

UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROUNI COMO FORMA DE DEMOCRATIZAR O ACESSO AO ENSINO UNIVERSITÁRIO

A SCHOOL OF THE SIZE OF BRAZIL: THE INSTITUTIONALIZATION OF PROUNIS AS A WAY TO DEMOCRATIZE ACCESS TO UNIVERSITIES

Virgínia Juliane Adami Paulino*

Como citar: PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Uma escola do tamanho do Brasil: a institucionalização do prouni como forma de democratizar o acesso ao ensino universitário. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-14, jan.-jul., 2015. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>

SUMÁRIO: Introdução. 1 Governo Lula – dar à escola o tamanho do país. 2 O processo político para a institucionalização do Prouni. 3 A escolha entre as alternativas viáveis. 4 Implementação da decisão. 5 Aspectos críticos do Programa e seus futuros desafios. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O estudo do Programa Universidade para Todos – PROUNI será o foco desta pesquisa que traz consigo o objetivo de concebê-lo como política pública de acesso à educação superior. Sua institucionalização que se deu mediante a Lei de nº 11.096, de 13/01/2005, é consequência de um contexto político planejado pelo Ministério da Educação, no Governo Lula, que visava à inclusão de parcela expressiva da sociedade civil para a qual o acesso ao ensino superior afigurava-se como muito difícil, um estímulo à desistência, diante da concorrência aluno/vaga numa Universidade pública e da igualmente altíssima somatória de parcelas a serem pagas num curso privado. Diante deste quadro fático, a proposta deste artigo é então de compreender a estratégia de implantação desta política pública, seu funcionamento, os benefícios reais que trouxe para a sociedade civil e os desafios que ainda precisará enfrentar.

Palavras-chave: Prouni. Política pública. Educação superior. Institucionalização

ABSTRACT: *The study of the University for All Program - PROUNI will be the goal of this research that brings order to conceive it as a public policy of access to higher education. Its institutionalization that has been done by the number of Law 11,096 of 13/01/2005, is the result of a political context planned by the Ministry of Education, in the Lula Government, looking up at the inclusion of a significant portion of civil society to have access to higher education as it seemed very difficult, a stimulus to the withdrawal, before the competition a student or place at a public university and also the highest sum of installments to be paid in a private course. Given this context, the purpose of this article is then understand the deployment strategy of this public policy, its operation, the real benefits brought to the civil society and the challenges to be faced.*

Keywords: Prouni. Public policy. College education. Institutionalization.

INTRODUÇÃO

A origem do Programa Universidade para Todos está na Medida Provisória 213, de 10 de setembro de 2004, posteriormente convertida na Lei 11.096/2005. Trata-se de uma política pública que visa à democratização do acesso à educação superior. Democratizar aqui significa criar a possibilidade de que os matriculados numa universidade não sejam apenas aqueles que tiveram o poder aquisitivo precedente de pagar um bom colégio e então continuar pagando por tempo indeterminado tudo o que for necessário à conquista de um diploma de nível superior. Colocada desta forma a educação converte-se num artigo de mercado voltado para a satisfação das necessidades do próprio mercado, algo pelo qual se compra e para o qual é necessário que se tenha

* Doutoranda em Filosofia e Teoria Geral do Direito, pela Universidade de São Paulo, USP. Mestrado em Filosofia Teoria Geral Direito. Universidade de São Paulo, USP. Graduação em Direito. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil.

poder aquisitivo. Ou seja, um quadro que para ser revertido pede por uma política pública, compreendida como uma das formas de intervenção estatal necessária para equalizar, daí então democratizar, diferenças impostas pela economia nas chances que cada um pode ter na vida, conforme for sua classe social, restringindo assim o livre desenvolvimento do ser humano. Com a apresentação do assunto a ser abordado, será dada sequência a este artigo, mostrando-se o percurso institucional do programa e seus resultados obtidos.

1 GOVERNO LULA – DAR À ESCOLA O TAMANHO DO PAÍS

Escola do tamanho do Brasil foi o nome dado ao programa de Lula, quando em seu primeiro mandato (2002-2005), para fazer crescer o nível educacional do país, concedendo-se a ele aspecto prioritário frente à orientação das políticas públicas. Explica seu Coordenador Antônio Palocci Filho que: “Pensar a educação como uma ação relevante na transformação da realidade econômica e social do povo brasileiro é pensar numa Escola do Tamanho do Brasil”.¹ Os objetivos de democratizar o acesso e garantir a permanência fazem parte deste programa amplo o bastante para trazer consigo o debate sobre a educação de crianças e jovens, em suas diferentes particularidades, ou seja, educação básica, profissionalizante, especial, educação escolar indígena, educação à distância e, claro, a educação superior que será nosso objeto principal de análise. A respeito desta última, ressaltou-se, no programa, que à época de sua elaboração, os dados revelavam que apenas “7,7% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos”² estavam devidamente matriculados na educação superior no Brasil, sendo que deste número 1/3 estava matriculado em instituições públicas e 2/3 em instituições privadas. Um número absurdamente pequeno indicativo da urgência de políticas públicas visando à sua alteração.

