 7): “haverá uma tendência do capital comercial investido em educação, isto é, que comercializa educação-mercadoria, a propugnar “liberdade de ensino” e combater todas as formas de controle estatal”. Percebe-se a afinidade com esse discurso na Lei das Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece a liberdade como princípio norteador da educação nacional em diferentes momentos, além de fundamentar a privatização do ensino (BRASIL, 1996)

A LDB de 1996 também formalizou as mudanças institucionais que precederam a Reforma Universitária do Governo Lula. O artigo 20 da Lei em questão subdividiu os estabelecimentos em: particulares, regidos pelo direito privado e mantidos por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas; comunitários, compreendidos por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, incluindo cooperativas de professores e alunos; confessionais, entendidos como grupos de pessoas físicas ou jurídicas que observem orientação confessional e ideologias específicas; e filantrópicas, que atuam como complemento de atividades de competência do Estado (BRASIL, 1996).

As alterações supracitadas revogavam normas ainda vigentes da Reforma Universitária de 1968, em que as instituições poderiam ser categorizadas apenas como associações ou fundações para fins de análise jurídica. Como até então não se previa a existência de empresas educacionais, todas as instituições eram enquadradas como sem fins lucrativos e beneficiadas com renúncias fiscais (CARVALHO, 2013). A partir da LDB, as IES que se assumissem como dotadas de finalidade lucrativa não seriam mais beneficiadas com renúncia de impostos sobre a renda, patrimônio e serviços. Entretanto, segundo Carvalho (2013), o Prouni contribuiu anos depois para que a configuração jurídica de instituição lucrativa se tornasse vantajosa novamente, tendo em vista que garantia a volta de parte da desoneração fiscal.

Nos anos seguintes foram estabelecidas normas que embasavam a orientação político-econômica em vigor. Dentre eles, destacam-se a Medida Provisória nº 1.477-93 de 1997 e o Decreto nº 2.306, de 1997. A referida MP regulava a atividade lucrativa das IES privadas, enquanto o artigo 7º do Decreto supracitado reconhecia o ensino superior como um bem comercial, como demonstrado em seu texto:

Art. 7º - As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual (BRASIL, 1997, grifo da autora).

Ao equiparar os mantenedores das instituições com comerciantes, aprofundava-se a institucionalização da educação-mercadoria. Na medida em que se aplicam as regras do mercado para garantias fundamentais, tal como a educação, perde-se em parte o caráter universal desse direito.

Silva e Sguissardi (1997) chamam atenção para os meios pelos quais as reformas estavam sendo implantadas. Segundo os autores, ao executar a maioria delas através de Medidas Provisórias, decretos e outros mecanismos que exigem pouca ou nenhuma participação de outras instâncias, ignora-se a legitimidade de organizações da sociedade civil em participar desse processo. É pontuado ainda que as propostas para a organização do ensino superior estavam de acordo com o modelo da administração pública gerencial, introduzido no Brasil por FHC e o ex-ministro de Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

O estabelecimento do projeto gerencialista esteve profundamente alinhado com a instituição do neoliberalismo no Brasil, dado principalmente através de projetos de estabilização econômica (PAULA, 2005). A administração pública gerencial prega, entre outras concepções, uma ênfase em práticas de gestão provenientes do setor privado. Nesse sentido, seu projeto político consiste na racionalidade administrativa e é embasado no movimento gerencialista de outros países, assim como em recomendações de organismos multilaterais internacionais (PAULA, 2005, p. 41). Pode-se observar a materialização de tais concepções nas diretrizes propostas para o ensino superior durante o Governo FHC, que

foram baseadas, segundo Silva e Sguissardi (1997), nos pilares da privatização, diferenciação, flexibilização e descentralização da estrutura das IFES.

Iniciado o Governo Lula, ocorreram mudanças em diversos aspectos da sociedade, porém ainda se mantiveram as estruturas neoliberais fixadas durante a década de 90 (MANCEBO, 2004). No que concerne ao ensino superior, não se propuseram rupturas drásticas com políticas privatistas previamente estabelecidas. Pelo contrário, de acordo com alguns autores (LEHER, 2004; CARVALHO, 2013), o Prouni é concebido justamente de forma a anteder interesses das instituições mercantis.

Um dos pontos frisados nesse sentido são as tentativas de reconfiguração dos setores público e privado, viabilizados através das parcerias público-privadas (PPP) (MANCEBO, 2004). Ainda que o Prouni não possua nenhum vínculo com a Lei 11.079, de 2004, que institui as normas para licitação e contratação de PPPs, há perspectivas que enxergam o programa como uma parceria publico-privada camuflada (LEHER, 2004, SOUSA, 2012). Ainda que não seja uma PPP propriamente dita, de acordo com os termos da legislação vigente, o Prouni pode ser considerado uma forma de parceria entre Estado e mercado na medida em que garante benefícios mútuos.

O Governo Lula também propôs projetos para a expansão das universidades públicas, cujas verbas de custeio teriam diminuído cerca de 50% durante a gestão anterior (AGUIAR, 2016). Nesse sentido, contribuiu para que mais alunos obtivessem o acesso ao ensino superior. Ainda assim, Aguiar (2016), aponta que ainda que determinadas políticas tenham gerado reflexos na privatização, a mercantilização se aprofundou. A privatização é colocada como a participação das IES privadas na oferta de matrículas, ao passo que a mercantilização se dá pela reconfiguração do ensino superior a partir da emergência de instituições com fins lucrativos.

2.3 Mercantilização da educação superior

Benjamim (2008) constatou que as economias modernas estavam transformando seus meios de acumulação a níveis insustentáveis. A partir disso, ele destaca que no século XIX Karl Marx apresentou três tendências para o desenvolvimento da sociedade:

(a) ela seria compelida a aumentar incessantemente a massa de mercadorias, fosse pela maior capacidade de produzi-las, fosse pela transformação de mais bens, materiais ou simbólicos, em mercadoria; no limite, tudo seria transformado em mercadoria; (b) ela seria compelida a ampliar o espaço geográfico inserido no circuito mercantil, de modo que mais riquezas e mais populações dele participassem; no limite, esse espaço seria todo o planeta; (c) ela seria compelida a inventar sempre novos bens e novas necessidades; como as "necessidades do estômago" são poucas, esses novos bens e necessidades seriam, cada vez mais, bens e necessidades voltados à fantasia, que é ilimitada. Para aumentar a potência produtiva e expandir o espaço da acumulação, essa sociedade realizaria uma revolução técnica incessante. Para incluir o máximo de populações no processo mercantil, formaria um sistema-mundo. Para criar o homem portador daquelas novas necessidades em expansão, alteraria profundamente a cultura e as formas de sociabilidade. Nenhum obstáculo externo a deteria (BENJAMIM, 2008, grifo da autora).

Cabe aqui ressaltar alguns conceitos da teoria marxista supracitada. Primeiramente, a noção de que tudo poderia, e eventualmente seria, transformado em mercadoria, juntamente com a ideia de que essa sociedade tende a criar bens e necessidades que não existiam. Nesse parâmetro se enquadra a transfiguração da educação, um bem simbólico, em um produto a ser comercializado de acordo com as leis do mercado. A seguir, o entendimento de que existe uma predisposição em se ampliar o abarcamento do circuito mercantil também pode ser trazido para o estudo de caso, uma vez que a mercantilização da educação superior é uma consequência da globalização que vem ocorrendo em diversas localidades além do Brasil (CARVALHO, 2013).

De acordo com Sguissardi (2008), a citada compulsão de se transformar todos os bens em mercadoria, leva ao que Rodrigues (2007) classifica como educação-mercadoria e mercadoria-educação. Estas seriam as duas formas básicas de a burguesia considerar a educação escolar. Na mercadoria-educação, o ensino é, antes de tudo, um insumo necessário para o processo educativo. Já na educação-mercadoria, o capital busca se valorizar através da venda de serviços educacionais, de modo que estes representam uma mercadoria a ser

negociada (RODRIGUES, 2007). O presente estudo trata principalmente do conceito de educação-mercadoria, mas considera as implicações dos dois conceitos, visto que são ideias complementares.

A mercadoria-educação, segundo Rodrigues (2007), dada a partir da expansão rápida de diplomados, favorece a criação de um exército de reserva que tende a rebaixar os salários de algumas categorias profissionais. Entretanto, se essa massa de trabalhadores não possuir uma formação de qualidade, poderá deixar de atender, a longo prazo, as necessidades do capital industrial (RODRIGUES, 2007). Nesse sentido, se inicialmente o ensino superior brasileiro era marcado por ser um privilégio social da burguesia, com o desenvolvimento do capitalismo financeiro tornou-se necessário que o acesso fosse expandido para atender as exigências de maior qualificação da força de trabalho (LIMA, 2006).

Por outro lado, a educação-mercadoria consiste na tendência de ajustamento da educação superior aos parâmetros mercantis. A possibilidade de venda de vagas em um curso de graduação passa a ser encarado como um negócio que interessa à própria instituição de ensino (RODRIGUES, 2007). Ainda de acordo com Rodrigues (2007), os limites estabelecidos para essa transação são impostos, em suma, pelas próprias leis de mercado, ou seja, os princípios de oferta e demanda. Esse fenômeno vem sendo estabelecido no Brasil através de políticas governamentais implantadas em sucessivas gestões, especialmente a partir dos anos 90 (RODRIGUES, 2007).

As noções supracitadas possuem diferentes propostas para a organização do ensino superior. No caso da educação-mercadoria, se prega uma minimização da interferência estatal através de chavões como “liberdade de ensino” (RODRIGUES, 2007). Por outro lado, os propósitos do capital industrial requerem uma maior atuação do Estado, partindo de princípios como o da educação como ferramenta para o desenvolvimento do país (RODRIGUES, 2007, p. 7).

