

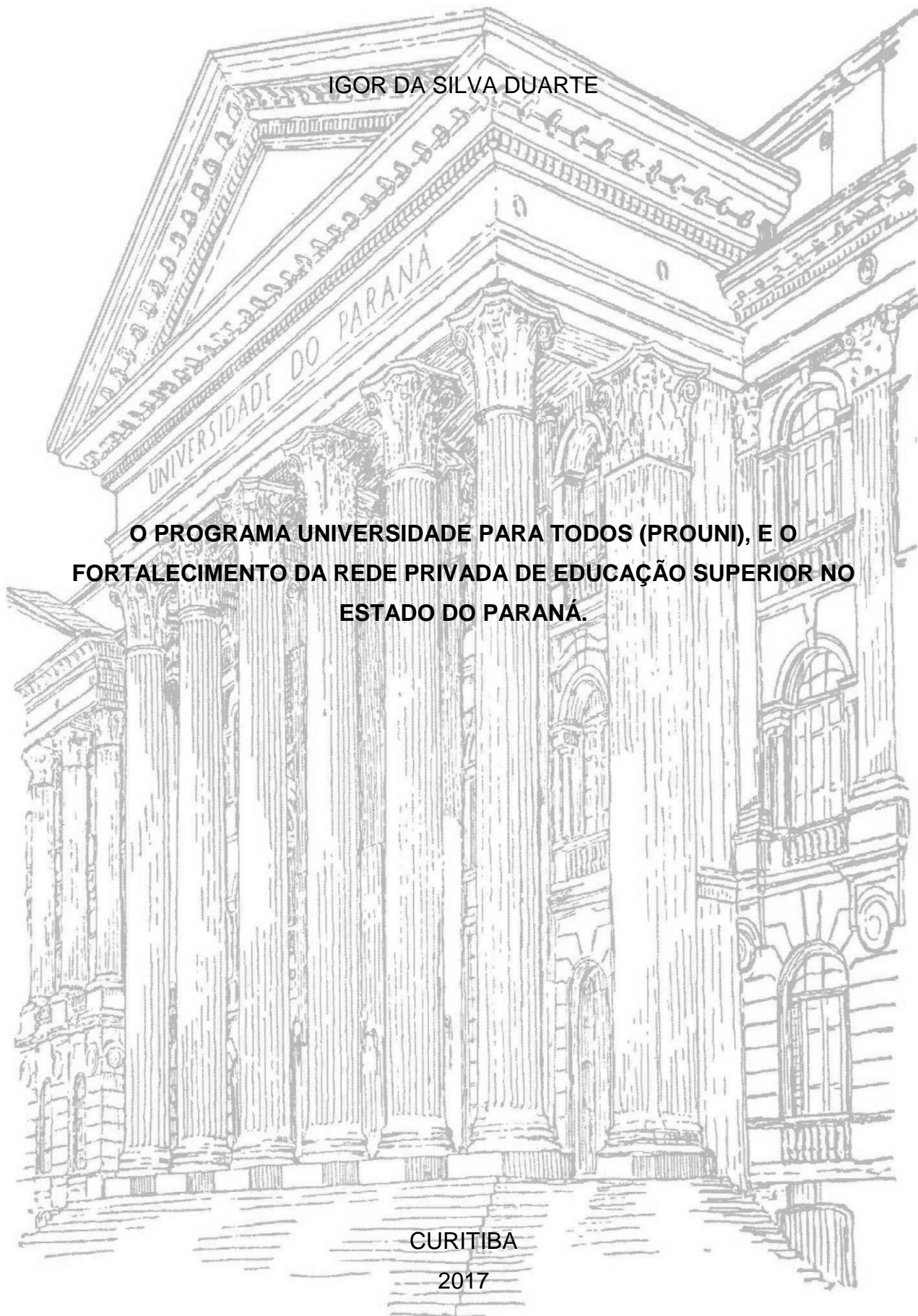
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

IGOR DA SILVA DUARTE

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI), E O
FORTALECIMENTO DA REDE PRIVADA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO
ESTADO DO PARANÁ.**

CURITIBA

2017



IGOR DA SILVA DUARTE

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI), E O
FORTALECIMENTO DA REDE PRIVADA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO
ESTADO DO PARANÁ.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Pedagogia da Universidade Federal do
Paraná como requisito à obtenção do grau de
Pedagogo.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

IGOR DA SILVA DUARTE

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI), E O
FORTALECIMENTO DA REDE PRIVADA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO
ESTADO DO PARANÁ.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pedagogia da
Universidade Federal do Paraná como requisito à obtenção do grau de Pedagogo,
pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia
Orientadora – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, UFPR.

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, UFPR.

Curitiba, 20 novembro de 2017.

À grande incentivadora e amiga, que mesmo durante poucos anos de minha vida, antes de sua partida, me transmitiu valores e ensinamentos que constituem o alicerce da minha índole, propiciando a chegada até aqui.

Esta conquista é sua mãe. *(In memoriam)*

AGRADECIMENTOS

A trajetória da formação em nível superior foi trilhada com muito esforço, abnegação e perseverança. Iniciada no estado do Maranhão houve momentos em que as dificuldades, sejam elas de cunho profissional ou pessoal, se constituíram em obstáculos que me levaram a pensar em abrir mão de tudo àquilo que almejava. Mas são nos momentos difíceis da vida que nós buscamos forças naqueles que nos cercam no intuito de seguir adiante. E foi com este amparo que se tornou possível chegar até aqui.

Agradeço aos excelentes profissionais da Universidade Federal do Maranhão que no início da graduação contribuíram sobremaneira com a minha formação acadêmica. Em especial aos professores Dr. Carlos André Sousa Dublante e Dra. Lindalva Martins Maia Maciel.

À Universidade Federal do Paraná pelos diferentes contextos educacionais disponibilizados que possibilitaram desenvolver a criticidade e a consciência político-educacional. Descobri o quão extraordinário é o mundo da educação, por intermédio dos professores com quem tive o privilégio de conviver e aprender. Hoje me sinto um felizardo, pois tive o prazer de ter em minha formação a experiência de duas excelentes instituições de ensino superior, que me propiciaram contextos distintos, mas ricos de saber.

Agradeço a minha orientadora Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia por ter me aceitado como orientando, pelos ensinamentos e conselhos pontuais que clarearam minhas ideias e direcionaram os rumos desta pesquisa. Obrigado pelas cobranças oportunas nos momentos pouco produtivos e por ter dedicado seu tempo, contribuindo assim com a minha formação.

Aos meus companheiros de graduação com os quais compartilhei das mesmas dificuldades e experiências. Percorremos os mesmos caminhos e juntos conquistamos a tão sonhada formação.

À minha família que deixei no Rio de Janeiro, que mesmo distante se fez sempre presente me apoiando nos momentos de tribulações, seja com uma palavra

de conforto ou com um conselho, e que compartilharam comigo das minhas alegrias e vitórias. Vocês são especiais em minha vida.