Para tanto, levando-se em conta o número expressivo de universidades privadas existentes, bem como o maior número de matrículas nelas ocorrerem, é bastante razoável que para consolidar o projeto de ampliação do acesso à educação superior, em tempo hábil, o potencial oferecido pelas universidades privadas tenha sido imenso. Neste contexto de propostas políticas é que emerge o Programa Universidade para Todos, no qual é o setor privado o principal protagonista, ao redor dele é que são construídas as medidas de democratização do acesso ao ensino superior.

Nas etapas de desenvolvimento deste programa governamental, suas ações estiveram inicialmente direcionadas muito mais para o setor privado. Após 2007, outros programas compuseram a estratégia governamental de expansão, desta vez com enfoque na rede pública, destaque dado ao REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Tanto de uma maneira quanto de outra, houve esforço para o cumprimento das propostas apresentadas no Programa de Governo de 2002, quanto à educação, o que implica na percepção de um governo que se move politicamente dentro do objetivo de reduzir diferenças sociais que se conectam aos acessos e oportunidades que se pode ter em cada destino individual. O Estado contribuindo para a expansão destes acessos permite que da somatória destes destinos se construa o desenvolvimento

¹ PALOCCI FILHO, Antônio. Apresentação. In: PT, **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. Programa de Governo 2002 – coligação Lula Presidente. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

² PT, **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. Programa de Governo 2002 – coligação Lula Presidente. P. 24. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

do país. Uma política pública pode ser compreendida justamente como um instrumento governamental de construção de objetivos socialmente relevantes (BUCCI, 2006, p. 31)³. Na concepção dada por Celina Souza, temos que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007, p. 69).

Enquanto política pública, o PROUNI seria inserido na meta de alcançar o percentual de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos, em conformidade aos parâmetros estabelecidos no Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 2001, devidamente matriculados. Buscando-se desde sua institucionalização, a conquista do objetivo governamental em função do qual foi criado: democratizar o acesso à educação superior.

2 O PROCESSO POLÍTICO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROUNI

A gênese de uma política pública passa por uma trajetória que vai desde o estabelecimento de uma agenda, passando pela consideração das alternativas para a sua formulação. Entre elas, é feita a escolha já visando ao passo final que é o de se implementar a decisão (CAPELLA, 2007, p. 88). Dentro da agenda firmada desde o início pelo programa de governo do PT, em 2002, foram tomadas uma série de medidas pretendendo a ampliação do acesso à educação superior. O processo que desembocou na criação da Lei 11.096/05 passou antes por etapas de muita reflexão, debates e tudo o mais que caracteriza o jogo político de formação de um programa. Antes da lei final, portanto, foi alvo de discussões no Congresso o Projeto de Lei 3.582/2004 que já visava à instituição do PROUNI, o que à época significaria a concessão de bolsa de estudo integral para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. O processo que vai deste Projeto até a lei 11.096/05 passou pela proposta de 292 emendas feitas pelo Congresso Nacional. Expressivo número que evidencia o acúmulo de influências políticas no procedimento que faz a construção de uma norma. Neste jogo político, destaca-se a pressão exercida justamente pelas instituições de ensino privadas, face à sua presença majoritária na proporção de vagas oferecidas no ensino superior brasileiro. O “negócio educacional” atingiu, em 2004, proporções grandes o bastante para justificar sua força no processo político de votação do PROUNI. A respeito destas proporções, podem-se consultar os dados oferecidos pelo MEC/INEP/DEED, segundo os quais, em 2004, das 2.013 instituições de ensino superior existentes no Brasil, 224 eram públicas e 1.789 eram privadas. A esmagadora maioria, portanto, a demonstrar seu poder de pressão no Congresso Nacional.

De qualquer modo, a presença das instituições privadas a influenciar o processo decisório de uma política pública, nos faz considerar de que modo se processa a escolha de uma decisão governamental, ponderando sua racionalidade, de que modo, conseqüentemente, se dá a institucionalização de uma política pública. De acordo com o estudo de Brito Guerra e Fernandes, temos que: “O argumento básico dos métodos baseados na escolha racional é que a maximização do benefício seguirá sendo a

³ Na definição de Maria Paula Dallari Bucci, temos a seguinte concepção de políticas públicas: “programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade da político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico”.

principal motivação dos indivíduos, mas que estes podem se dar conta que seus objetivos podem ser atingidos de modo mais eficaz por meio da ação institucional e assim descobrir que sua conduta é moldada pelas instituições. (GUERRA, 2009, p. 285)” Esta é uma interpretação possível ao tema, na medida em que o processo político que ocorre no interior de uma instituição é racionalizado e precisa sê-lo para que assim seja acessível, compreensível, constituído a partir de elementos capazes de serem percebidos. A partir desta perspectiva oferecida pela escolha racional, consegue-se visualizar de que maneira o ato decisório pode ser fruto de um cálculo estratégico visando a um resultado que incidirá por sobre uma maioria, sendo que este cálculo se dá no interior dos horizontes determinados pela instituição (BUCCI, 2008, p. 240). A reflexão sobre este tema, permite a conclusão de que o elemento político tem força suficiente para impedir que uma política pública seja compreendida como categoria jurídica, sua metodologia interdisciplinar nos faz ver a complexidade do mecanismo que a compõe, irredutíveis à norma, daí a colocação neste artigo das influências e jogos de interesses ocorridos no processo que levou à institucionalização do PROUNI.