Diversas das reformas adotadas na educação universitária brasileira a partir de meados da década de 1990 partiram de diretrizes político-administrativas sugeridas por organismos multilaterais como o Banco Mundial (FRIGOTTO, 1998). Este elaborou um documento em 1994 em que se propunha uma reorganização no sentido de encarar a educação superior a partir de uma ótica de amenização da pobreza, de modo que o foco estivesse no desenvolvimento de habilidades requeridas pelo mercado (FRIGOTTO, 1998, p. 84). Sugeria-se, ainda, que os países em desenvolvimento priorizassem as universidades de ensino, ou seja, sem o desenvolvimento da pesquisa acadêmica (SGUISSARDI, 2008).

O modelo proposto pelo Banco Mundial visava que os estudantes se enquadrassem dentro de requisitos que facilitassem a entrada no mercado de trabalho após a graduação. A indicação era de uma reorganização no sentido de encarar a educação superior como alternativa para a amenização da pobreza, de modo que o foco estivesse no desenvolvimento de habilidades requeridas pelo mercado (FRIGOTTO, 1998). Essa concepção se enquadra dentro da transposição das teorias de capital humano para o campo educacional realizada por Frigotto (2001). O autor analisa que de acordo com o princípio do capital humano, este é formado a partir do investimento em escolaridade e treinamento¹. Nesse sentido, a escolarização é posta como determinante de renda e ganhos futuros (FRIGOTTO, 2001, p. 51). Na sociedade capitalista teorizado pelo modelo do capital humano, a culpa das desigualdades é dos próprios indivíduos, uma vez que estes seriam livres para adquirir capacitação e conseqüentemente, meios de ascensão social (FRIGOTTO, 2001, p. 61).

Ainda em relação às teorias do capital humano, Frigotto (2001) observa que o discurso implícito tende a desconsiderar o modo pelo qual a sociedade é estruturada, a partir de formas capitalistas de produção essencialmente exploratórias. Ao contrário, o pressuposto reiterado principalmente pelos meios de comunicação é de que a educação, juntamente com a revolução científico-tecnológica, será responsável pela inclusão total de classes marginalizadas (LEHER, 2004). Entretanto, o enquadramento da educação como um tipo de riqueza pode estar dentro de seu processo de mercantilização, segundo Leher (2004). Uma vez que quando determinado bem é tratado como uma riqueza, torna-se passível de comercialização.

Sendo assim, a partir das colocações realizadas, buscou-se demonstrar estudos que enxerguem a questão educacional a partir de uma ótica crítica no que tange a sua oferta. Saviani (1984) resume parte dos pontos citados ao afirmar que: “a subordinação da educação ao desenvolvimento econômico significava torná-la funcional ao sistema capitalista, isto é, colocá-la a serviço dos interesses da classe dominante”.

¹ As teorias do capital humano pressupõem que um investimento individual em treinamento em educação resultará em ganhos econômicos (FRIGOTTO, 2001). Mincer (1958), Schultz (1964) e Becker (1993) são autores de destaque no desenvolvimento desse modelo teórico.

3 METODOLOGIA

Marconi e Lakatos (2004) definem método científico como o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar o objetivo estabelecido, auxiliando o pesquisador na trajetória a ser seguida. Dessa maneira, as autoras afirmam que a finalidade de atividade científica consiste na obtenção de respostas a partir da comprovação de hipóteses que explicam a realidade.

Pesquisas costumam ser caracterizadas pelo tipo de dados coletados, bem como da análise aplicada aos mesmos, de modo a ser categorizadas em quantitativas ou qualitativas (CHIZZOTTI, 2005). Este estudo se enquadra como qualitativo. Segundo Godoy (1995), essa pesquisa caracteriza-se por tratar de temáticas que podem ser mais bem compreendidas no contexto em que ocorrem, e sua investigação pode ser conduzida através de diferentes métodos.

Quanto à classificação com base nos objetivos da pesquisa, o estudo em questão é explicativo, tendo em vista que tem como principal objeto a identificação de fatores que determinem ou contribuam para a ocorrência de fenômenos observáveis (GIL, 2002). No caso, a categorização como pesquisa explicativa justifica-se pela pretensão de se analisar como o Prouni, enquanto política pública, se enquadra dentro de um sistema de mercantilização da educação, que ocorre principalmente dentro de um contexto neoliberal.

Em relação ao tipo de coleta de dados, pesquisas científicas podem ter a classificação de experimentais, bibliográficas, documentais ou uma combinação entre essas. De acordo com Martins (2004), a pesquisa documental visa coletar elementos relevantes para o trabalho a partir da consulta de documentos e registros que confirmem determinado fato. Nesse sentido, é realizada através de dados considerados cientificamente autênticos. A pesquisa bibliográfica, por sua vez, pressupõe o levantamento de informações de variadas procedências, como livros, artigos científicos, jornais, sites de internet, entre outros (MARTINS, 2004). Ainda que os dois tipos de pesquisa apresentem semelhanças, a principal diferença reside na natureza das fontes: ao passo que a pesquisa bibliográfica consiste na contribuição de diversos autores sobre o assunto, os materiais da pesquisa documental ainda não receberam nenhuma espécie de tratamento analítico, podendo ser adaptados de acordo com o objeto da pesquisa (GIL, 2002).

A partir dos objetivos específicos, foram utilizados diferentes métodos de coletas de dados. Para traçar a contextualização do Prouni a partir de seus antecedentes históricos, realizou-se uma pesquisa documental em trechos de constituições brasileiras antigas, assim

como por meio da evolução da legislação acerca do ensino universitário. Ademais, uma pesquisa bibliográfica foi realizada conjuntamente em livros e artigos científicos que estudassem a temática. Com a finalidade de verificar a tramitação da matéria que instituiu o Prouni no Congresso Nacional, buscaram-se informações referentes ao andamento da matéria, disponíveis no site da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Também foi analisado o teor das proposições legislativas em comparativo com o texto final da lei aprovada. Reportagens em sites de notícia da grande mídia auxiliaram na verificação da repercussão do projeto na sociedade. Por fim, para se analisar fatores que indicam a ocorrência da mercantilização do ensino superior e a relação deste processo com o Prouni, foram coletados dados disponibilizados pelo Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), tal como o Censo de Educação Superior dos anos de 2013 e 2014. Também foram usados nesta seção dados e estatísticas provenientes do sistema informatizado do Prouni e entrevistas disponíveis em meios eletrônicos.

Deste modo, a coleta de dados ocorreu por meio documental e bibliográfico. A análise documental se deu principalmente através do estudo da legislação afim, censos, gráficos, tabelas e quadros, assim como informações de sites institucionais. Já a coleta de dados bibliográficos ocorreu por meio de livros, artigos científicos, dissertações acadêmicas, além de notícias e entrevistas disponíveis em sítios diversos. Desse modo, a fonte dos dados é secundária, em que ocorreu uma análise documental e interpretação de dados já existentes.

A política analisada foi o Prouni, criada através da Medida Provisória nº 213/2004, que se transformou na Lei nº 11.096/2005 e posteriormente regulamentada por meio do Decreto nº 5.493/2005. A gestão do programa é de responsabilidade do Ministério da Educação, que delega a função de implementação para uma unidade administrativa pertencente ao quadro, a Secretária de Educação Superior. Nesse sentido, busca-se analisar o programa dentro de um contexto maior, em que o enfoque não é a avaliação deste, mas a compreensão de como o Prouni se enquadra dentro de uma lógica de mercantilização da educação que antecede em décadas a sua criação.

O recorte temporal consiste no longitudinal retrospectivo. Esse método implica no acompanhamento do objeto por um período maior de tempo, de modo a analisar tanto a situação atual quanto o desenvolvimento até o presente ponto. Buscaram-se informações acerca da situação do ensino superior desde o período colonial brasileiro, de maneira focalizada nos processos de privatização e elitização do mesmo. O foco maior, no entanto,

deu-se a partir da vigência do neoliberalismo, compreendido no Brasil a partir da década de noventa.

4 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

4.1 Antecedentes históricos

Em comparativo com outros países da América, tais como aqueles colonizados pela Espanha, as universidades chegaram tardiamente no Brasil. O ensino superior já era dotado de um caráter especialmente elitista no período colonial, quando somente uma parcela irrisória da população conseguia o acesso, e exclusivamente através de bolsas ofertadas para a Universidade de Coimbra, em Portugal (CUNHA, 1980). Houve durante considerável tempo, resistência em conceber instituições de ensino superior dentro do próprio país, principalmente por parte da Coroa Portuguesa. Por esse motivo, a oferta interna ainda era limitada, de acordo com Cunha, (1980, p. 14) "numa época, por exemplo, o ensino superior resume-se, no Brasil, a cursos de filosofia e teologia".

Cabe aqui ressaltar o papel desempenhado pela religião no que tange ao desenvolvimento da educação. A Igreja Católica atuava por vezes como um instrumento de propagação de ideologias que fundamentavam o sistema repressor e exploratório imposto pelos colonizadores (CUNHA, 1980). A ordem religiosa Companhia de Jesus também exercia grande influência na propagação do ensino, uma que vez possuía predominância sobre os cursos superiores até 1759, quando foram expulsos do país (CUNHA, 1980, p. 36). Seus estabelecimentos foram em sua maioria leiloados para particulares, que os utilizaram com finalidades diversas. De acordo com Cunha (1980), o fechamento das unidades jesuítas deixou uma lacuna momentânea no currículo e organização escolar.

Já no século XIX, a ocasião da vinda da Família Real impulsionou a criação de alguns cursos específicos, como o de cirurgia médica, na Bahia em 1808 (FÁVERO, 2006). Essas especializações eram restritas, em sua maioria, ao espaço de organizações militares e religiosas. Entretanto, a partir da maior presença física do aparato português, uma mudança de pensamento se iniciou na medida em que era reconsiderada a importância da criação de instâncias de ensino superior mais abrangentes do que as existentes até então (FÁVERO, 2006).