Agradeço à família que constituí por tudo aquilo que suportaram comigo. Sempre me culpei muito durante todo esse trajeto pela ausência em muitas situações em que queria estar ao lado dos meus filhos. Os seus sorrisos e abraços me deram forças para que erguesse a cabeça e seguisse adiante me regozijando. À minha esposa, pois vi em sua luta diária o esforço despendido em manter a casa, a sua rotina exaustiva de trabalho e de mãe, sem ter ao lado o seu marido para ajudar, pois os estudos consumiam boa parte do meu tempo. Graças a você pude me dedicar à graduação tendo a certeza de que tudo estaria bem e em seu devido lugar.

Agradeço a Deus por ter me concedido tudo aquilo que eu precisava e não oque pedia, por ter permitido que esse sonho se realizasse e por ter me mantido firme em toda trajetória. Aos Orixás e guias espirituais que ouvindo as minhas súplicas guiaram os meus passos diante das dificuldades enfrentadas.

Não posso aceitar como tática do bom combate a política do quanto pior melhor, mas não posso também aceitar, impassível, a política assistencialista que, anestesiando a consciência oprimida, prorroga "sine die", a necessária mudança da sociedade.

Paulo Freire

RESUMO

Criado no ano de 2004 através da MP nº 213/2004, o PROUNI surge tendo como objetivo a democratização do acesso à educação superior por meio da disponibilização de bolsas para a população de baixa renda, atendendo ainda negros, indígenas, portadores de necessidades especiais e professores, neste caso, como forma de melhorar a formação dos profissionais da educação básica. Sua lógica de funcionamento consiste na concessão de isenção tributária as instituições privadas de ensino superior participantes do programa, que em troca disponibilizam bolsas de 50% e 100% em seus cursos de graduação. Apesar de vir contribuindo para que boa parcela da população de jovens ingresse no nível superior de ensino, autores como Carvalho (2011); Catani, Hey e Gilioli (2006); Mancebo (2007); e Sousa (2010) fazem duras críticas ao PROUNI, apontando as deficiências do programa, mostrando ainda que ele tem se constituído como um instrumento de estímulo à expansão da iniciativa privada de ensino superior do Brasil. A partir dessas críticas surgiu a questão que embasou esta investigação: em que medida e de que maneira o PROUNI vem se constituindo como instrumento de fortalecimento da rede privada de ensino superior no estado do Paraná? Na busca pela resposta desta indagação a presente pesquisa assume características quantitativas. Tornando-se a análise dos dados do Censo de Educação Superior divulgado pelo INEP, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, disponibilizada pelo IBGE, e do sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil, e-MEC, reveladores da contribuição do PROUNI para a nova fase da expansão da rede privada de ensino superior em curso no estado do Paraná.

Palavras-chave: PROUNI. Democratização do Acesso. Educação Superior.

RESUMEN

En el año 2004 a través de la MP nº 213/2004, el PROUNI surge teniendo como objetivo la democratización del acceso a la educación universitaria por medio de la disponibilidad de becas para la población de bajos ingresos, atendiendo aún a negros, indígenas, portadores de necesidades especiales y profesores, en este caso, como forma de mejorar la formación de los profesionales de la educación básica. Su lógica de funcionamiento consiste en la concesión de exención tributaria a las instituciones privadas de enseñanza superior participantes del programa, que a cambio ofrecen becas de 50% y 100% en sus cursos de graduación. A pesar de venir contribuyendo para que buena parte de la población de jóvenes ingrese en el nivel superior de enseñanza, autores como Carvalho (2011); Catani, Hey y Gilioli (2006); Mancebo (2007); y Sousa (2010) hacen duras críticas al PROUNI, apuntando a las deficiencias del programa, mostrando que se ha constituido como un instrumento de estímulo a la expansión de la iniciativa privada de enseñanza superior de Brasil. A partir de esas críticas surgió la cuestión que fundamentó esta investigación: ¿en qué medida y de qué manera el PROUNI viene constituyéndose como instrumento de fortalecimiento de la red privada de enseñanza superior en el estado de Paraná? En la búsqueda por la respuesta de esta indagación la presente investigación asume características cuantitativas. El análisis de los datos del Censo de Educación Superior divulgado por el INEP, de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, disponible por el IBGE, y del sistema electrónico de seguimiento de los procesos que regulan la educación superior en Brasil, e-MEC, reveladores la contribución del PROUNI a la nueva fase de la expansión de la red privada de enseñanza superior en curso en el estado de Paraná.

Palabras clave: PROUNI. Democratización del Acceso. Educación Universitaria

LISTA DE ABREVIATURAS

COFINS	–	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CSLL	–	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
ENEM	–	Exame Nacional do Ensino Médio
ESPM	–	Escola Superior de Propaganda e Marketing
FGV	–	Fundação Getúlio Vargas
FIES	–	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC	–	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IES	–	Instituição de Ensino Superior
IESP	–	Instituição de Ensino Superior Privada
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRPJ	–	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	–	Ministério da Educação e Cultura
MP	–	Medida Provisória
OSP	–	Organização Social e Política do Brasil
PIS	–	Programa de Integração Social
PL	–	Projeto de Lei
PNAD	–	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PPPs	–	Parcerias Público Privadas
PROUNI	–	Programa Universidade Para Todos
REUNI	–	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SINAES	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNESPAR	–	Universidade Estadual do Paraná
USAID	–	United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	14
3	O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI	25
3.1	DA ELABORAÇÃO A EFETIVAÇÃO: O JOGO POLÍTICO EM TORNO DO PROUNI	30
4	O FORTALECIMENTO DA REDE PRIVADA DE ENSINO: CONSEQUÊNCIAS DO PROUNI NO PARANÁ	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

Durante a minha trajetória enquanto aluno, pude verificar o quão difícil se constitui ingressar em uma instituição pública de ensino superior, sendo eliminado pelo vestibular um número expressivo de pretendentes. Esse universo de excluídos acaba buscando as instituições privadas como alternativa viável para a realização de seus anseios. Entretanto, os altos valores das mensalidades acabam se tornando um fator impeditivo para que se possa arcar com os gastos da formação nesses estabelecimentos.

Nesse sentido, o Programa Universidade para Todos surge como mecanismo que viabiliza o acesso de estudantes às instituições privadas de ensino superior através da isenção das mensalidades ou da redução do valor despendido com elas, tornando assim viável o ingresso na educação superior.

Em vigor desde o segundo semestre de 2004, o PROUNI, surgiu em meio a um pacote de medidas do Governo Federal que tinham como principal objetivo promover a expansão do acesso ao nível superior de ensino. Dentro desta perspectiva, o programa viabiliza o acesso da população de baixa renda a esse nível de ensino através da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação, pelas instituições privadas de ensino superior. Em troca das bolsas ofertadas, as instituições participantes do programa recebem isenção tributária.

Apesar da crescente oferta de bolsas indicar que o PROUNI pode estar contribuindo assim para que boa parcela da população de jovens ingresse no nível superior de ensino, muitos pesquisadores vêm criticando o programa ao longo de sua vigência, pois na medida em que concede isenção fiscal, possibilita indiretamente que o dinheiro do erário seja utilizado para o financiamento do setor privado de educação superior, fazendo assim com que haja um fortalecimento desse segmento de ensino em detrimento da educação superior pública. (MANCEBO, 2007).