Os atores políticos envolvidos nas etapas que antecedem a implementação do que foi finalmente decidido são compreendidos, na teoria da escolha racional, como indivíduos que estão inseridos no interior de uma instituição, possuindo comportamentos que se dão devido a um cálculo estratégico. Tudo isso tem repercussão no esquema que abriu este tópico, ou seja, uma política pública passa pelo estabelecimento de alternativas de formulação, a partir da agenda colocada, essas alternativas são postas num debate que mexe com a racionalidade dos atores, dependendo dela, para que o verdadeiro propósito no jogo político seja o de construção de objetivos socialmente relevantes. Na concepção de Ellen M. Immergut: “A perspectiva da escolha racional pode ser definida como a análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência” (IMMERGUT, 2007, p.165). Esta autora, então, coloca que o que determina a sequencia de votos num Congresso é uma ação estratégica de atores racionais, no caso brasileiro, dos representantes do povo, mas esta ação estratégica, para ela, está situada dentro dos instrumentais oferecidos pela teoria dos jogos, ou seja, a somatória de votos numa decisão vai se dar mediante uma mistura de votos honestos e estratégicos. Resulta de regras de decisão específicas em jogo. Não tem a ver com uma escolha racional que se dirige necessariamente ao bem comum, vincular-se-ia muito mais com os interesses pessoais dos atores em tirar vantagem das regras de decisão específicas daquele jogo, envolvendo também os esforços dos participantes relevantes ao processo que definiram a agenda, todos buscariam então estratégias racionalmente calculadas para atingir seus objetivos.

Assim sendo, se idealmente temos no Congresso Nacional representantes do povo que deveriam agir racionalmente esperando a realização do bem comum, a prática pode revelar resultados diferentes do planejado. Melhor dizendo, é possível que a estratégia do cálculo vise a este jogo político que se move por objetivo particularistas. Ainda segundo a autora citada:

Muitas teorias sobre o Congresso partem do pressuposto de que as preferências dos parlamentares expressam as de seus eleitores. Porém, essa premissa ignora os problemas de agregação de interesses que deveriam estar tão presentes – se não mais-, no nível do eleitorado. (IMMERGUT, 2007, p.167).

A escolha racional, portanto, pode envolver esse aspecto pernicioso a ser ressaltado, na medida em que, como já foi exposto, a pressão exercida pelas instituições de ensino privadas foi bastante forte. O procedimento que levou à institucionalização do

PROUNI passou por essas etapas de jogos de interesse que envolvem toda uma teoria política já construída sobre como se dá a elaboração das escolhas individuais, como elas se processam no seio da política, como enfim desembocam numa decisão final enfim implantada. A escolha racional é uma teoria entre tantas outras, escolhida como abordagem desse tópico, metodologicamente, por ser de orientação razoável na concepção de uma política pública, envolvendo atores, interesses múltiplos e regras institucionais.

3 A ESCOLHA ENTRE AS ALTERNATIVAS VIÁVEIS

A base constitutiva de criação do PROUNI, ou seja, o que viabilizou sua origem foi a sugestão de isenção fiscal. O idealizador foi Fernando Haddad, na época, Ministro da Educação. Uma ideia simples de regulamentar algo que já tinha previsão constitucional, nas suas palavras: “De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos [...] amparadas pelos artigos 150, inciso VI, alínea c, e 195, § 7º, da Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. (HADDAD, 2008, p. 27).” Trata-se, portanto, de um período de 16 anos no qual já existia uma isenção fiscal constitucionalmente amparada, mas sem contrapartidas a serem oferecidas por estas instituições, as quais determinavam por seus próprios critérios a maneira de se conceder bolsas de estudo. Ainda, segundo Haddad: “Resultado: raramente era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda. A isenção fiscal não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior” (HADDAD, 2008, p. 27-28). A busca desta ampliação o levou a idealizar o projeto de lei sobre o qual já fizemos menção: 3.582/2004.

Antes da proposta apresentada nesse projeto de concessão de bolsa de estudo integral para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, pode-se apontar a existência um programa utilizado pela Prefeitura do São Paulo baseado na isenção parcial do Imposto sobre Serviços (ISS), o qual numa certa perspectiva foi um ancestral do PROUNI. Trata-se do art. 23 da Lei n. 13.701/03, no qual se prevê, conforme a letra da lei, que o "caput" do artigo 25 da Lei nº 13.476, de 2002, passará a vigorar com nova redação, revogando-se os seus parágrafos 5º e 6º, de modo a conceder isenção parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, aos prestadores de serviços relativos às atividades de ensino superior e sequenciais, sob a condição de ofertarem, a título gratuito, vagas em cada um dos cursos por eles ministrados a municípios selecionados pelo Executivo Municipal, segundo critérios a serem definidos em regulamento, que observarão, dentre outros, a capacidade financeira de suportar os custos da mensalidade, o fato de ser servidor público municipal e o grau de conhecimento do candidato, entre outras disposições⁴.