Já no período imperialista, a primeira Constituição brasileira legitimou as transformações citadas ao outorgar em seu artigo 179 que todos os cidadãos obtivessem acesso gratuito à

educação (inciso XXXII), além de definir parâmetros para a concepção de universidades, ainda que estas fossem circunscritas ao ensino de ciências, belas letras e artes (inciso XXXIII) (BRASIL, 1824). Um adendo faz-se necessário para precisar que, para ser considerado um cidadão em exercício pleno dos seus direitos, eram pré-requisitos: ser homem, maior de 25 anos, e possuidor de uma renda anual mínima (artigo 92). Nesse caso, era excluída uma parcela significativa da população, corroborando com o argumento de que Portugal agiu, até o fim do Primeiro Reinado em 1831, de maneira significativa na formação e estruturação das elites locais (FÁVERO, 2006).

Mesmo dentro da própria aristocracia brasileira o acesso à instrução superior não atendia a totalidade. O teor dos cursos existentes permanecia limitado, priorizando-se aqueles em que os estudantes seriam preparados para uma atuação de acordo com os interesses dos representantes políticos (RIBEIRO, 2007). Segundo Ribeiro (2007, p. 50) eram “cursos isolados e estritamente profissionalizantes”. Havia, ainda, críticas quanto à qualidade da formação, uma vez que os critérios para aprovação eram pouco rigorosos e o orçamento por vezes era baixo.

Com a instauração da República em 1889, mudanças de paradigma ocorreram diante da separação entre Igreja Católica e Estado. Transcorreram repercussões maiores no setor educacional público, que até o momento era religioso, quando ofertado pelo governo. O artigo 72 da Constituição de 1891 assim instituiu: “§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891). Simultaneamente, crescia a demanda acerca da descentralização das instituições, de modo que particulares pudessem operá-las independentemente do Estado. Surgiram assim as primeiras universidades livres, no bojo de um processo de expansão do nível superior. Conseqüentemente, cresceu o número de alunos abarcados, ainda que a estrutura permanecesse excludente (CUNHA, 1980).

A Reforma Carlos Maximiliano é referente à reorganização do ensino promovida pelo Decreto 11.530, de 1915. O referido decreto instituiu os precedentes legais para o surgimento da primeira universidade oficial do Brasil, cinco anos depois, no Rio de Janeiro. Logo, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ) foi concebida como uma junção da Escola Politécnica e as Faculdades de Medicina e Direito, matérias com maior prestígio na época. A URJ foi delineada conforme os cursos preparatórios disponíveis até o momento, ou seja, com o ensino voltado para a entrada no mercado de trabalho, faculdades desconexas entre si e pouco enfoque na produção de pesquisas científicas (OLIVEN, 2002).

Já durante a Era Vargas, período compreendido entre 1930 a 1945, a centralização política reverberou em diferentes meios da sociedade (FÁVERO, 2006). Nessa linha, foi criado o Ministério de Educação e Saúde durante o primeiro ano de governo, com Francisco Campos assumindo a frente. Como uma das primeiras políticas ministeriais, é aprovado em 1931 o Estatuto das Universidades Brasileiras, vigente até 1961. Entre outras coisas, era disposto sobre a possibilidade de as universidades poderem ser públicas, estatais, federais ou municipais; fundações; associações ou livres, que seriam aquelas pertencentes a particulares (art. 6º). Ficava, ainda, obrigado que as unidades incluíssem pelo menos três das seguintes faculdades: Direito, Medicina, Engenharia e Educação, Ciências e Letras (art. 5º) (BRASIL, 1931).

Durante os 15 anos de governo do Presidente Vargas, foram criadas três novas universidades oficiais e o número de estudantes matriculados foi de 21 mil, em 1932, para 27 mil, no fim do mandato (CUNHA, 1980). A Universidade do Rio de Janeiro passou a se chamar Universidade do Brasil, modificada pelo sucessor de Francisco Campos no Ministério de Educação e Saúde, para servir como molde para todas as instituições de ensino superior (OLIVEN, 2002). Diante deste contexto, é destacada a criação das Universidades de São Paulo, USP e Distrito Federal, UDF. Apesar de esta última ter tido período curto de duração, ambas foram planejadas a partir de um movimento de política educacional liberal e descentralizado, em sentido contrário ao autoritarismo da época.

O modelo adotado na formulação da USP E UDF foi no sentido de repensar o papel social da Universidade. O debate, que persiste até hoje, era se esses espaços deveriam priorizar a produção acadêmica e formação de uma comunidade intelectual crítica ou focar em um preparo para que os graduandos estivessem em acordo com demandas empregatícias (FÁVERO, 2006). Essa questão tornava-se mais presente na República Populista na medida em que a expansão das instituições e dos diplomados começou a ultrapassar a demanda do mercado. Já nos últimos anos da Quarta República, houve encolhimento das oportunidades de trabalho tanto na área pública quanto na privada, resultando em uma gradual desvalorização econômica dos diplomas (CUNHA, 1980, p. 37).

Mais adiante, outra Reforma Universitária foi iniciada durante o governo Costa e Silva a partir do Decreto nº 62.937, de 1968, que instituía a criação de Grupo de Trabalho (GT) para articular essa reestruturação (BRASIL, 1968). O contexto era de fortificação dos movimentos estudantis e descontentamento com a situação do ensino superior (CUNHA, 1988). A Passeata dos Cem Mil, manifestação organizada por estudantes, ocorreu após a morte e

prisões de universitários que reivindicavam por melhorias através de assembleias e protestos disseminados. Como tentativa de amenizar o clima de insatisfação, foi promulgado o referido Decreto no sexto dia seguinte à passeata.

O mencionado Grupo de Trabalho foi gerado com a intenção de “acelerar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País.” (BRASIL, 1968). Um mês após sua instituição, o GT apresentou relatório com diretrizes para o novo arranjo educacional, além de seis anteprojetos sobre a temática. De uma dessas propostas legislativas, surgiu a Lei nº 5540/68, instituindo a Reforma. Dentre alguns dos principais pontos, estão: regime em tempo integral dos programas de ensino, indissociação da pesquisa, docentes em regime de dedicação exclusiva, extinção as cátedras, padronização do vestibular e categorização dos estabelecimentos de ensino particulares em fundações ou associações.

A supracitada Lei nº 5540, de 1968, era voltada principalmente para a regulação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), definindo em seu artigo 2º que o ensino superior era uma competência das universidades, e apenas excepcionalmente seria ministrado em organizações de direito público ou privado (BRASIL, 1968). Entretanto, ainda que a princípio o foco estivesse nas universidades públicas, os governos militares procuravam realizar uma regulação ao mesmo tempo em que diminuía a autonomia das mesmas (OLIVEN, 2002).

Mesmo efetuada durante um governo ditatorial, a Reforma Universitária teve pontos positivos como a modernização do ensino superior e maior incentivo à profissionalização dos professores. Entretanto, seguiu diretrizes provenientes de um acordo entre o MEC e a United States Agency for International Development (Usaid) (CUNHA, 1988), em que a necessidade de profissionais mais capacitados era devido a interesses do modelo econômico vigente (TANEGUTI, 2012). Houve ainda, uma transferência de grande parcela da responsabilidade pela produção de pesquisa, de modo que a pós-graduação tornou-se prioridade em detrimento da graduação. Diversas proposições da Reforma só vieram a ser alteradas décadas depois, enquanto outras permanecem vigentes até o momento.

Mesmo que a Reforma Universitária se referisse principalmente às IFES, as propostas articuladas não foram o suficiente para suprir o déficit entre as vagas disponíveis e a quantidade de candidatos (OLIVEN, 2002). Sendo assim, em 1968 iniciou-se uma expansão, consentida pelo governo, do campo privado, de modo que já em 1981 86% das Instituições de Ensino Superior (IES) eram privadas (OLIVEM, 2002). Conforme, Oliven (2002), as

faculdades particulares criadas eram voltadas principalmente para o ensino, de modo que a realização de atividades de pesquisas não era prioridade.

4.2 Formulação da política

A princípio, a intenção do Governo Federal era que o Prouni fosse instituído por meio de Medida Provisória, entretanto, houve forte pressão das mantenedoras de ensino superior para que um projeto fosse encaminhado ao Congresso (GUERRA; FERNANDES, 2009). A partir disso, iniciou-se no dia 18 de maio de 2004 a tramitação do Projeto de Lei (PL), nº 3.582 na Câmara dos Deputados, que dispunha sobre a criação do Programa Universidade para Todos.

A matéria foi despachada para as Comissões de Educação e Cultura (CEC); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de acordo com as competências de cada uma para opinar sobre diferentes aspectos da proposição. Devido a solicitação do Presidente da República, o projeto tramitou em regime de urgência desde o início, de modo que a Câmara dispunha de 45 dias para se manifestar sobre o PL, caso contrário ele passaria a sobrestar as demais deliberações legislativas (art. 64, CF 88). Uma das implicações de aprovação de pedido de urgência é que a tramitação ocorre simultaneamente em todas as comissões, de modo a atribuir maior celeridade ao processo.

A partir da inclusão das Comissões de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e Seguridade Social e Família (CSSF) na relação de comissões que debateriam o Projeto de Lei, este passou a se enquadrar no art. 34 do Regimento Interno na Câmara dos Deputados. O inciso II do referido artigo estabelece que poderá ser criada Comissão Especial para dar parecer sobre projetos que passem por mais de três comissões. Sendo assim, foi criada em 3 de junho a Comissão Especial para proferir parecer sobre o PL nº 3.582/04.

A referida Comissão deliberou o projeto durante três meses, por meio de Audiências Públicas e reuniões para votações de requerimentos e outras proposições. Entretanto, não votou o relatório do Deputado Colombo, do PT, por falta de tempo hábil devido ao encerramento da tramitação. Paralelamente ao funcionamento da Comissão Especial, o projeto continuava o andamento nas demais comissões temáticas. No total, o projeto recebeu 292 emendas de apenas 20 deputados.

Tendo em vista o processo de expansão e predominância das IES privadas, o poder de influencia de seus representantes cresceu consideravelmente em um curto período (GUERRA, FERNANDES, 2009), de modo que o *lobby* exercido junto aos parlamentares se tornou

determinante no sentido de gerar mudanças concretas em projetos de interesse. De acordo com os autores, diversas entidades afetaram de alguma maneira a formulação do projeto, entre elas: a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), e o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic).