Somado a esse aspecto, Catani e Hey (2007) apontam que a priorização do programa ao acesso dos estudantes à educação superior e não a sua permanência, inviabiliza o término da graduação por muitos bolsistas que encontram dificuldades em arcar com os custos das mensalidades, mesmo que com valores reduzidos.

Foi a partir dessas críticas que surgiu a questão norteadora que orientou toda esta pesquisa: em que medida e de que maneira o PROUNI vem se

constituindo como instrumento de fortalecimento da rede privada de ensino superior no estado do Paraná?

Na busca por elementos que pudessem trazer indícios de como o programa contribui para o processo de expansão do ensino superior privado em curso, que o seguinte trabalho foi desenvolvido. Para tanto, após essa introdução, apresenta-se um breve resgate histórico de como ocorreu o processo de expansão da iniciativa privada no ensino superior brasileiro, buscando entender como agiram as políticas que priorizaram o setor privado em detrimento do público. Em seguida a análise do contexto em que foi concebido o PROUNI nos dá a noção dos principais problemas que eram enfrentados pela educação superior no país, realizando ainda a análise dos principais dispositivos de seu funcionamento, buscando assim compreender como ele busca viabilizar o acesso ao ensino superior. No subcapítulo o apanhado do jogo político que envolveu a elaboração do programa, possibilita identificar os benefícios obtidos pelas instituições privadas. E por fim é abordado como o PROUNI vem contribuindo para a manutenção da expansão do setor privado no Paraná, favorecendo assim para que haja o fortalecimento do setor.

Quanto à metodologia utilizada, o trabalho se constitui mediante pesquisa bibliográfica, de análise documental, e de dados referentes ao ensino superior, assumindo assim características quantitativas. Para os dados, se constituíram como fonte de pesquisa o Censo da Educação Superior, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil, e-MEC.

2 ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Tendo como uma de suas características a diversidade de tipos de instituições existentes, e modelos de cursos por elas ofertados, o ensino superior brasileiro tem hoje em sua estrutura organizacional a predominância de instituições da rede privada, que são responsáveis pela maior parte do atendimento da demanda por esse nível de ensino.

Apesar dessa presença expressiva de instituições privadas, ao longo de sua existência a educação superior brasileira já teve as instituições públicas como principais responsáveis pelo atendimento no nível superior de ensino, contudo, políticas governamentais implementadas que primaram pela expansão da educação superior pela via de incentivo a iniciativa privada, possibilitaram que houvesse o crescimento substancial desse setor no país.

Para que se possa ter melhor compreensão do início da presença majoritária das instituições privadas de ensino superior no Brasil, merece destaque a Lei nº 5.540/68 que realizou a Reforma Universitária em 1968, possibilitando o crescimento do ensino superior a um ritmo até então desconhecido.

Com a ascensão dos militares à presidência do Brasil em 1964, houve um período de duas décadas em que o país foi submetido a diversas transformações em vários setores.

A instituição da ditadura militar trouxe consigo um novo projeto de sociedade e, conseqüentemente, a necessidade de um novo projeto para a educação, pois, para além do poder da violência, que caracterizou esse período, era necessário que a ordem estabelecida se impusesse, também, no plano ideológico. Nesse sentido, a educação assumiu o papel de produzir as novas gerações de modo a consolidar e perpetuar o poder instituído. (MARTINS, 2011, p. 14).

Dentro desta perspectiva de doutrinação ideológica, na educação básica ocorreram à reestruturação da disciplina de Organização Social e Política do Brasil, OSPB, e a criação da disciplina de Educação Moral e Cívica. Ambas se constituíam como parte do projeto dos militares para construir valores na sociedade adequados ao ideal de segurança nacional.

O governo militar tinha como uma de suas metas o crescimento econômico nacional, entretanto, para poder implementar o seu projeto, tornava-se necessário à capacitação da população que apresentava baixa escolarização.

[...] a insuficiência de mão de obra qualificada para formação de “capital humano” foi preconizada pelo Governo Federal em diversos estudos de técnicos do MEC em associação com a USAID (Acordos MEC-USAID) e nos diversos programas de governo. Um dos principais desafios à implementação do projeto militar da “grande potência” era a institucionalidade do ensino superior brasileiro. (CARVALHO, 2005, p. 2, grifos da autora)

Sendo assim, em julho de 1968 o governo militar criou um Grupo de Trabalho, que tinha como missão estudar medidas que visavam à reformulação estrutural das universidades, e conseqüentemente a resolução dos problemas enfrentados naquele momento.

O movimento estudantil fomentava diversos debates dentro das universidades, e realizava manifestações na rua no intuito de pressionar o governo a tomar medidas que resolvessem as principais questões enfrentadas na educação superior. Essas manifestações foram crescendo diante dos resultados dos vestibulares que produziam um número expressivo de vestibulandos que não logravam êxito e acabavam eliminados.

Diante deste quadro, a Reforma Universitária foi impulsionada por dois objetivos explícitos. O primeiro era ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas, de modo a produzir o “capital humano” necessário para impulsionar o desenvolvimento econômico. O segundo era resolver a pressão da classe média que buscava o acesso ao ensino de graduação. (CARVALHO, 2005, p. 2).

Foi nesse contexto de reivindicações em pleno governo ditatorial militar, que a Lei nº 5.540/68 foi aprovada e iniciou a reestruturação do nível superior de ensino.

Entre as medidas propostas pela Reforma, com o intuito de aumentar a eficiência e a produtividade da universidade, destacam-se: o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação. (FÁVERO, 2006)

Apesar de ter contribuído de fato para o aumento da oferta do ensino superior no país, a Reforma Universitária de 1968 favoreceu a expansão do setor privado organizado por meio de instituições constituídas a partir de estabelecimentos isolados, voltados, predominantemente, para a transmissão de conhecimentos de natureza eminentemente profissionalizante. (SOUSA, 2010).

Na prática a reforma implementada criou mecanismos que possibilitaram o maior controle nos estabelecimentos de ensino, além de ter contido o ingresso nas universidades públicas através da criação do vestibular unificado e classificatório.

A Lei nº 5.540/68 estimulou a propagação do setor privado, uma vez que as universidades públicas não atendiam a demanda, e as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira apontavam para uma saída que implicava em o mínimo de gasto possível do Estado.

Pinto (2004), ao realizar uma análise histórica da situação do acesso ao nível superior de ensino no Brasil utiliza como base os indicadores da educação superior produzidos pelo INEP. Valendo-se dos dados apresentados em seu estudo, uma vez que durante a realização desta pesquisa não foi possível obter as informações necessárias para analisar o período, é possível perceber o crescimento da rede privada nos anos subsequentes a Reforma de 1968.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA (BRASIL – 1960/1975).