De forma inequívoca, portanto, conforme se demonstrou, o PROUNI, enquanto política pública que regulamentou disposições constitucionais já informadas, foi uma progressão incremental de programas já existentes. A respeito disso, citemos o mestre do incrementalismo, Lindblom, para o qual: “As democracias modificam suas políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais. As políticas não mudam a todo instante. (LINDBLON, 2009, p. 172).” Justamente a partir de uma evolução incremental é que se pode compreender o que representou o PROUNI. Claro está que assumiu proporções nunca antes sentidas pelo país, ainda assim faz parte da trajetória de

⁴ Cf. SÃO PAULO (município). Lei Nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003. Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. **Secretaria do Governo Municipal**, São Paulo, em 24 de dezembro de 2003.

outras políticas públicas brasileiras. Para Lindblom: “[...] o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos” (HEIDEMANN e J. F. SALM, 2009, p. 182). Da perspectiva incremental oferecida por este autor, é que o PROUNI será nesta pesquisa interpretado (MARQUES, 2013, p. 28)⁵.

Ao projeto de lei 3.582/2004 foram então submetidas 292 emendas divididas em substitutivas, modificadas, aditivas e supressivas. Conforme já se narrou, foi grande a influência das instituições de ensino privadas no processo de votação do projeto, inclusive em razão da presença de quatro parlamentares na Comissão de Educação da Câmara que foram à época proprietários de instituições de ensino privadas, eram eles: Átila Lira (PSDB/PI), Bonifácio de Andrada (PMDB/MG), Clóvis Fecury e Murilo Zauith (PFL-MS) (GUERRA, 2009, p. 288). Inúmeras propostas de emendas claramente visavam ao benefício destas instituições, sobretudo, no que se refere ao aumento do número de bolsas concedidas, para que assim se pudesse combater o problema das vagas ociosas e da inadimplência⁶.

Enfim, após o exaustivo trâmite parlamentar para a votação do referido projeto, submetido em maio de 2004, tem-se na data de 10 de setembro do mesmo ano, a Medida Provisória 213, em cuja exposição de motivos assinada por Fernando Haddad, então Ministro de Estado da Educação Interino, e Antonio Palocci Filho, Ministro de Estado da Fazenda, obtém-se a informação, no item 5, de que “praticamente todas as emendas sugeridas foram parcial ou integralmente contempladas e incorporadas ao texto”. Ressaltando-se ainda que “a incorporação de emendas ao projeto original refere-se a todos os partidos representados no Congresso Nacional”, não sendo exclusiva da base aliada, portanto. Demonstrando-se por fim que “tanto o debate alimentado pelos parlamentares quanto as pretensões da sociedade civil encontram amplo respaldo na reformulação do PROUNI, evidenciando significativas alterações no teor do texto, se confrontado com o Projeto de Lei de maio de 2004.”⁷ Enfim, na data de 10 de setembro de 2004, foi instituído por Medida Provisória o Programa Universidade para Todos.

Entre todas as alterações que foram feitas comparativamente entre o projeto de lei e a Medida Provisória, ressaltando-se que foram modificações que beneficiaram majoritariamente as instituições de ensino privadas, destacaremos o fato de que no PL, a previsão era a de que fossem concedidas apenas bolsas de estudo integrais a alunos cuja renda familiar per capita fosse até um salário mínimo, já na MP o limite foi alterado para um salário mínimo e meio per capita. Foram também inseridas bolsas parciais de 50% do valor da mensalidade, caso em que o limite seria o de três salários mínimos per capita. Outra mudança importante foi a de que no PL, o critério de seleção do candidato

⁵ Sobre o incrementalismo, deve-se observar que ele de início foi uma crítica que se direcionou ao caráter racional do processo decisório, crescendo a partir deste contraste, formando uma visão mais realista da maneira como se dá o processo político. Sobre esta teoria, citemos Eduardo Marques: “Para Lindblom, considerando a opacidade das informações e os custos envolvidos na própria decisão, não seria nem mesmo racional considerar que o processo de decisão se baseasse em grandes decisões racionais sobre as políticas, ponderadas a partir da análise exaustiva das alternativas e dos respectivos custos envolvidos. [...] Ao contrário do considerado até o momento, Lindblom sugeriu que meios e fins seriam escolhidos muitas vezes de forma simultânea e o processo de decisão em políticas seria ‘incremental’”.

⁶ Conforme dados oferecidos pela fonte MEC/INEP/DEED, em 2004, das 1.017.311 vagas ociosas existentes na graduação presencial brasileira, 996.061 eram do setor privado de ensino. Cf. Tabela 9. Censo da Educação Superior – 2008.

Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf. Acesso em: 26 maio 2014

⁷ Cf. BRASIL. Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF. Medida Provisória 213, Brasília, 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 de setembro 2004.

era apenas seu desempenho medido a partir do ENEM. Na MP, as instituições de ensino foram autorizadas a inserir outro processo seletivo além do ENEM.