A ABMES, assim como outras entidades, enviaram projetos com sugestões aos parlamentares. O deputado Átila Lira, um dos que mais apresentou propostas de modificação ao projeto, encaminhou em uma de suas emendas o projeto integral enviado pelas associações². Esse mesmo deputado, que era membro da Comissão de Educação da Câmara, já foi acusado sucessivas vezes de legislar em causa própria, uma vez que está ligado a IES privadas em seu Estado.

Em julho, Mensagem do Poder Executivo retirou o caráter de urgência do Projeto. Dois meses depois, foi definitivamente encerrada a tramitação devido à nova solicitação do Executivo. Em justificativa ao pedido, declarou-se que o PL estava sendo retirado em decorrência de edição de Medida Provisória sobre o assunto³. A atitude foi criticada por parlamentares e instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)⁴, uma vez que o projeto foi interrompido antes mesmo de ser votado pelos deputados. Outro aspecto criticado na época foi a banalização do uso das MPs, uma vez que estas só podem ser editadas em casos de relevância e urgência (art. 62, CF 88). Entretanto, de acordo com o então secretário-executivo do MEC, Fernando Haddad, o motivo para se remeter a MP foi a necessidade de acelerar o processo, uma vez que não seria possível que o programa passasse a vigorar ainda em 2005 caso se mantivesse a tramitação regular. Houve ainda, uma antecipação das etapas devido ao fato que antes mesmo de se aprovar qualquer proposição, o MEC já havia assinado

² Disponível em: <<http://goo.gl/swoXvg>> Acesso em: 31 de maio de 2016.

³ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265014>> Acesso em: 25 de maio de 2016

⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1409200422.htm>> Acesso em: 25 de maio de 2016.

termo de cooperação com 37 instituições para que estas já aplicassem as propostas a partir do ano seguinte⁵.

Sendo assim, logo após o encerramento do PL 3.582, foi apresentado ao presidente da Câmara dos Deputados a Medida Provisória nº 213/2004. Este projeto já continha uma redação diferente da proposição anterior sobre o tema, de modo que mesmo não tenha tramitado até o final, foram acatadas proposições encaminhadas durante a discussão. A MP foi aprovada rapidamente no Congresso, mas também sofreu alterações substanciais no decorrer do processo, tendo se tornado um substitutivo durante o processo.

A Tabela 1 busca analisar as principais mudanças entre o projeto inicialmente formulado pelo Congresso e aquele sancionado pela presidência alguns meses depois.

Tabela 1: Comparativo entre proposições legislativas

| | PL 3.582/2004 | MP 213/2004 | Lei 11.096/2005 |
|---|---|---|---|
| Critérios para entrada no programa | <p>I – Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em rede pública</p> <p>II – Professores da rede pública de educação básica</p> | <p>I - Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral</p> <p>II – Estudante portador de necessidades especiais</p> <p>III – Professor da rede pública, para os cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica</p> | <p>I - Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral</p> <p>II – Estudante portador de necessidades especiais</p> <p>III – Professor da rede pública, para os cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica</p> |

⁵ Disponível em: <<http://goo.gl/YjrNfm>> Acesso em: 25 de maio de 2016.

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Renda máxima | Limite de um salário mínimo per capita | Limite de um salário mínimo e meio per capita | Limite de um salário mínimo e meio per capita |
| Bolsas | Somente integral | Integral ou parcial de 50% | Integral e parciais de 50% ou 25% |
| Proporção mínima de alunos | A instituição privada cumpre oferecer a bolsa de que trata esta Lei, na proporção de, no mínimo, uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição. | A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não-beneficente, cumpre oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados. | A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, cumpre oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados |
| Desvinculação das IES | O MEC desvinculará a instituição quando o SINAES considerar o desempenho da referida instituição insuficiente, por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos | O MEC desvinculará o curso considerado insuficiente, segundo os critérios de desempenho do SINAES, por três avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição. | O MEC desvinculará o curso considerado insuficiente segundo os critérios de desempenho do SINAES, por 3 avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição |

Fonte: elaborado pela autora.

No Projeto de Lei nº 3.582, de 2004, estabelecia-se que as bolsas do Prouni eram destinadas para brasileiros não portadores de diploma de curso superior e cuja renda familiar per capita não excedesse um salário mínimo. Além disso, o benefício era previsto somente para alunos que cursaram o ensino médio completo em rede pública e professores da rede pública de educação básica. Por fim, as bolsas previstas eram somente integrais. Já na Lei 11.096, instituída a partir da Medida Provisória nº 213/04, se abrangeram os termos necessários para participar no programa, de modo que além dos já previstos, foram incluídos os estudantes que cursaram o ensino médio em escolas privadas, mediante recebimento de bolsa durante o período. Também foram acrescentadas as pessoas com deficiência no texto da matéria. A renda máxima per capita foi amplificada para um salário mínimo e meio, e atualmente está no limite de três salários mínimos. As bolsas deixaram de ser somente integrais e passaram a ser ofertadas também no valor de 25% e 50%.

No tocante às exigências das IES, manteve-se a proporção mínima de uma bolsa para cada 9 alunos regulamente matriculados nas duas fases iniciais do projeto, sendo alterado na lei final para a proporção mínima de 10,7 estudantes. Quando a avaliação das instituições participantes pelo SINAES, ao passo que inicialmente se propunha que fossem desvinculadas do programa as instituições que reprovassem os critérios de avaliação do SINAES por dois anos consecutivos, ou três em um período de cinco anos, tanto na MP quanto na redação final, o máximo permitido seria três anos consecutivos de avaliações negativas do SINAES. O limite foi posteriormente alterado e consta como o máximo de dois anos consecutivos.

Os aspectos de adição de bolsas integrais e aumento da proporção mínima de estudantes beneficiados com bolsas são considerados favoráveis para as IES. Por outro lado, o alargamento dos critérios para entrada no programa pode ser visto como um propulsor para o atendimento de uma maior diversidade de estudantes.

4.3 Execução

O Programa Universidade para Todos foi criado em 2004 pelo Governo Federal através de Medida Provisória e convertido no ano seguinte na Lei nº 11.096. A finalidade consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de graduação e cursos sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas, sejam elas dotadas ou não de finalidades lucrativas (BRASIL, 2005).

Estão aptos a ser contemplados pelo programa os brasileiros que ainda não possuem diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não ultrapasse o valor de até três salários mínimos e que se enquadrem em pelo menos um dos requisitos⁶:

- Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em rede pública;
- Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral;
- Estudantes que tenham cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral na segunda opção;
- Portadores de deficiência;
- Professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura e pedagogia. Este critério independe da renda.

São reservadas ainda bolsas para as pessoas autodeclaradas pretas, pardas ou índias desde a validação da Lei de Cotas em 2012. Os cotistas também devem atender aos demais pré-requisitos do programa. O percentual de bolsas reservado é igual ao de cidadãos pretos, pardos e índios por unidade federativa, de acordo último censo do IBGE divulgado na época.

O critério de seleção para ingressar no programa é realizado através das notas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A prova deve ter sido realizada no ano interior ao processo seletivo, precisando o candidato atingir o mínimo de 450 pontos como média

⁶ Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#conhecendo> Acesso em 20 de abril de 2016.

final e nota acima de zero na redação. Uma vez abertas as inscrições, os pretendentes podem acompanhar as prováveis opções a partir da nota de corte dos cursos desejados, havendo uma flexibilidade para realizar alterações até o encerramento do prazo.

O Ministério da Educação é o setor responsável pela gestão do programa. A implementação, por sua vez, ocorre por intermédio da Secretaria de Educação Superior (Sesu). Nos termos da Lei 11.096/2005, é de competência do órgão: definição de regulamento com critérios de distribuição das bolsas (art. 1º); desvinculação dos cursos considerados insuficientes pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) após duas avaliações consecutivas (art. 7º); realizar o processo de deferimento do termo de adesão e aplicar sanções às IES que descumprirem as exigências estipuladas no mesmo (art. 9º); verificar e informar a situação quanto ao cumprimento das determinações para as entidades interessadas e acompanhar a evolução da arrecadação da renúncia fiscal, juntamente com os outros ministérios encarregados.

Por ser uma política federal de grande abrangência, o quadro de execução do Prouni conta com diversas estruturas de apoio. Na área financeira, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda é incumbida de disciplinar a renúncia fiscal das instituições. Para acompanhar a evolução da isenção, o MEC conta com suporte de grupo com um representante do Ministério da Fazenda e outro da Previdência Social.

No sentido de incentivar a conservação dos estudantes até a graduação, são oferecidas bolsas permanência, financiamento e oportunidades de estágio remunerado. Nesse aspecto, o Fies possui um caráter de complementaridade com o Prouni, possibilitando o financiamento de até 50% dos bolsistas parciais sem a necessidade de um fiador. Também com a intenção de promover a estadia e prática dos alunos, foi firmado um convênio entre o MEC e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) para que esta disponibilize 10% das vagas de estágio para os participantes do programa.

Dentro das IES participantes devem existir Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos (Conap), órgãos colegiados vinculados à Sesu, com atribuições consultivas (BRASIL, 2008). A Conap tem a função de acompanhar e fiscalizar a implementação do programa dentro do estabelecimento. Além da atividade de avaliação, serve também como um canal de interlocução entre os estudantes e a diretoria da IES. As comissões devem ser formadas por um professor e um bolsista do local, um membro da coordenação e um representante da sociedade civil.