Ano	Total	Categoria Administrativa	
		Pública	Privada
1960	93000	52000	41000
1970	425478	210613	214865
1971	561397	252263	309134
1972	688.382	278.471	409.971
1973	772.800	300.079	472.721
1974	937.593	341.028	596.565
1975	1.072.548	410.225	662.323

FONTE: PINTO (2004).

No ano de 1960 é possível perceber que a rede pública de ensino superior era responsável por 56% das matrículas conforme mostra a Tabela 1. Nos anos que se sucederam após a aprovação da Lei nº 5.540/68, o país apresentou uma ampliação considerável nas matrículas de graduação, de tal forma que de 1960 a 1975 as matrículas cresceram 11 vezes. Entretanto, este aumento se deu de forma distinta entre as redes pública e privada, de maneira que, enquanto, no mesmo período, as matrículas na rede privada cresceram 1515%, na rede pública o aumento foi de 688%. Como resultado deste processo o setor privado que no ano de 1960 respondia por 44% das matrículas no ensino superior, passou a assumir 62% em 1975, ficando a rede pública responsável por apenas 38%.

Segundo Sousa (2010), mesmo com o aumento das vagas no ensino superior neste período, o Brasil continuou a dispor de uma oferta insuficiente neste nível de ensino para atender as novas demandas apresentadas, o que levava o governo a enfrentar pressões diversas pela ampliação de matrículas. Ainda segundo o autor, como consequência houve a expansão e diversificação interna do setor privado nas décadas seguintes, por meio de um considerável número de instituições de ensino superior que, respondendo de forma mais direta ao mercado, assumiram um caráter estritamente empresarial.

Na década de 1990 o país volta então a ver um surto de expansão da educação superior pela via privada. Almeida (2006) afirma que, muito desse crescimento deve-se entre outras razões à escassez de recursos governamentais investidos no sistema público de educação, transferindo-se para o setor privado a responsabilidade de ampliação das matrículas nesse nível de ensino.

O argumento é o de que o conhecimento propiciado pelo ensino superior deve ser visto como um investimento produtivo (pois garante ganhos), um bem privado ou uma mercadoria de interesse individual negociado no mercado de trocas. Daí a defesa de que o Estado se afaste da manutenção desse nível de ensino decorrendo a tese de que a educação superior é um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo. (CHAVES, 2005, p.10, grifo da autora).

Nesse período o Brasil passava por alterações nos padrões de intervenção estatal, como consequência das políticas neoliberais implementadas no país. Iniciado no mandato de Fernando Collor, o processo de mudança estrutural consolidou-se no período presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Esses dois governos tinham em comum o alinhamento de ideias com os organismos internacionais, dos quais merece destaque o Banco Mundial. Durante esse período um conjunto de medidas foram efetivadas visando à redução dos gastos públicos considerados excessivos dentro da visão neoliberal.

Para tanto, tornava-se premente a transferência para o setor privado das atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. A privatização e a constituição do setor público não estatal seriam os grandes instrumentos de execução dos serviços, que assim não demandariam o exercício do poder do Estado, mas apenas o seu subsídio. (MANCIBO, 2004a, p.848).

Aos moldes do que ocorrera em toda América Latina nesse período, o Brasil foi submetido a políticas basilares que se pautavam na abertura comercial, na

privatização do setor público e na redução do Estado. Ocorreram então uma sequência de privatizações de empresas estatais e serviços públicos, possibilitando assim o enxugamento do aparato estatal.

Segundo Almeida (2006), o ajuste estrutural do Brasil é acentuado no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, período em que o país é submetido a reformas que visavam à redução de custos e racionalização do gasto público para assegurar a estabilidade do Plano Real, melhoria da eficiência do aparelho do Estado e descentralização dos serviços, retirando da máquina pública as atividades que poderiam ser desenvolvidas por outras instituições.

Nesse sentido, o argumento utilizado era o de que, para solucionar a crise do Estado, era necessário reduzir o *déficit* causado por excessivos gastos públicos com pessoal e políticas sociais. Como consequência, tinha-se como eixo central a privatização com a finalidade de reduzir a presença do Estado, tanto na área produtiva quanto na área social. (CHAVES, LIMA e MEDEIROS, 2006).

No campo educacional uma série de instrumentos normativos foram instituídos com o intuito de reestruturar a educação para que esta atendesse as demandas do modelo neoliberal de acumulação do capital.

Com relação ao ensino superior, o Banco Mundial no ano de 1995 elaborou um conjunto de medidas voltadas para este nível de ensino em documento intitulado “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”. O relatório propunha uma maior diferenciação no ensino superior através da criação de instituições não universitárias e do aumento de instituições privadas, possibilitando assim o atendimento da demanda cada vez maior de educação superior. Indicando ainda para a necessidade da redução dos gastos e diversificação das fontes de financiamento. (BANCO MUNDIAL, 1995).

Apesar de boa parte da literatura que fora pesquisada referente ao período analisado imputar ao Banco Mundial a responsabilidade pelas medidas adotadas no país, é necessário ressaltar que os organismos internacionais são somente órgãos orientadores, sendo o Estado o principal agente indutor de políticas. Nesse sentido, as medidas adotadas para a educação superior durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil no período de 1995 a 2002, foram desenvolvidas em conformidade com as orientações do relatório do Banco Mundial, em virtude do governo em questão estar em consonância com as ideias neoliberais vigentes.

É nesse bojo que em 20 de dezembro de 1996 a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, lei nº 9.394, é aprovada e passa a regulamentar a educação no Brasil. Em concordância com a política neoliberal que vigorava, a LDB no que diz respeito à educação superior, impulsiona a expansão desse nível de ensino, principalmente através do setor privado.

Morosini, Franco e Segenreich (2010) afirmam que a LDB/1996 flexibilizou as formas organizacionais de oferta de educação superior, privilegiando a diversidade de formatos institucionais e modalidades acadêmicas e sua diversificação, repercutindo na questão da privatização do ensino.

No que se refere ao segmento privado de ensino superior, a lei nº 9.394/96 regulamentou o setor que até então era composto por instituições que em sua maioria mesmo sendo mercantis, eram aglutinadas em universidades sem fins lucrativos. Seguindo a tendência da diversificação institucional, o artigo 20 da LDB/96 passa a classificar as instituições em privadas em sentido estrito, ou seja, lucrativas, e em instituições sem fins lucrativos, sendo estas subdivididas em comunitárias; confessionais e filantrópicas.

A LDB/96 cria ainda em seu artigo 44 os cursos sequenciais por campos do saber, que são somados aos já existentes cursos de graduação, pós-graduação e extensão.

Morosini, Franco e Segenreich (2010) criticam esses cursos na medida em que atendem muito mais as necessidades das universidades de mercado, no sentido de oferecer cursos de curta duração e mais voltados para o mercado de trabalho.

Almeida (2006) afirma que neste caso fica evidente a linha privatista da LDB em relação à educação superior, uma vez que as instituições públicas, em geral universitárias, estão voltadas para a execução de cursos de graduação e de pós-graduação.