Finalmente, citemos a opinião presente no artigo de Guerra e Fernandes, segundo a qual, “o projeto final acabou refletindo o jogo político, com a atuação bastante marcada dos atores envolvidos, e no final o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados (GUERRA, 2009, p. 297)”. Após todo esse jogo político, finalmente, na data de 13 de janeiro de 2005, a Medida Provisória 213 foi convertida na Lei 11.096. Com isso temos a institucionalização do Programa Universidade para Todos. No texto legal, foi mantido o critério de renda per capita, nas modalidades de bolsa previstas no texto da MP, mantendo-se também os critérios de seleção dos contemplados. Enfim, na passagem da MP à Lei não foram grandes as mudanças. Instituído o programa, passemos à análise normativa.

4 IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO

Institucionalizar, despersonalizar, tornar regra jurídica, esse foi o caminho que culminou na Lei 11.096/05, a partir deste momento se pode falar do PROUNI como uma política pública institucionalizada. Esta pesquisa utilizará o termo instituição da maneira como foi abordado por Bucci, ou seja, aproximando três planos de análise do fenômeno governamental, sendo eles o macro (governo), o micro (ação governamental) e o meso institucional, no interior do qual estariam os arranjos institucionais, políticas públicas já preenchidas por um conjunto de elementos, iniciativas e normas, unidos de tal modo a estruturar a ação governamental. Ainda segunda a autora, numa outra acepção, o arranjo institucional é expressão exterior da política pública (BUCCI, 2013. p. 154). Citando-a:

A iniciativa de organizar a ação consubstancia a sua dimensão objetiva, despersonalizada, e ao mesmo tempo define papéis a cada um dos envolvidos na ação, constituindo posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos e deveres, estabilizados por força de normas e estruturas jurídicas.

Desta perspectiva teórica, compreende-se o PROUNI como uma política pública constituída de forma legítima a partir de um desenho normativo, sobre o qual serão dados os principais elementos, para que se visualize a estratégia de sua implementação.

Bem, no Programa Universidade para todos, o direito em pauta é o direito à educação que se viabiliza a partir da concessão de bolsas de estudos integrais ou parciais (50% ou 25%), para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituição privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Concedidas estas bolsas, as instituições são beneficiadas com a contrapartida de isenções fiscais, em tributos fixados no art. 8º da Lei 11.096/05.

Conforme já foi colocado, o amparo constitucional para concretizar esse programa se deve à inteligência de Haddad que pura e simplesmente agiu de forma a regulamentar infraconstitucionalmente o art. 150, IV, c e o 195, § 7º, ambos da CF/88. Noutros termos, a renúncia fiscal que é a base do programa já havia sido prevista constitucionalmente desde 88, mas foi regulamentada apenas com a criação do PROUNI. Tão somente regulamentar aquilo que já tinha um embasamento legítimo significa facilidade em termos orçamentários, ou seja, o Estado apenas prosseguiu a realizar uma renúncia que já acontecia. Claro está que com o sucesso do PROUNI esta renúncia fiscal vem sendo a cada ano maior, tendo sido calculado para o ano de 2013

um montante de aproximadamente R\$ 1 bilhão que o Estado deixou de arrecadar⁸, um ano antes, o valor já foi de R\$ 733,9 milhões referentes aos impostos e contribuições federais isentos (IRPJ, CSLL, PIS e Cofins)⁹.

Embora o impacto orçamentário, trata-se de um demonstrativo do sucesso absoluto do programa. Para sua mais recente edição, do segundo semestre de 2014, foram oferecidas 115.101 bolsas, conforme anunciado pelo Ministério da Educação, na pessoa do ministro da Educação, Henrique Paim. Deste número, 73.601 são integrais e 41.500 são parciais. De todo modo, essa quantidade já é 28% maior do que na edição do meio do ano de 2013¹⁰. Mantendo-se um crescimento progressivo na oferta. Ou seja, anualmente, milhares de indivíduos são beneficiados com a criação deste programa, o que é maravilhoso, na medida em que estamos falando de pessoas que se enquadram no público alvo estabelecido no art. 2º, da Lei 11.096/05, sendo então estudantes que cumpriram o ensino médio na rede pública ou na rede privada na condição de bolsistas integrais, havendo a necessidade, para enquadramento, da renda familiar per capita ser de até um salário mínimo e meio, para o caso das bolsas integrais e de até três salários, no caso das bolsas parciais. Havendo também a previsão de se destinarem bolsas à estudante portador de deficiência, nos termos da lei, bem como a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda per capita possuída. Ressaltamos, ainda, no PROUNI, a existência de cotas, trata-se da previsão feita pelo art. 7º, II, da Lei 11.096/05, segundo o qual, deve haver um percentual de bolsas de estudos que seja reservado à implementação de políticas afirmativas concernentes ao acesso de portadores de deficiência, bem como aos autodeclarados negros e indígenas.

A forma de classificação ocorrerá mediante o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio – o Enem, com a média mínima de 450 pontos, sendo os critérios de seleção colocados no art. 3º, do mesmo diploma legal. Destacando-se a possibilidade das instituições de ensino superior colocarem seus próprios critérios conjuntamente ao anterior.