Uma vez que as inscrições para participação no Prouni ocorrem exclusivamente pela internet, e tendo em vista que o programa é pensado para um público de baixa renda que pode não ter acesso aos meios eletrônicos necessários, foi formada uma rede de parcerias para facilitar esse processo. A rede, que disponibiliza computadores com acesso gratuito à internet, é formada pela Fundação Nacional do Índio (Funai), em suas administrações regionais, os Centros de Integração Empresa-Escola (Ciee) e por qualquer ponto do programa Governo Eletrônico – serviço de atendimento ao cidadão (Gesac). Há, ainda, obrigatoriedade das IES participantes do Prouni em oferecer o mesmo serviço para aqueles que desejarem realizar a inscrição. Desta maneira, procura-se diminuir a possibilidade de impedimento dos candidatos digitalmente excluídos.

A Figura 3 ilustra de que maneira é estruturado o sistema operacional do programa. Estão dispostos os órgãos que compõem a estrutura administrativa, assim como as políticas complementares para a execução dos objetivos.

Figura 1: Operacionalização Prouni



Fonte: Elaborado pela autora.

A oferta de bolsas de estudo consiste em um recurso proveniente do Governo Federal a partir do orçamento do Ministério da Educação. O montante concedido ocorre na forma de descontos nos valores cobrados pela instituição, sendo referente às semestralidades ou anuidades escolares (BRASIL, 2005).

A cobertura das bolsas pode ser integral, de 100% (cem por cento), ou parcial, de 25% (vinte e cinco por cento) ou 50% (cinquenta por cento). As bolsas totais são destinadas aos alunos que possuem renda familiar bruta mensal per capita de até um salário mínimo e meio. Já as bolsas de 25% e 50% devem ser concedidas para candidatos em que a renda familiar bruta mensal por pessoa não exceda o valor de três salários mínimos. A quantia das bolsas parciais deve estar de acordo com todos os descontos oferecidos pela instituição, inclusive aqueles conferidos devido à pontualidade no pagamento da mensalidade.

As bolsas que não forem ocupadas através dos procedimentos padrão podem ser posteriormente cedidas na forma de bolsas remanescentes. Os critérios para admissão são os mesmos estabelecidos para o recebimento das bolsas regulares, com a exceção de que a participação no Enem pode ter ocorrido até 2010, e não necessariamente no ano anterior ao processo seletivo. Essa iniciativa tem como anseio a diminuição das bolsas ociosas, fator causado, entre outros motivos, pelo desmantelamento de turmas por falta de estudantes.

Visando promover meios de continuidade aos estudantes, é instituída a Bolsa Permanência exclusivamente para aqueles que recebem bolsas integrais. O benefício somente é válido para os cursos que tenham no mínimo seis horas de aula por dia e seis semestres de duração. O valor limite deve ser equivalente ao máximo oferecido em bolsas de iniciação científica na esfera federal.

As bolsas podem ser canceladas caso se apure que o estudante apresentou documentos falsos, apresentou informações inconsistentes com a realidade ou descumpriu algum requisito do programa. No caso das bolsas para permanência, além dos motivos citados, há ainda a possibilidade de o benefício ser suspenso repentinamente caso o orçamento do MEC seja insuficiente, de modo que “a assinatura do termo assegurará apenas a expectativa de direito ao recebimento mensal da bolsa, ficando efetivo pagamento condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação”⁷.

⁷ Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/bolsa-permanencia>> Acesso em 20 de abril de 2016.

As instituições interessadas em participar do Prouni devem assinar um termo de compromisso junto ao MEC, que terá prazo de dez anos de duração, renováveis por iguais períodos. Esse procedimento é realizado através do Sisprouni com a condição de que não exista registro da mantenedora no Cadastro Informativo de créditos não quitador no setor público federal (Cadin). A partir da regulação do termo de contrato, fica estabelecido que:

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

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica. (BRASIL, 2005)

Em contrapartida à oferta das bolsas, a instituição se torna isenta de pagar os seguintes impostos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A isenção é calculada de acordo com a proporção de vagas ocupadas e é retomada caso a IES se desvincule do programa. A renúncia fiscal incide apenas sobre os estabelecimentos de ensino dotados de finalidade lucrativa, uma vez que aqueles sem fins lucrativos possuem tratamento próprio e já possuem imunidade sobre a maioria dos impostos e contribuições.

Para garantir a permanência no programa, as IES devem atingir critérios de avaliação de qualidade. Caso determinado curso obtenha avaliação negativa do SINAES por dois anos consecutivos, será considerado insuficiente e o Ministério da Educação efetivará a remoção do mesmo. Nesse cenário, as bolsas de estudo do curso desligado são posteriormente distribuídas proporcionalmente entre as demais vagas da entidade.

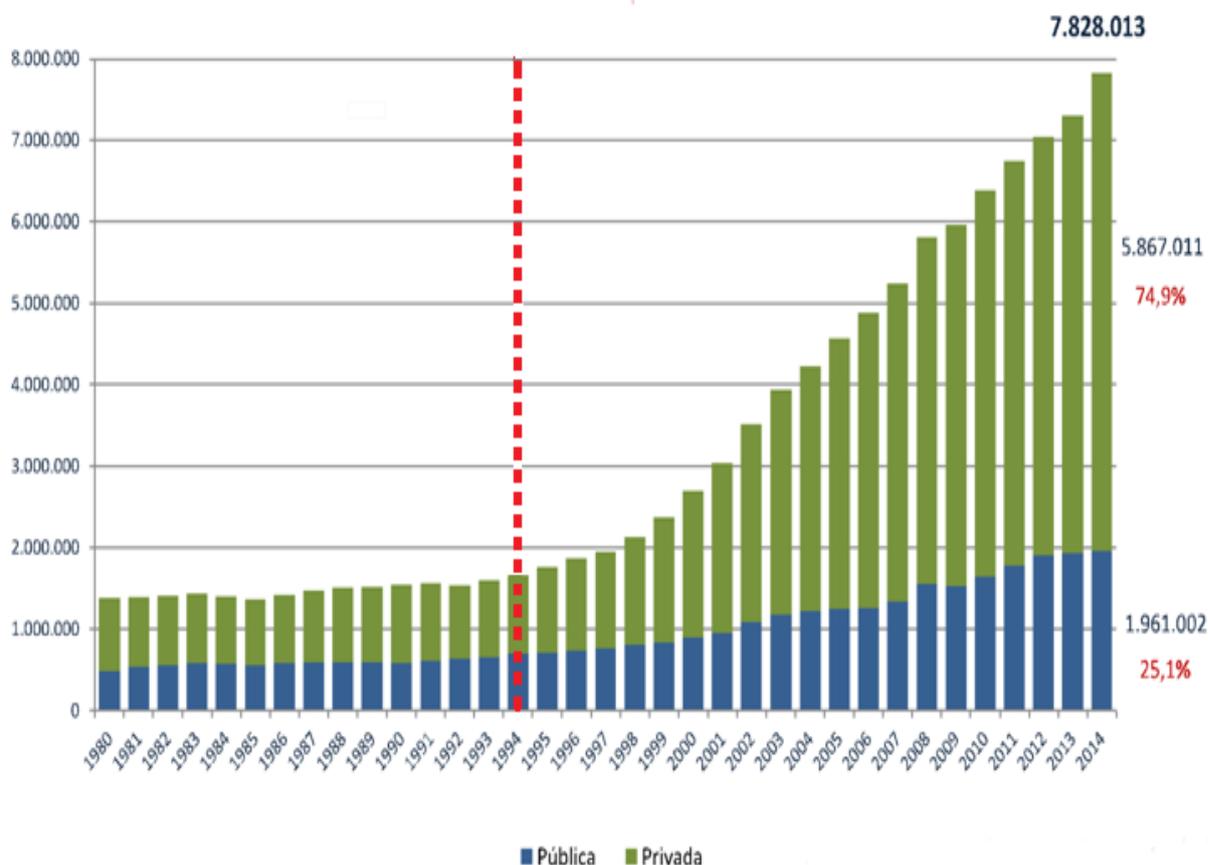
4.4 Análise diante da ótica mercantil

Silva (2012), referenciando um trabalho realizado por Gentili (1998), apresenta uma abordagem acerca da relação entre público e privado no âmbito do ensino superior em que se conclui que o processo de privatização nesse setor ocorre através das seguintes maneiras: fornecimento público com financiamento privado; fornecimento privado com financiamento público; e fornecimento privado com financiamento privado. Segundo a autora, essas modalidades de privatização podem ser exemplificadas através de fenômenos como o aumento das IES privadas e redução das IES públicas, assim como o respectivo crescimento e diminuição de matrículas nos dois campos. Sobre essa ótica, a instituição do Programa Universidade para Todos também se enquadraria como uma forma de acelerar a privatização do ensino superior através de um financiamento público indireto das instituições participantes.

Os desdobramentos de políticas que priorizam o setor privado já são nítidos no campo educacional brasileiro. Pesquisas realizadas indicam que um total de 87,4% das instituições de educação superior são privadas, de modo que a cada 4 alunos cursando uma graduação, 3 o fazem em instituições privadas (BRASIL, 2014). Tendo em vista que a maioria das universidades federais possui capacidade para receber um número maior de estudantes, em teoria o número das instituições em si não significaria que existem mais alunos na rede privada. Entretanto, o último Censo de Educação Superior (2014) desmistificou tal argumento ao constatar que as IES mercantis abarcam um total de 74% do total de matrículas em cursos de graduação.

A figura 2 ilustra como o número de matrículas vem se expandindo desproporcionalmente em IES mercantis nas últimas décadas. Percebe-se, conforme já apontado por Sguissardi (2008), que a expansão do setor privado se torna especialmente acentuada a partir de 1994 com o governo FHC, mas que esse fator é mantido também nos governos posteriores de Lula e Dilma. Ainda que a partir de 2002 se verifique um aumento acima da média nas matrículas do setor público, o ritmo de crescimento permanece desigual.

Figura 2: Número de matrículas em cursos de graduação entre 1980 e 2014



Fonte: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com alterações.