Ao analisar os dados do INEP referentes às instituições de ensino superior no período de 1995 a 2004, é possível verificar a dimensão da expansão do setor privado pós LDB/1996. Das 894 instituições existentes no ano de 1995, o Brasil passou para um total de 2013 instituições no ano de 2004, revelando assim um crescimento de 125%, conforme dados (TABELA 2).

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA (BRASIL – 1995/2004)

Ano	Total	Categoria Administrativa		
		Pública	Privada	
			Particular	Comum./Confes./Filant.
1995	894	210	684	---
1996	922	211	711	---
1997	900	211	689	---
1998	973	209	764	---
1999	1097	192	526	379
2000	1180	176	698	306
2001	1391	183	903	305
2002	1637	195	1125	317
2003	1859	207	1302	350
2004	2013	224	1401	388

FONTE: MEC/INEP

NOTA: SINAL CONVENCIONAL UTILIZADO:

--- DADO NÃO FORNECIDO PARA O PERÍODO

Entretanto, quando comparamos a evolução do setor público com o setor privado, é possível verificar que este obteve um crescimento de 161% enquanto aquele apresentou no mesmo período apenas 6,6% de aumento, demonstrando assim uma evolução sem precedentes no segmento privado lucrativo, tornando-o responsável por 88% do total de instituições de ensino superior do país.

A tendência à diversificação do sistema de educação superior não parou de se aprofundar, embalada no discurso ideológico de que o modelo único de universidade fracassou por seu alto custo, sua baixa eficiência, sua “natural” distância do mercado. (MANCEBO, 2015, grifo da autora).

Seguindo essa linha, no ano seguinte da entrada em vigor da Lei 9.394/96, foi aprovado o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 que estabeleceu a diversificação das instituições do sistema federal em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Em seu texto, estende aos centros universitários a autonomia de criação de novos cursos e aumento de vagas, possibilitando assim que esse tipo de estabelecimento de educação superior tenha liberdade para gerenciar a oferta de ensino de acordo com a demanda. Essa maior autonomia¹ dada a esse tipo de instituição no setor privado, sem a exigência de se constituírem como

¹ A lei nº 9.394 de 1996, no parágrafo 2º do artigo 54, já apontava para essa possibilidade afirmando que: “Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”.

estabelecimento de pesquisa, possibilitou que o ensino fosse comercializado de acordo com a melhor relação custo/lucro.

Posteriormente o Decreto nº 3,860 de 9 de julho de 2001, altera as regras de organização acadêmica das instituições de ensino superior, reagrupando-as em somente três tipos: universidades, centros universitários e faculdades integradas.

Segundo Morosini, Franco e Segenreich (2010), a expansão pós-LDB/1996 parece ter atingido a base organizativa da educação superior na medida em que, sob os princípios da diversificação e da diversidade, adota distintos formatos institucionais e de cursos, que se configuram sob diferentes modalidades terminais (diplomas e certificados) e de modo de oferta.

As empresas educacionais passaram a adotar novas estratégias em face da concorrência acirrada promovida pelo recente surto expansivo dos anos 90. Na busca por “clientes”, a diversificação de cursos possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, focadas na diferenciação em face da demanda ou do contexto local. São exemplos os cursos sequenciais, a distância e de extensão e de pós-graduação *lato sensu*. Para algumas IES de pequeno porte a solução foi permanecerem especializadas em um determinado nicho acadêmico, direcionadas ao extrato de maior renda, tais como a Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). (CARVALHO, 2012, p.7)

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DAS IES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA E, ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA. (BRASIL – 1996/2005).

Ano	Universidades		Centros universitários		Faculdades Integradas		Faculdades, Escolas e Institutos		Centros de Educação tecnológica e Faculdades de Tecnologia	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1997	77	73	0	13	1	77	133	526	0	0
1998	77	76	0	18	0	75	132	595	0	0
1999	72	83	0	39	2	72	102	711	16	0
2000	71	85	1	49	2	88	83	782	19	0
2001	71	85	2	64	2	97	82	954	26	8
2002	78	84	3	74	3	102	80	1.160	31	22
2003	79	84	3	78	4	115	82	1.321	39	54
2004	83	86	3	104	3	116	86	1.388	49	95

FONTE: MEC/INEP

A partir dos dados da (TABELA 3) é possível perceber a diversificação das instituições de ensino superior promovida pela política expansionista adotada no Brasil. Dentro da perspectiva de objetivação do lucro, o segmento privado pouco investiu na criação de Universidades, modelo institucional que por sua característica

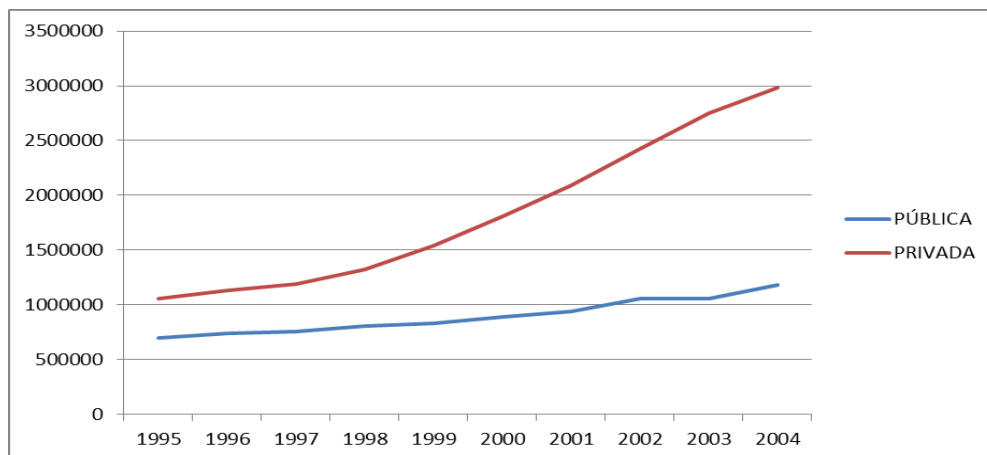
de promover ensino, pesquisa e extensão demonstra-se de alto custo. Sendo assim, obteve crescimento de apenas de 17,8%, no período de 1997 a 2004, enquanto as Faculdades, Escolas e Institutos cresceram 164% no mesmo período. As instituições públicas também sofreram o processo de diversificação, contudo, o modelo de Universidade ainda se constituiu como marca característica deste setor, apesar do pouco crescimento apresentado. Os Centros de Educação Tecnológica e Faculdades Tecnológicas foram as instituições que mais tiveram crescimento, apresentando o setor público 206% de expansão no período de 1999 a 2004, e o setor privado 1087% no período de 2001 a 2004.

Essa heterogeneidade do ensino superior possibilitou o aumento quantitativo das oportunidades de ingresso, principalmente pela via das instituições privadas, uma vez que a partir da regulamentação da LDB/96 foram criados mecanismos que possibilitaram ao setor privado a oferta de cursos curtos e de baixo custo à instituição, voltados principalmente às necessidades do mercado de trabalho.