Desde sua criação, mais de um milhão de bolsas já foram concedidas, calcula-se um montante preciso de 1,27 milhão.¹¹ Para que se tenha uma noção de quem efetivamente se beneficia com o Programa, vamos nos remeter aos indicadores do INEP de 2012, segundo os quais, entre os contemplados, 52% eram mulheres, 49% pretos e pardos, 1% com deficiência, 1% professores de educação básica pública, 74% frequentando cursos noturnos e 4% cursos de turno integral. Além disso, quanto à

⁸ Cf. Informação obtida no seguinte artigo. MÁXIMO, Luciano. **Faculdades privadas buscam inclusão na desoneração da folha salarial**. Jornal Valor Econômico. São Paulo, 06/03/2013. Fonte: <http://www.valor.com.br/brasil/3034218/faculdades-privadas-buscam-inclusao-na-desoneracao-da-folha-salarial>. Acesso em: 10 abr.2014.

⁹ Cf. Origem da informação: Id. **Com Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bi em impostos**. Jornal Valor Econômico, São Paulo, 9 de abril de 2012. Fonte:<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/05/10/com-prouni-faculdades-particulares-deixar%C3%A3o-de-pagar-r-1-bi-em-impostos-0>. Acesso em: 10 abr. 2014.

¹⁰ Cf. PASSARINHO, Nathalia. **Prouni do meio do ano vai oferecer 115 mil bolsas de estudo**. G1, Brasília, 05 de junho 2014. FONTE: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/06/prouni-do-meio-do-ano-ofecera-115-mil-bolsas-de-estudo.html>. Acesso em: 03 jul. 2014.

¹¹ A respeito de dados comprobatórios do rápido crescimento do PROUNI, citemos a seguinte informação de que desde sua criação até 2013, o número de vagas oferecidas cresceu em 125%. De 2005 até 2013, de 112 mil bolsas concedidas anualmente, saltou-se para mais de 252 mil. Cf. VIEIRA, Victor. **Total de bolsas concedidas pelo PROUNI cresce 125% em 8 anos**. Estadão. São Paulo, 29 de outubro de 2013. FONTE: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-bolsas-concedidas-pelo-prouni-cresce-125-em-8-anos,1090705> Acesso em: 04 abr. 2014.

concentração geográfica, 51% estão na região sudeste, 19% na região sul, 15% na nordeste, 10% na centro-oeste e, por fim, 5% na norte.¹²

Toda a estratégia de implementação, tem como motor principal a Lei 11.096/05, com ênfase em seu art. 5º que prevê a maneira como é estruturado o funcionamento do programa. Quanto a isso, é assinado um termo de adesão entre seus agentes, quais sejam, o governo e a instituição de ensino com ou sem fins lucrativos, oportunidade em que são definidos os critérios para concessão das bolsas e a contrapartida que é o recebimento das isenções fiscais. Devendo-se oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. Alternativamente, pode ser oferecida uma bolsa integral a cada 22 alunos inseridos no mesmo critério anterior, desde que sejam oferecidas também bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a totalidade dos benefícios concedidos atinja o montante de 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já possuem bolsistas do PROUNI.

A Lei também já prevê, em seu art. 9º, as penalidades para o caso de descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão. Após toda a construção do desenho institucional é firmado, por fim, o papel do Poder Executivo de dar ampla publicidade aos resultados do programa, regulamentando aquilo que foi disposto nesta lei.

Enfim, após esta apresentação sintética da institucionalização do Prouni, será feita a problematização da via por meio da qual se deu a democratização do acesso à educação superior no Brasil.

5 ASPECTOS CRÍTICOS DO PROGRAMA E SEUS FUTUROS DESAFIOS

Graças às políticas de acesso à educação superior, dentre as quais, se destacou nesta pesquisa o PROUNI, o número de matrículas na educação superior, em 2012, foi de 7.058.084, antes da implementação deste programa, em 2004, esse número foi de apenas 4.278.133, conforme se verifica no Censo- INEP, de 2012.¹³ Não há dúvidas, portanto, de que houve um aumento quantitativo no acesso ao ensino superior. Restam dúvidas, porém, quanto à qualidade desse acesso e a maneira por meio da qual ele foi processado.

A maior crítica ao programa se refere à sobrevida que ele teria dado às instituições de ensino superior privadas, as quais, em 2004, vivenciavam uma profunda crise financeira motivada pelas vagas ociosas e inadimplência. Estas instituições apresentaram um crescimento acelerado a partir de 1996, o que se explica em grande parte pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro do mesmo ano, a qual estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Nela encontramos a distinção entre instituições de ensino públicas e privadas, sendo estas últimas, em conformidade ao artigo 20, particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas¹⁴. Esta lei abre a fundamentação legítima para a instituição do lucro no campo educacional, uma vez que antes dela vigorava o determinado pela Reforma Universitária de 1968, ou seja, as

¹² Estes dados extraídos do Censo INEP de educação superior -2012 foram nesta sequência organizados por Eliane Ribeiro no seguinte artigo. Cf. RIBEIRO, Eliane. **O ProUni e as disputas em torno da democratização do ensino superior**. Le monde diplomatique - Brasil, 01 de Março de 2013. FONTE: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1385>. Acesso em: 31 maio 2014.