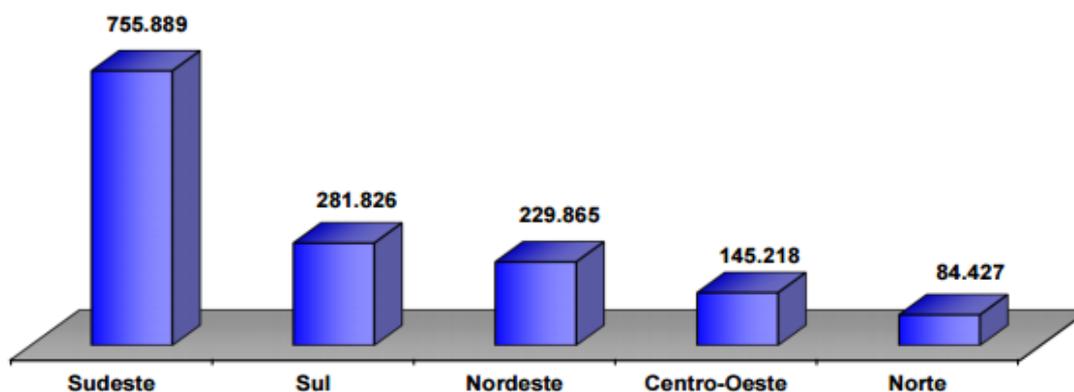
Como vem sendo demonstrado, diversos autores consideram que a educação superior vem passando pelas mesmas etapas de uma *commodity*, que pode ser comprada por um consumidor com a finalidade de adquirir um conjunto de habilidades uteis ao mercado de trabalho (ATBACH, 2002). Outra característica decorrente desse processo e acelerado pela globalização é que o ensino pode ser de propriedade de corporações multinacionais, como é o caso da Whitney International University System, que em 2006 assumiu 60% do capital das faculdades Jorge Amado, na Bahia e da rede DeVry University, que possui 69% das ações da Faculdade Nordeste (CARVALHO, 2013).

Do processo de mercantilização também vem ocorrendo um monopólio das IES privadas através de processos de aquisições e fusões e pela abertura de capital das empresas

na bolsa de valores. O primeiro processo é evidenciado quando se coloca que quatro grandes grupos controlam um terço das matrículas do ensino superior: Laureate, Estácio de Sá, Kroton Anhanguera e Anima/Unip (LEHER, 2015). A fusão dos grupos Kroton e Anhanguera em 2014 resultou na 17ª maior empresa da Bovespa, contando com quase um milhão de estudantes⁸. O produto da fusão foi um valor de mercado de R\$ 24,48 bilhões na época. Dentre as empresas citadas, somando-se o faturamento anual das empresas Anhanguera, Kroton e Estácio de Sá, em 2014, o lucro era de aproximadamente 5,4 bilhões⁹. Segundo Leher (2015), fenômenos como os explicitados sugerem um novo patamar no desenvolvimento de comercialização da educação, em que o ensino em si deixa de ser a principal fonte de ganhos, sendo gradativamente substituída pelos próprios fundos de investimento.

O Prouni faz parte desse cenário na medida em que consiste em um incentivo para as IES mercantis se consolidarem no mercado. Existem ainda fatores como a concentração de empresas educacionais em determinadas regiões do país, de maneira que serão estas as maiores beneficiadas pelo programa. Tal processo acentua desigualdades internas do país.

Figura 3: Quantitativo de bolsas do Prouni concedidas entre 2005 e 2014, por região.



Fonte: Sisprouni 2015. Disponível em: < <http://goo.gl/biKLtJ> > Acesso em: 10 de maio de 2016

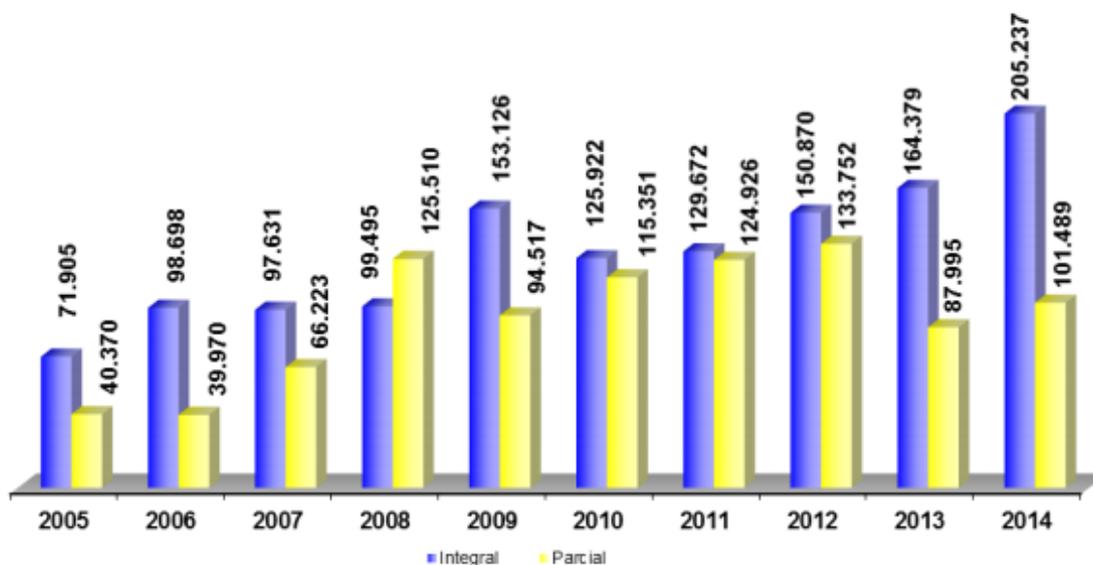
⁸ Disponível em: < <http://goo.gl/ioOCWZ> > Acesso em: 18 de maio de 2016

⁹ Disponível em: < <http://goo.gl/ezxRU5> > Acesso em: 18 de maio de 2016

As regiões Sul e Sudeste recebem a maior parte das bolsas, conforme ilustrado na Figura 3. Esse fator pode decorrer da concentração de IES mercantis nessas localidades, por serem as mais ricas do país. Somente o Sudeste é detentor de 50% das bolsas cedidas, assim como a maior parte dos cursos de graduação disponíveis, contabilizando 45,4% da totalidade do Brasil. Existem seis unidades federativas que já possuem um número maior de estudantes na rede privada do que na pública: São Paulo, Distrito Federal, Rondônia, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, em ordem de superioridade na proporção (BRASIL, 2014). Com exceção de Rondônia, todas possuem alto rendimento per capita.

Por outro lado, A Figura 4 ilustra o total de bolsas já concedidas desde a criação do Prouni. Tendo em vista que um dos critérios para que se ofereçam bolsas integrais é uma menor renda familiar per capita, a predominância das mesmas sobre as parciais demonstra que a princípio o programa está cumprindo o que se propõe no tocante a inclusão dos estudantes das camadas mais pobres.

Figura 4: Relação de bolsas disponibilizadas pelo Prouni



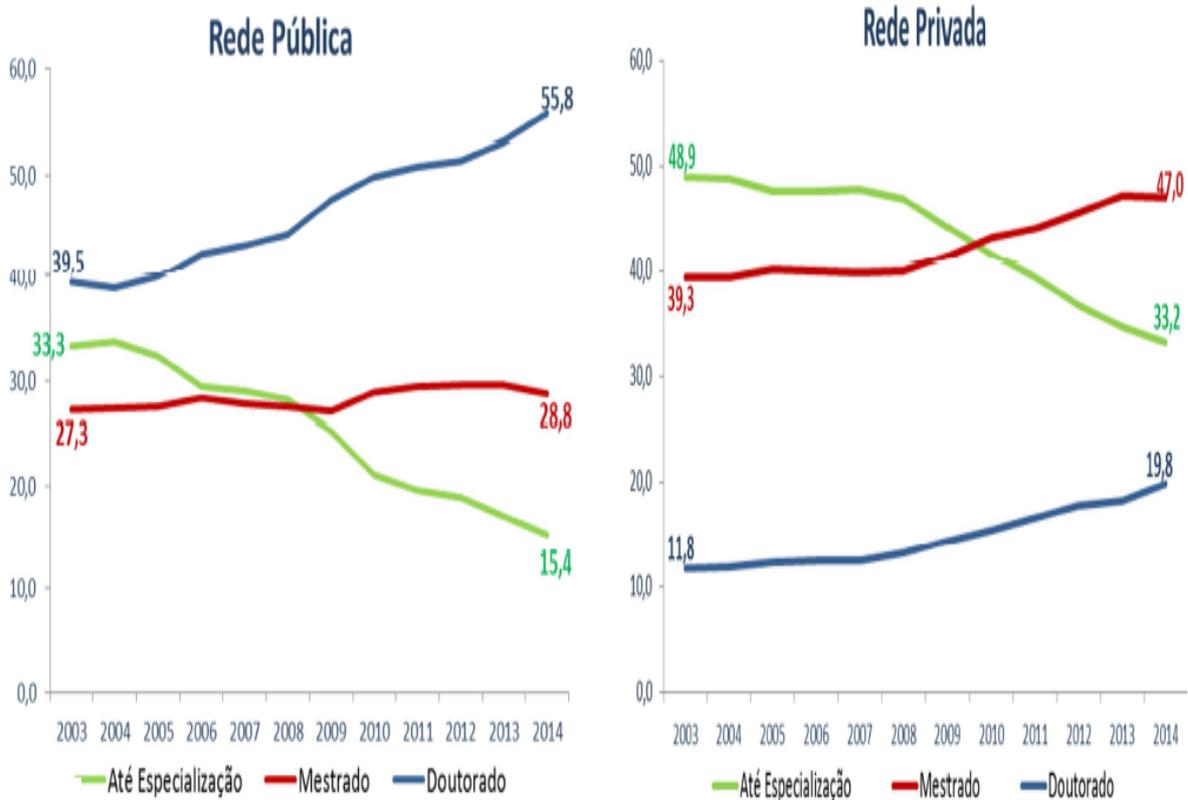
Fonte: Sisprouni 2015. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>> Acesso em: 10 de maio de 2016

A maioria das universidades existentes é pública, contabilizando 56,9% das existentes. Esse dado remete a discussão acerca dos níveis de qualidade das instituições no setor público

e privado. Há uma diferenciação entre universidades, centros universitários e faculdades no que tange aos seus critérios de denominação. Para ser credenciada como universidade, é necessário que um terço do corpo docente tenha titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, um terço do corpo docente trabalhe em tempo integral e uma produção intelectual institucionalizada voltada para problemáticas relevantes em diversos aspectos¹⁰. É estabelecido, ainda, que as universidades possuam caráter de indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e sejam modeladas como instituições pluridisciplinares.