Como consequência, é possível verificar a partir dos dados fornecidos pelo INEP referentes ao número de cursos de graduação presencial, que as instituições privadas tiveram um crescimento de 10% nos cursos, saindo dos 3666 ofertados no ano de 1996 para 10791 no ano de 2003, tornando-se assim responsáveis por 65% do total oferecido.

A diversidade de cursos ofertados juntamente com a formação em tempo reduzido, possibilitou que um maior número de pessoas ingressasse no nível superior de ensino. Dessa maneira, houve o aumento no número de matrículas na rede privada evidenciado nos dados abaixo (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA (BRASIL – 1995/2004)



FONTE: MEC/INEP

Em 1995 era registrada a oferta de 39,8% das matrículas em instituições públicas e 60,2% nas privadas. No ano de 2004, como resultado das políticas implementadas na área educacional, e da tendência da mercantilização do ensino, as instituições públicas passaram a responder por 28,3% das matrículas enquanto as privadas 71,7%.

A realidade empresarial dá a educação superior uma nova concepção, muito diferente das universidades baseadas no tripé ensino, pesquisa, extensão. Se, historicamente, essa educação superior atendia a uma lógica estratégica na qual as universidades, em sua maioria públicas, eram os pilares de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, na década de 90, sobretudo, essa lógica passa a ser a do mercado. (ALMEIDA, 2006, p. 56).

Nesse sentido, a promulgação da lei nº 9.394 em 1996 juntamente com outros aparatos legais que vieram na sequência, possibilitaram que houvesse o aumento do número de instituições privadas na educação superior, na medida em que regulamentaram o processo da livre iniciativa do setor privado neste nível de ensino.

De acordo com Neves, Raizer e Fachinetti (2007) em tese, a diversificação do sistema educacional de nível superior deveria assegurar condições mais favoráveis, menor custo e maior adaptabilidade à demanda, para uma incorporação massiva de novos estudantes.

A política expansionista adotada nesse período aumentou consideravelmente as possibilidades de acesso à educação superior, principalmente

através do grande número de instituições privadas, e pela diversidade de cursos por elas ofertados. Contudo, apesar do aumento significativo não foi possível atender a demanda, ficando ainda fora dos estabelecimentos de ensino superior uma parcela significativa da população.

Segundo Morosini, Franco e Segenreich (2010), a ampliação de tipos de organização institucional acadêmica e de tipos de instituições de educação superior mantidos ou criados pelos documentos normativos brasileiros pós-LDB/96, não se mostraram suficientes para atender ao critério da equidade de acesso e permanência.

Como consequência, segundo os dados da Síntese dos Indicadores Sociais do ano de 2004 fornecidos pelo IBGE, e do INEP para o mesmo ano, da população compreendida entre a faixa etária de 18 a 24 anos, somente 17,3% estava sendo contemplada com as vagas ofertadas no ensino superior. Quando diante dos mesmos dados analisamos a porcentagem de jovens entre de 18 e 24 anos que se encontrava cursando o nível superior de ensino, esse número chega apenas a 10,6%.

Sendo assim, a política de diversificação dos formatos organizacionais, bem como das modalidades de educação superior oferecidas, não se mostraram suficientes para se constituírem como elementos que pudessem de fato promover a expansão do acesso à educação superior.

3 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI

No ano de 2003 chega à presidência da república Luís Inácio Lula da Silva, tendo como um dos desafios de seu governo a resolução da problemática enfrentada pelo ensino superior, que mesmo após a expansão da década de 1990 ainda não atendia grande parcela da população dentro da faixa etária prevista para esse nível de ensino.

Como apontado por Dantas e Sousa Junior (2009, p. 2), “a eleição de Lula da Silva, numa coalizão de centro-esquerda, levantou expectativas de uma brusca mudança na política econômica e social, o que acabou não acontecendo. Mas, por outro lado, introduziu importantes alterações na política social.”

Para muitos, a sua eleição proclamou uma nova época de mudanças progressivas que, mesmo não sendo revolucionárias, definiam o “*fim do neoliberalismo*”. No entanto, o que tem-se observado é um continuísmo e em alguns pontos até um aprofundamento da política praticada por seus mais recentes antecessores [...]. (ALMEIDA, 2006, p. 60, grifo do autor).

Embora se tenha elementos que apontem para uma mudança do papel do Estado durante os dois governos Lula, no que diz respeito ao ensino superior a política adotada, em certa medida², seguiu a linha da manutenção do modelo defendido pelos organismos internacionais.

Um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União. (MANCEBO, 2004b, p. 80).

Constituindo-se como o carro chefe da ampla reforma implementada, o Programa Universidades para Todos, PROUNI, surge então com a finalidade de, diante da situação em que se apresentava a educação superior, viabilizar o aumento da oferta de vagas, democratizando o acesso a esse nível de ensino.

Antes, porém de falar sobre o PROUNI, faz-se necessária uma abordagem, mesmo que resumida, da conjuntura da educação superior no país.

² Apesar da efetivação de políticas que incentivaram a iniciativa privada, o governo Lula implantou programas voltados à educação superior pública, que se encontrava esquecida em governos anteriores. Dentre os programas que impactaram diretamente a expansão da rede pública de ensino superior, destaca-se o REUNI que remodelou as universidades criando condições para a ampliação do acesso e permanência.

Segundo Catani e Hey (2007), a quase universalização do ensino fundamental na década de 90, culminou em um maior número de alunos cursando o ensino médio, bem como seus concluintes, fato que gerou uma tensão de parte da população para continuar os estudos, aumentando assim a procura pelo acesso a educação superior.

Essa análise é corroborada quando olhamos para o valor de 86% da taxa de matrícula bruta³ do ensino médio para o ano de 2003, demonstrando assim a grande capacidade potencial de atendimento dessa etapa de ensino, fato que possibilitava que a cada ano fosse gerado um número maior de recém-formados que almejavam o ingresso no ensino superior.

Como segundo aspecto, o estímulo à rede privada de ensino superior promovido pós LDB/96, possibilitou que houvesse o crescimento exponencial desse setor, tanto em relação ao número de instituições, como de alunos atendidos e cursos ofertados.

Contudo, mesmo diante do aumento significativo da oferta foi possível verificar a cada ano o crescimento do número de vagas ociosas no segmento privado, demonstrando assim que boa parte da população continuava não sendo atendida.

Catani e Hey (2007) apontam como um dos possíveis motivos para esse fenômeno, o fato de que a maioria da oferta de vagas nas instituições de ensino superior ocorreu na rede privada, onde os custos estavam fora do alcance para maioria das famílias.

Segundo Almeida (2006) o segmento privado começara a sofrer efeitos de uma crise, em virtude da inadimplência generalizada e de uma crescente falta de confiabilidade de seus diplomas.

Os dados da (TABELA 5) mostram o aumento da oferta de vagas e revelam o crescente número de vagas ociosas no setor privado da educação superior brasileira. A cada ano o número de ingressantes nos estabelecimentos privados era bem menor que a quantidade de vagas disponibilizadas, fazendo assim com que no ano de 2003 a capacidade ociosa da rede privada alcançasse a marca de 42,1% das vagas ofertadas.

³ É a razão entre o número total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino (independente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível.