¹³ Cf. Planilha divulgada pelo INEP/MEC do Censo da Educação Superior 2011-2012. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/?p=22390>. Acesso em: 03/07/2014.

¹⁴ Cf. BRASIL, Lei. Lei nº 9.394, Brasília, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 23 de dezembro de 1996.

instituições de ensino superior deveriam ser necessariamente fundações ou associações. Foi assim legitimada a busca pelo lucro, inclusive pela edição da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cujo artigo primeiro se dispõe que o valor das anuidades ou das semestralidades é contratado entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai do aluno ou o responsável¹⁵. Lucro máximo, lucro da lógica empresarial, tal foi o sentido de orientação das instituições de ensino superior no Brasil a partir desta data.

Em conformidade com os dados obtidos no INEP, em 1996, havia um total de 922 instituições de ensino superior, no Brasil. Sendo que deste número, entre universidades, faculdades integradas, centros universitários e estabelecimentos isolados, havia um total de 711 que eram privadas.¹⁶ Em 2004, quando o PROUNI estava sendo discutido no Congresso, este número já mostrava os reflexos da edição da Lei de diretrizes e bases da educação, existindo, então, conforme dados do INEP, 1.789 instituições de ensino superior privadas, no Brasil.

Sem dúvida, portanto, um aumento gigantesco em pouquíssimo tempo. Aumento expressivo desacompanhado de um adequado planejamento e controle por parte do poder público. O consequente baixo nível do ensino oferecido trouxe consigo reflexo em todo o panorama do ensino superior brasileiro. Ora, neste contexto, a maior crítica ao PROUNI se refere ao fato de que ele contribuiu para que estas instituições de ensino privadas sobrevivessem por um prazo muito mais longo, graças às isenções fiscais, graças, portanto, ao preenchimento de muitas de suas vagas ociosas.

Não que toda a culpa do mundo nele resida, em argumento de defesa, pode-se dizer que para que a democratização do acesso ao ensino superior ocorresse em tempo hábil, foi necessário que se aproveitassem vagas já existentes, dentro de uma previsão constitucional de isenções fiscais que já funcionava. Assim, embora a preponderância do setor privado, dos interesses privados, inclusive no próprio processo de votação do programa, conforme já se discutiu, quando foram mencionadas as 292 emendas feitas ao projeto original, claro está que o PROUNI tem beneficiado anualmente centenas de milhares de jovens cuja renda familiar per capita não seria suficiente para arcar com os valores exorbitantes que costumam ter as mensalidades. Se tomarmos, então, como medida o propósito desta política pública que era o de democratizar o acesso à educação superior, pode-se afirmar que ela foi vitoriosa.

De todo modo, ao longo do governo Lula, foram feitos também investimentos para a expansão do acesso ao ensino superior público, como foi o caso do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, em razão do qual foram criados mais de 2.000 novos cursos, além disso as vagas oferecidas cresceram mais do que o dobro do número oferecido em 2003. O PROUNI não pode ser criticado fora da análise conjunta de outras políticas públicas, portanto.

Enfim, como aspectos que o Programa ainda precisa enfrentar para seu pleno funcionamento, citemos a necessidade de melhor supervisão das instituições de ensino envolvidas, quanto a possíveis irregularidades na concessão de bolsas, entre outros fatores que comprometam o que ficou acordado no termo de adesão, aplicando-se as punições que forem de direito, com possibilidade de desvinculação do programa, havendo reincidência na prática de falta grave. Para esta fiscalização, a responsabilidade do Ministério da Educação é direta, devendo, assim, agir com gravidade. Mais que isso,

¹⁵ Cf. BRASIL, Lei. Lei nº 9.870, Brasília, 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 de novembro de 1999.

¹⁶ Dados do Inep foram obtidos em consulta à tabela de educação superior que mostram dados de 1980 até 1998. FONTE: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>. Acesso em: 05 jul. 2013.