Sendo assim, a maioria das IES particulares seguem critérios de qualidade diferentes, por não alcançarem os requisitos necessários para serem classificadas como universidades. Estatísticas do Censo de Educação Superior de 2014 demonstram como ocorre essa disparidade: o docente padrão da rede pública geralmente possui doutorado, enquanto na rede privada a maioria cursou até o mestrado (BRASIL, 2014). A figura 5 evidencia a discrepância entre o quadro profissional dos dois campos. Embora o número de doutores e mestres esteja aumentando na rede privada, ainda se encontra muito distante do nível estabelecido nas universidades públicas. Ainda conforme o Censo, a maioria das funções docentes da rede pública se dão em tempo integral, e apenas 11,7% e 5,7% ocorrem em regime parcial ou de horista, respectivamente. Em comparativo, em 2014 apenas 24,4% dos professores de IES particulares atuavam em integralidade. Uma das implicações do trabalhador integral nos quadros da instituição é um maior tempo para dedicar-se a atividades de extensão e pesquisa. Nesse sentido, acredita-se que o Prouni contribui em alguns aspectos para a precarização do trabalho dos professores por meio do aumento da demanda desses profissionais no setor privado (SILVA, 2012).

¹⁰ Disponível em: <<http://goo.gl/4jZCwy>> Acesso em: 16 de maio de 2016

Figura 5: Funções docentes na educação superior

Fonte: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Nesse cenário, há uma tendência em aproximação da mercadoria-educação com a educação mercadoria (RODRIGUES, 2007). Uma vez que as IES passam a atuar de acordo com as leis do mercado, o foco principal torna-se a maximização do lucro e acumulação. As empresas de ensino passam então a vender a educação como uma mercadoria ao mesmo tempo em que o fazem de um modo a preparar parcela da população para atender demandas do mercado de trabalho. Sendo assim, não havendo obrigatoriedade na diversificação do currículo, a oferta de cursos é voltada para aqueles que possuem maior demanda e possibilidades de emprego. Em 2013, os cinco bacharelados com maior número de matrículas

abertas no setor privado foram os de Direito, Administração, Pedagogia, Engenharia Civil e Ciências Contábeis (SEMESP, 2015). Os cursos citados são mais tradicionais e possuem áreas de atuação em diversos setores da sociedade. Ainda que esses dados não sejam conclusivos, fornecem evidências para a noção de que as IES privadas vêm se portando conforme as necessidades do capitalismo.

A predisposição é que as características presentes nas IES particulares no geral sejam observadas também nas bolsas ofertadas pelo Prouni. Os cursos com maior número de bolsas oferecidas, por exemplo, tendem a apresentar pouca variação no decorrer dos anos. Em 2016, por exemplo, Engenharias, Administração, Pedagogia, Direito e Ciências Contábeis constaram como os cinco cursos que atenderam mais estudantes¹¹. Essas mesmas áreas são condizentes com a totalidade da área privada, e podem indicar que os alunos acabam direcionados para as graduações que possuam mais vagas disponíveis. Embora essa centralização em modalidades de estudo específicas ocorra em outra proporção também na rede pública, a pluralidade de cursos ainda é mais diversificada neste setor.

Especialistas na área de educação já alegam que o programa seja utilizado como propulsor desenvolvimentista. Em entrevista para a mídia, Mozart Neves Ramos, diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna, explica que os cursos mais ofertados no setor particular são os de criação e manutenção mais baratos, de modo a impulsionar essa concentração de vagas. A partir disso, o diretor argumenta que “a oferta de vagas para o ensino superior deveria também tentar responder a demanda para o crescimento do país e não vagas que, na minha opinião, já têm um excesso de profissionais no mercado de trabalho” (RAMOS, 2016). O que é defendido por meio dessa exposição é justamente que o Prouni esteja de acordo com interesses mercantis, mesmo que não necessariamente seja a área que o estudante cursaria em outras condições.

No momento em que o governo optou por uma política pública nos moldes do Prouni, em que indiretamente se compram vagas nas instituições privadas, o fez, na época, como uma tentativa de barateamento do acesso ao ensino superior. De modo que mesmo que tenha ocorrido uma expansão também no setor público durante o Governo Lula, ainda foi de maneira desproporcional com o crescimento da área privada. Esse discurso é reafirmado pelo próprio governo, como demonstrado em entrevista do então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, no dia 18 de janeiro de 2016¹²:

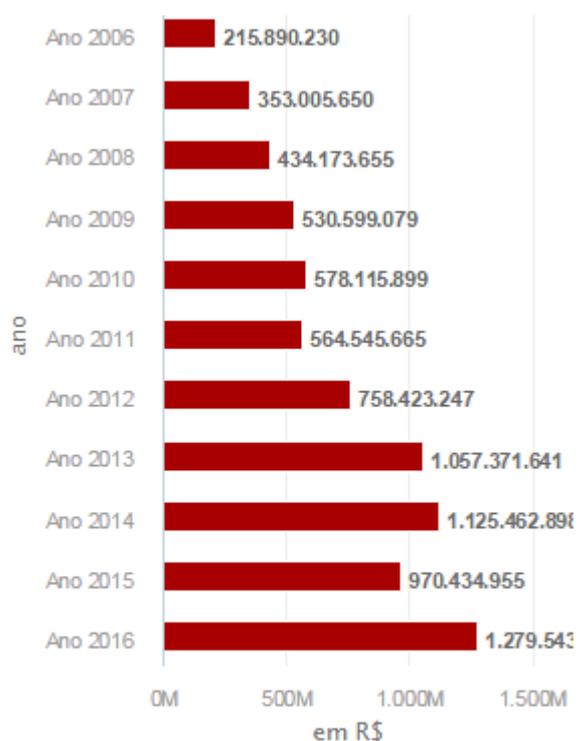
¹¹ Disponível em: <<http://goo.gl/FVC60X>> Acesso em: 16 de maio de 2016.

¹² Disponível em: <<http://goo.gl/FVC60X>> Acesso em: 16 de maio de 2016.

O custo é bem mais barato do que se nós fôssemos criar uma vaga. Porque há (custo) estrutura de sala de aula, o professor, o laboratório, a biblioteca. Então, ele (empresário) aumentar algumas vagas em sala em contrapartida do incentivo fiscal é um investimento que traz bons resultados quando a gente oferta em cursos bons. É o que nós estamos fazendo, aumentando o rigor da qualidade para garantir que as bolsas do Prouni sejam para bons cursos, que valha a pena o investimento do recurso público" (MERCADANTE, 2016)

Ainda que a Constituição de 1988 reconheça o papel da iniciativa privada no ensino superior, veda que esta seja fundamentada a partir de verbas públicas (TANECUTI, 2012). Nesse sentido, críticas ao Prouni em sua maioria decorrem justamente na questão do financiamento, uma vez que consiste em uma maneira alternativa de conceder subsídios a instituições privadas através do orçamento público (AGUIAR, 2016).

Figura 6: Renúncia fiscal concedida através do Prouni



FONTE: Receita Federal

Disponível em: <<http://goo.gl/DhGqlp>> Acesso em: 20 de maio de 2016.

A Figura 6 demonstra a quantia de renúncia fiscal já cedida através do Prouni de acordo com o ano. Em 2016 o valor ultrapassou R\$ 1 bilhão de reais. Já o Fies, política complementar ao Prouni, recebeu R\$ 17,8 bilhões somente em 2015 do Governo Federal para a firmação de contratos¹³. Somando os dois valores, totaliza-se quase R\$ 20 bilhões investidos em apenas um ano, destinados à manutenção do ensino superior privado. Enfraquece-se assim a suposição de que o investimento na rede privada é a alternativa menos onerosa para a educação superior. Roberto Leher, reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador, declarou em discurso realizado em 2015¹⁴, que entre 2007 e 2014 investiu-se R\$ 9 bilhões nas universidades federais, pelos quais se criaram aproximadamente 600 mil vagas. Sendo assim, com valor equivalente ao disponibilizado pelo Prouni e Fies, supõe-se que a rede pública poderia voltar a se equilibrar com a rede privada em termos de oferta.

Ainda assim, a expectativa é que a parceria entre o público e o privado na Educação Universitária aumente. Em entrevista realizada pela Agência Brasil em maio de 2016¹⁵, o Diretor Presidente da Abmes, Janguê Diniz, confirmou essa preocupação. O diretor ressaltou que o setor privado é indispensável para a educação brasileira, uma vez que o Estado não teria a capacidade de suprir a demanda existente por vagas. Nesse sentido, informou esperar que as parcerias mantidas continuassem, principalmente através de programas como o Prouni e Fies. Como já destacado, a Abmes pressionou diretamente o Congresso para que o Prouni sofresse modificações que a beneficiasse. Ao ser questionado sobre a relação do setor privado com o governo, declarou: “as pessoas dizem que as instituições precisam do governo. Ao contrário, quem precisa das instituições é o governo. Como eu disse, o governo não pode oferecer as vagas sozinho” (DINIZ, 2016).