TABELA 5 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS E OCIOSAS NA REDE PRIVADA (BRASIL – 1997/2003)

Ano	Vagas Ofertadas	Vagas Ociosas	%
1997	505.377	113.336	22,4
1998	570.306	115.318	20,2
1999	675.801	142.250	21
2000	970.665	306.181	31,5
2001	1.151.994	359.925	31,2
2002	1.477.733	553.084	37,4
2003	1.721.520	725.647	42,1

FONTE: MEC/INEP

Seguindo a análise realizada por Chaves, Lima e Medeiros (2006), a política de expansão do ensino superior pela via do setor privado, estaria então encontrando o seu limite, em virtude da incapacidade financeira das famílias manterem seus filhos nesse tipo de estabelecimento de ensino.

Neste contexto, o PROUNI surge tendo como escopo equacionar soluções para os problemas enfrentados pela educação superior: a baixa porcentagem de jovens cursando o nível superior de ensino; o grande número de vagas ociosas nas instituições privadas; e o aumento da pressão sobre a demanda pelo ensino superior, principalmente em virtude do aumento no número de egressos do ensino médio.

Sendo assim, o programa através do aproveitamento de parte das vagas ociosas das instituições privadas de ensino superior, estaria proporcionando o ingresso de boa parcela da população que se encontrava excluída desse nível de ensino, elevando a taxa de matrícula da educação superior no Brasil.

O princípio do Prouni segue essa orientação: promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006, p. 127)

O PROUNI então se configura como uma forma do governo viabilizar o acesso ao nível superior de ensino a baixo custo. Porém a destinação de recursos públicos à iniciativa privada, mesmo que de forma indireta, desagradava uma

parcela daqueles que estavam envolvidos no processo de formulação do programa, fazendo com que ocorresse um intenso debate acerca da sua legitimidade.

Diante deste quadro, Souza e Menezes (2014) apontam que a comunidade acadêmica, os atores sociais, atores governamentais e atores sistêmicos⁴ travavam discussões em torno do papel do Estado na política nacional de educação superior. De um lado estavam aqueles que defendiam que ela deveria ser entendida como um bem público, onde os retornos eram percebidos pela sociedade, e de outro os que a concebiam como um bem individual, ou seja, os benéficos cabiam ao indivíduo que investia na sua formação. Ainda segundo os autores, no que diz respeito à forma de financiamento os (atores publicistas⁵) defendiam que os recursos orçamentários deveriam ser ampliados para a expansão do acesso ao ensino superior no país, enquanto os (atores privatistas⁶) argumentavam que o mercado é que deveria ser o responsável por essa ação.

No segundo semestre de 2004 diante desse cenário de debates e tensões é criado o PROUNI através da MP nº 213/2004, e em 13 de janeiro do ano de 2005 com a lei nº 11.096 ele é instituído com o objetivo de promover a expansão do acesso da população de baixa renda ao ensino superior.

Seu funcionamento consiste na oferta de bolsas de estudo em instituições de ensino superior privado com ou sem fins lucrativos, participantes do programa, as quais recebem em troca a isenção fiscal⁷ do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Ao aderir o programa, as instituições com ou sem fins lucrativos devem ocupar 9,3% de suas vagas disponibilizadas a estudantes pagantes matriculados, com estudantes bolsistas integrais. Como forma alternativa as instituições poderão

⁴ Termo utilizado pelos autores para designar um grupo de pessoas que representando as mantenedoras das instituições privadas de ensino superior, foram capazes de afetar inteiramente os rumos da elaboração do PROUNI.

⁵ Defendiam que o Estado não deveria aplicar recursos públicos em instituições privadas de ensino superior, sendo estes destinados à educação pública. (grifo dos autores).

⁶ Defendiam que o Estado deveria investir recursos públicos no ensino superior de forma direta ou indireta. (grifo dos autores).

⁷ A Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal n. 456, de 5 de outubro de 2004 "Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade Para Todos". Regulamenta procedimentos para realização do cálculo da isenção fiscal decorrente da adesão ao PROUNI, sendo revogada pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1394, de 12 de setembro de 2013.

também disponibilizar 4,5% de bolsas integrais em função do número de alunos pagantes matriculados, desde que ofereçam bolsas parciais de 50% ou 25% de forma que a soma dos benefícios alcance 8,5% em relação ao seu faturamento com cursos de graduação ou sequencial de formação específica.

Utilizando como critérios de seleção o fator socioeconômico e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o programa: destina-se a estudantes concluintes do ensino médio em escolas públicas, ou particulares desde que tenham frequentado na condição de bolsistas integrais; atende ainda professores da rede pública de ensino que queiram formação nas áreas de licenciatura, normal superior ou pedagogia; além de contemplar portadores de necessidades especiais, os autodeclarados negros e indígenas.

Para ser beneficiado com a bolsa de ensino, o concorrente além de não poder ter curso superior e nem está cursando, deve possuir renda familiar compreendida entre 1,5 a 3 salários mínimos. Para os casos em que a renda chegue a 1,5 salários mínimos, o candidato receberá bolsa de estudo integral, e possuindo renda familiar de até 3 salários mínimos terá direito as bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25%.

Catani e Hey (2007) apontam que mesmo diante das bolsas concedidas, os estudantes encontravam dificuldades para manterem-se nos cursos, uma vez que a renda familiar do público alvo do PROUNI é baixa ao ponto de que a locomoção e os materiais mínimos para a realização da graduação tornam-se fatores que dificultam a conclusão dos cursos.

Sendo assim, visando subsidiar algumas dessas despesas, em setembro de 2005 foi sancionada a Lei 11.180 que criou a bolsa permanência no valor de R\$ 300,00, destinada a bolsistas integrais matriculados em cursos em tempo integral, cuja carga horária seja igual ou superior a seis horas diárias.

Entretanto, Carvalho (2006) afirma que apesar da bolsa permanência representar um avanço importante do programa, o valor concedido é insuficiente para o custeio das despesas que ela se propõe a auxiliar. Além de ter sua abrangência reduzida, uma vez que apenas cerca de 2% do total de bolsistas do PROUNI foram beneficiados com esse auxílio.

Ao longo de sua vigência o PROUNI passou por outras alterações além da criação da bolsa permanência, ocorrendo no ano de 2011 à mudança na regra da renúncia fiscal concedida às instituições participantes do programa. Segundo

Silveira (2013), com a promulgação da Lei 12.431 de 24 de junho de 2011, a isenção tributária passou a ser vinculada ao número de vagas que de fato são ocupadas. Sendo assim, o estabelecimento de ensino superior recebe a isenção conforme a porcentagem de alunos beneficiados com bolsas, e não mais de acordo com as bolsas ofertadas.

Mais recentemente, foi veiculada pela mídia que a partir de 2018 professores que já tenham ensino superior cursado poderão fazer uma segunda licenciatura com bolsa do PROUNI, sem a necessidade de comprovação de renda. Segundo o portal de educação do UOL (2017), a medida faz parte da Política Nacional de Formação de Professores, anunciada, no dia 18 outubro de 2017 pelo MEC. Ainda de acordo com o site, o MEC informou que das 56 mil bolsas do PROUNI oferecidas para cursos de licenciatura, 20 mil não são preenchidas.