o maior desafio que o PROUNI precisa enfrentar é o da melhoria qualitativa das instituições de ensino superior, superando-se com medidas legais, ao máximo a lógica do lucro que maximiza a quantidade, independentemente do teor qualitativo do que é oferecido. Uma melhora na educação, fiscalizando-se estas instituições também no conteúdo oferecido deveria ser também uma responsabilidade do PROUNI, apenas assim se pode falar num acesso que foi democratizado sem a contrapartida do sucateamento educacional, trata-se de uma busca conjunta ainda a ser concretizada mediante ações governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democratização do acesso ao ensino superior foi uma conquista proporcionada pelo PROUNI, conforme se pretendeu demonstrar ao longo da elaboração deste texto. O caminho que levou à sua efetivação foi marcado por aspectos controvertidos alheios a este propósito originário. A pressão exercida pelas instituições de ensino superior privadas foi forte o bastante para influenciar a composição da Lei 11.096/05 que instituiu o programa. Esta influência é característica da presença de interesses econômicos, no caso a busca de lucro máximo, em meio ao jogo político revestido por bandeiras coletivas, palavras de ordem e valores sociais. A ação governamental estruturada por meio desta política pública, como tantas outras, foi marcada por este conflito entre interesses públicos e privados. Redutivismo seria desprestigiar o programa em razão do benefício que trouxe às instituições privadas, dando a elas sobrevida, pois também a população civil foi beneficiada com as bolsas que foram concedidas, não apenas na figura direta dos contemplados, provenientes de camadas sociais mais pobres, como também através da elevação dos índices educacionais do país inteiro, ampliando com isso o alcance de sua cidadania, a especialização do seu mercado de trabalho e o nível geral de consciência a respeito da interpretação do mundo. Para tudo isso, é claro, que se precisa de incentivo ao estudo. O oferecimento de bolsas, mediante o desempenho no ENEM, é uma forma de se integrar quem de outra maneira seria marginalizado de diversas oportunidades de crescimento pessoal. Assim é que o balanço final do PROUNI é positivo. O objetivo desta política pública era o de ampliar o acesso ao ensino superior, isso aconteceu. De todo modo, vale lembrar que para se combater a preponderância da influência econômica, a busca incessante de lucro, a acumulação infindável de bens, não seria mesmo através desta política pública, criticá-la nesse sentido, é absurdo. Se o desejo é o de realizar esse combate, que não se espere passivamente uma ação governamental, que se faça então uma ação coletiva, contando com a presença do povo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF. **Medida Provisória 213**, Brasília, 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 de setembro 2004.

_____. Lei. **Lei nº 9.394**, Brasília, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 23 de dezembro de 1996.

_____. Lei. **Lei nº 9.870**, Brasília, 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de novembro de 1999.

_____. Lei. **Lei nº 11.096**, Brasília, 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. Diário Oficial da União. Brasília, 14 de janeiro de 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari; DE MELLO, Paula Branco. **Democratização e acesso à educação superior – Parte 1**. Opinião n. 7. In: GEA-Grupo estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil. Rio de Janeiro, março de 2013.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

_____. O conceito de política pública em direito. In _____. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-49.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

Censo da Educação Superior 2008 (Dados Preliminares). Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Brasília-DF, 2009.

Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf. Acesso em: 28 jun. 2014.

Censo da Educação Superior 2011-2012. Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Brasília-DF. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/?p=22390>. Acesso em: 03 jul. 2014

COSTA, Fabiana de Souza. **O Prouni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude**. Tese de doutorado apresentada na PUC-SP, em 2012.

COUTINHO, Diogo, O Direito nas Políticas Públicas. In: **Política Pública como Campo Disciplinar**. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (eds.). São Paulo: ed. UNESP, 2013.

DE ALMEIDA, Wilson Mesquita. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo**. Tese de doutorado apresentada na Universidade de São Paulo, em 2012.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI):** interesses e escolhas no Congresso nacional. Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 2, 20.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** Razões, Princípios e Programas. Ministério da Educação. Brasil, Governo Federal.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

IMMERGUT, Ellen M. Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas** – Coletânea. Volume 1. 2007.

LINDBLON, C. E. Muddling Through 1: a ciência da decisão comportamental. In: F. G. HEIDEMANN e J. F. SALM (Ed.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2009. p.161-180.

_____. Muddling Through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: F. G. HEIDEMANN e J. F. SALM (Ed.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2009. p.181-202.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política._____; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MÁXIMO, Luciano. **Faculdades privadas buscam inclusão na desoneração da folha salarial.** Jornal Valor Econômico. São Paulo, 06/03/2013. Fonte: <http://www.valor.com.br/brasil/3034218/faculdades-privadas-buscam-inclusao-na-desoneracao-da-folha-salarial>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Com Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bi em impostos.** Jornal Valor Econômico, São Paulo, 9 de abril de 2012. Fonte:<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/05/10/com-prouni-faculdades-particulares-deixar%C3%A3o-de-pagar-r-1-bi-em-impostos-0>. Acesso em: 10 abr. 2014.

OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. A reconfiguração do campo universitário no Brasil: conceitos, atores, estratégias e ações. In: OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **O campo universitário no Brasil:** políticas, ações e processos de reconfiguração. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

PASSARINHO, Nathalia. **Prouni do meio do ano vai oferecer 115 mil bolsas de estudo.** G1, Brasília, 05 de junho 2014. FONTE: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/06/prouni-do-meio-do-ano-ofecera-115-mil-bolsas-de-estudo.html>. Acesso em: 03 jul. 2014

PT, **Uma Escola do Tamanho do Brasil.** Programa de Governo 2002 – coligação Lula Presidente. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

RIBEIRO, Eliane. **O ProUni e as disputas em torno da democratização do ensino superior**. Le monde diplomatique, Brasil, 01 de Março de 2013. FONTE: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1385>. Acesso em: 31 maio 2014.

SÃO PAULO (município). **Lei Nº 13.701**, de 24 de dezembro de 2003. Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Secretaria do Governo Municipal, São Paulo, em 24 de dezembro de 2003.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65- 86.

VIEIRA, Victor. **Total de bolsas concedidas pelo PROUNI cresce 125% em 8 anos**. Estadão. São Paulo, 29 de outubro de 2013. FONTE: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-bolsas-concedidas-pelo-prouni-cresce-125-em-8-anos,1090705> Acesso em: 4 abr. 2014