Por fim, cabe ressaltar que o Prouni é um programa ainda em aperfeiçoamento. A legislação relacionada ao programa posterior à sua criação é extensa, indicando que o processo de avaliação vem surtindo efeitos concretos. A título de exemplo, uma auditoria do Tribunal de Contas da União, realizada em 2009, apurou que o desenho institucional do Prouni permitia que as IES que concediam o número máximo de bolsas para estudantes

¹³ Disponível em: <<http://goo.gl/S4nDti>> Acesso em: 23 de maio de 2016

¹⁴ Disponível em: <<http://goo.gl/3wZiEK>> Acesso em: 23 de maio de 2016

¹⁵ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-05/ensino-privado-quer-maior-participacao-na-elaboracao-de-politicas-publicas>> Acesso em: 16 de maio de 2016.

recebessem a mesma isenção fiscal do que aquelas que possuíam um percentual pequeno de alunos bolsistas. Essa configuração incentivava as instituições a ofertarem apenas um mínimo de bolsas, uma vez que a isenção fiscal seria a mesma para todas. Como tentativa de ajustar esse aspecto, em 2011 o Ministério da Educação anunciou que a renúncia fiscal se tornaria proporcional ao efetivo de bolsas distribuído.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo consistiu em averiguar de que maneira interesses privados e mercantis se manifestam no Prouni. Para tanto, adotou-se a seguinte pergunta norteadora: “de que modo o Prouni se insere na lógica de mercantilização do ensino universitário no período neoliberal brasileiro?”. Concluiu-se que o processo de mercantilização da educação superior está inserido no contexto neoliberal de diversas maneiras, e que foi fortalecido a partir da década de 1990, quando se estabeleceu um governo que adotava políticas econômicas com esse viés. A partir deste período, o número de instituições privadas se tornou consideravelmente maior do que no campo público, assim como a quantidade de estudantes matriculados. Esta desproporção ainda permanece.

Assim, a partir do momento que é instaurada uma política nos moldes do Prouni, estabelecendo uma renúncia fiscal, mesmo que parcial, cria-se um incentivo para que as instituições com finalidades lucrativas se fortaleçam como empresas educacionais e continuem a se proliferar. Por conseguinte, distorções geradas pelos moldes de funcionamento das IES privadas tendem a refletir na oferta de bolsas do Prouni. Por exemplo, uma vez que ocorre uma concentração de IES mercantis nas localidades com maior poder aquisitivo, como Sul e Sudeste, o mesmo ocorre com as bolsas concedidas através do programa. Ainda que se considere que a região Sudeste é mais populosa que as demais, e portanto requer uma oferta maior, o mesmo argumento não pode ser utilizado para o Sul, menos habitado que o Nordeste.

Ainda que o Programa Universidade para Todos se enquadre em uma conjuntura de favorecimento aos interesses mercantis em diversos aspectos, não se pretende retirar o mérito da política no sentido de aumentar o acesso de estudantes de baixa renda no ensino superior. O número de alunos que conseguiu concluir um curso de graduação devido à existência do Prouni é significativo. Ainda que boa parte das IES particulares não possuam a mesma qualidade das públicas, os estudantes bolsistas tendem a apresentar um desempenho acadêmico positivo (FELICETTI; CABRERA; MOROSINI, 2014). Todavia, o foco de análise deste estudo não consistiu em uma avaliação restrita sobre a política no sentido de averiguar se ela é positiva ou negativa. Acima dessa questão, a pesquisa buscou adotar um foco macro, averiguando que o Prouni foi concebido dentro de uma lógica de favorecimento ao empresariado. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o Prouni é fruto de diversas políticas e incentivos à privatização do ensino superior, é também uma forma de manutenção desse sistema.

Averiguou-se que a instituição do programa retomou isenções fiscais concedidas as IES desde a Reforma Universitária de 1968 e retiradas somente pela LDB da 1997. Durante esse período, as instituições eram divididas somente em associações ou fundações, de modo que não se reconhecia juridicamente a existência de empresas educacionais com finalidades lucrativas. Na prática, essa categorização implicava renúncias fiscais para todas as instituições.

Nessa lógica em que a educação é tratada como uma mercadoria, as instituições assumem um comportamento como de qualquer outra empresa operando no mercado, ou seja, de maximização dos lucros a partir de racionalização dos custos. Os efeitos dessa metodologia podem ser diversos. Como observado durante o desenvolvimento da pesquisa, o perfil do professor da rede privada é diferente da pública, de modo que o grau de especialização e profissionais atuando em regime integral tende a ser menor em IES mercantis. Além disso, a maioria das IES particulares não é enquadrada como universidades por não atenderem os critérios estabelecidos em lei. Uma das consequências deste fator é a dissociação de atividades de pesquisa e extensão.

Sendo assim, os efeitos da exploração comercial das instituições tendem a recair justamente sobre os alunos, como é o caso daqueles que recebem bolsas parciais e não têm acesso as bolsas permanência. Tendo em vista que além do restante da mensalidade, ainda precisam custear despesas adicionais de manutenção, muitos apresentam dificuldades para se manter no curso, levando a uma necessidade de trabalhar para conseguir meios de permanência até a formatura (FELICETTI, 2014). Como é próprio do campo privado, os lucros são concentrados, mas os prejuízos, quando existem, são repassados para os clientes, que no caso são os estudantes.

Muito embora a pesquisa tenha buscado realizar uma correlação de um conceito teórico com manifestações práticas, tem-se como possível limitação uma análise de dados que restringiu-se principalmente a informações secundárias. Coletas de dados diferenciadas abrem caminhos para novas linhas de pesquisa, tal como as motivações por trás do comportamento dos parlamentares durante a tramitação do Prouni no Congresso e uma comparação entre o que foi deliberado nas Audiências Públicas e o que de fato foi incluso na redação final da Lei 11.096, de 2005.

Por fim, não se defende necessariamente um ensino superior totalmente público. As instituições privadas também cumprem um papel importante para a educação. Entretanto, a situação vigente entre as duas áreas ultrapassou a coexistência, uma vez que o campo privado

encontra-se desproporcionalmente superior ao público. Investimentos no setor são cruciais para o desenvolvimento social do país, porém, não vem ocorrendo de maneira equilibrada.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Vilma. Um balanço de políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n 57, p. 113-126, mar. 2016.

ALTBACH, Philip. Knowledge and Education as Internatinal Commodities: The Collapse of the Common Good. In: **International Higher Education**. The Boston College Center for International Higher Education, nº 28, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **A política das políticas públicas**. Relatório 2006.

BENJAMIM, Cesar. **Karl Marx manda lembranças**. Folha de São Paulo, 20 set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2009200824.htm>> Acesso em 29 de abril de 2016.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império no Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 8 de abril de 2016.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 9 de abril de 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 27 de abril de 2016.

_____. **Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915**. Reorganiza o ensino secundário e o superior da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>> Acesso em: 9 de abril de 2016

_____. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 10 de abril de 2016

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1907**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de

20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm> Acesso em 2 de março de 2016

_____. **Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968.** Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 30 de março de 2016

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da educação superior: 2014 – notas estatísticas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências Disponível em: <<http://goo.gl/b76wP7>> Acesso em: 2 de maio de 2016

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm> Acesso em: 29 de fevereiro de 2016

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 11 de abril de 2016

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 25 de março de 2016

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 429, de 2 de abril de 2008.** Dispõe sobre a comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – Prouni. Disponível em: <<http://goo.gl/obqiBO>> Acesso em: 29 de abril de 2016

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 8, n.2, p. 185-206, jul-out. 2010.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, nº 54, jul/set 2013.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino superior? **Educar**, Curitiba, nº 28, p. 145-140, 2006.

CEZNE, Andrea Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Revista centro de educação**, vol 31, nº 1, 2006.

CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **A universidade temporã: O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1980.

_____. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, nº 82, p. 37-61, abril 2003.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Capítulos 1-4. 2002

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, v. 1, p. 17-36, 2006.

FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 95, nº 241, p. 526-543, set/dez 2014.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Caderno Ebape.br**, v. 11, nº 3, artigo 5, Rio de Janeiro, p. 402-418, set/nov 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A mercantilização da educação e o retrocesso democrático no Brasil. **Democracia viva**, nº 2, fev, p. 82-88, 1998.

_____. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez. 2001

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração e empresas**. São Paulo, vol. 35, nº 3, p. 20-29, mai/jun 1995.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O processo de criação do Programa Universidade para Todos (Prouni): interesses e escolhas no Congresso Nacional. **Revista Política Hoje**, vol. 18, nº 2, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LEHER, Roberto. Crise universitária, crise do capital. **Margem esquerda**: ensaios marxistas, São Paulo, SP: Boitempo Editorial, nº 25, 2015.

_____. Para silenciar os campi. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, nº 88, p. 867-891, 2004.

LIMA, Kátia Regina. Capitalismo dependente e “reforma universitária consentida”. A contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros. In: **Educação superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

MANCEBO, Deise. Reforma Universitária: Reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, nº 88, p. 856-866, 2004.

MARTINS, Rosilda Baron. **Metodologia científica**. Curitiba: Juruá, 2004.

MEC; INEP. “**Censo da Educação Superior**”. 2014

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: **A educação superior no Brasil**. Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe: Porto Alegre, 2002.

PAULA, Ana Paes de. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Debate**, v. 45, nº 1, jan/mar 2005.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 20 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 37 a 51. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=mFSOagRZINoC&oi=fnd&pg=PA11&dq=reforma+maximiliana+educa%C3%A7%C3%A3o&ots=Cc_nXXh9fj&sig=fHjDjHco4ttONFwc6CqP5y6n1jU#v=onepage&q=reforma%20maximiliana%20educa%C3%A7%C3%A3o&f=false> Acesso em: 2 de abril de 2016.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. In: RUA, M^a das Graças & CARVALHO, M^a Izabel V. (Orgs). Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, p. 219-237, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, p. 21-39, 2006.

SCREMIN, Lucinéia; MARTINS, Pedro Paulo. O processo de mercantilização da educação superior. **Revista UFG**, vol 7, nº 2, dezembro, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 953-1272, set-dez. 2008.

SILVA, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil. In: **Avaliação universitária em questão**: Reformas do Estado e da educação superior. Campinas, SP: Autores Associados. 1997. (p. 7 a 37)

SILVA, Maria Emília Pereira da. **A metamorfose do trabalho docente no ensino superior**: entre o público e o mercantil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

TANEGUTI, Luiza Yoko. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade**. CNE, 2012.