3.1 DA ELABORAÇÃO A EFETIVAÇÃO: O JOGO POLÍTICO EM TORNO DO PROUNI

O processo de elaboração do PROUNI foi marcado por intenso jogo político em que diversos grupos buscavam influenciar a formulação do programa visando à obtenção de seus interesses. Dentre esses grupos merece destaque o setor privado de ensino superior que diante dos debates realizados, conseguiu viabilizar alterações que tornaram o PROUNI mais próximo dos seus interesses.

A grande ociosidade de vagas da rede privada já chegava a uma taxa de 49,5%⁸ no ano de 2004, ano de criação do PROUNI, revelando assim os efeitos da crise da educação superior brasileira, que afetava as instituições privadas de ensino superior.

Pinto (2004), afirma que a capacidade ociosa das instituições de ensino superior privadas, as obrigaria a buscar influenciar políticas públicas capazes de preencher suas vagas ociosas e evitar a falência de muitas instituições.

E de fato a ociosidade de vagas das instituições privadas as impulsionou em uma corrida pela busca de recursos do governo que ajudasse a reverter essa realidade. Nesse sentido, ao realizar a análise do que estava proposto no texto do PL nº 3.582/2004, e aquilo que de fato foi efetivado através da MP nº 213/2004 e

⁸ Dado do Censo da Educação Superior/INEP

logo em seguida instituído com a Lei nº 11.096/2005, é possível perceber as alterações realizadas que beneficiaram o segmento privado de ensino superior.

Do momento em que o PL deu entrada na Câmara até a sua retirada pelo governo, foram realizadas 292 propostas de emendas das quais a maioria beneficiava as mantenedoras. (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006)

Souza e Menezes (2014) afirmam que quase todas as mudanças realizadas no texto legal desses instrumentos normativos foram no sentido de restringir os direitos estudantis e aumentar as vantagens das IESP.

O PL previa a concessão de bolsas integrais para os egressos do ensino médio realizado em escolas públicas, e aos professores que desejassem formação nos cursos de licenciatura ou pedagogia. Para cada nove alunos pagantes matriculados a instituição participante do programa deveria ofertar uma bolsa integral, sendo os critérios de seleção a nota obtida no ENEM e o perfil socioeconômico, não podendo o pretendente possuir renda familiar maior que um salário mínimo.

Ao invés do que se tinha no PL, com a aprovação da Lei 11.096/2005 as instituições privadas passaram a ter que ofertar uma bolsa integral para cada 10,7 alunos matriculados pagantes. Tendo ainda a opção de conceder uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes matriculados, desde que ofertem bolsas parciais de 50% e 25% até atingir a porcentagem de 8,5% do faturamento com cursos.

Na MP nº 213/2004 ficou estabelecido que os estudantes que cursaram o ensino médio em instituição privada também seriam contemplados pelo PROUNI, desde que tenham sido bolsistas integrais. Com relação à renda familiar estabelecida, o valor saiu de um salário mínimo para um salário mínimo e meio, podendo chegar a três salários mínimos.

Outra alteração diz respeito ao descredenciamento da instituição caso obtivesse avaliação insuficiente no SINAES. Segundo Catani, Hey e Gilioli (2006), inicialmente o PL previa que ocorreria a desvinculação da instituição em se constatando desempenho insatisfatório por dois anos consecutivos ou três intercalados no período de cinco anos. Já na medida provisória as avaliações foram ampliadas de duas para três consecutivas, retirando do texto legal as três avaliações intercaladas, e a desvinculação ficou restrita somente ao curso avaliado. Ficando estabelecido que as bolsas referentes ao curso desvinculado seriam redistribuídas pelos cursos da instituição nos processos seletivos seguintes.

Essa mudança na regra é bastante emblemática visto que desobriga a IESP de má qualidade a investir na melhoria do seu padrão de ensino. Evidentemente os cursos não são instituições autônomas, capazes de avançar ou retroceder de forma unilateral, pois fazem parte de um sistema educativo mais amplo, que é a própria instituição. (SOUZA e MENEZES, 2014, p.624)

Mais uma mudança que caracteriza o benefício concedido ao segmento privado, está no fato de que a proporção de bolsas ofertadas pelas instituições privadas deveria ser a mesma em todos os cursos, turnos e unidades administrativas. Sendo essa regra modificada a partir da MP nº 213/2004, de modo que a proporção fica estabelecida no termo de adesão ao programa, deixando assim uma brecha para que as instituições restrinjam “o acesso dos estudantes bolsistas aos seus cursos mais concorridos, para os quais há ocupação de todas as vagas, disponibilizando as bolsas nos cursos de menor concorrência, para os quais haja excesso de vagas”. (SOUZA e MENEZES, 2014, p. 621)

Outro aspecto relevante diz respeito à natureza jurídica das instituições de ensino superior privadas. Em seu texto a MP nº 213/2004 possibilita que as instituições sem fins lucrativos beneficentes se tornem com fins lucrativos se assim optarem, a partir da data de sua publicação. Estabelecendo que “passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de vinte por cento do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.”. (BRASIL, 2004).

A grande questão aqui está justamente no fato de que esse tipo de instituição já conta com a imunidade fiscal, não sendo assim a adesão ao PROUNI proveitosa economicamente, além de estar sujeita a regras flexíveis do programa. A possibilidade de mudança de natureza jurídica beneficia essas instituições na medida em que passam a gozar de maiores benefícios e ainda passam a destinar uma porcentagem menor de bolsas.

Nesse ponto, a concepção do programa fere o artigo 213 da Constituição Federal de 1988, uma vez que a Carta Magna não permite a destinação de recursos públicos para instituições com fins lucrativos e apenas admite bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio e, neste caso, para as instituições sem fins lucrativos.(CARVALHO, 2006, p. 989)

Catani, Hey e Gilioli (2006) em estudo onde analisam a trajetória do PROUNI, citam como exemplo de vantagem obtida através de mudança de natureza administrativa o caso da Universidade Estácio de Sá. A partir da adesão ao programa esta instituição deixou de ser filantrópica passando para com fins lucrativos, não precisando mais oferecer 20% de gratuidade, apenas 10%.

Diante da demonstração de algumas das modificações que foram efetuadas, é possível perceber que perante o jogo político travado no desenvolvimento do PROUNI, o setor privado conseguiu lograr êxito na medida em que as alterações que foram realizadas beneficiaram diretamente as instituições privadas, em detrimento dos estudantes beneficiados pelo programa. Pelas regras aprovadas, essas instituições passaram a oferecer uma quantidade menor de bolsas gratuitas e sem deixar de usufruir de todos os benefícios tributários integralmente. A vitória obtida além de favorecer a rede privada de ensino superior, fez com que ela já saísse fortalecida do processo de elaboração do PROUNI. (SOUZA e MENEZES, 2004)

4 O FORTALECIMENTO DA REDE PRIVADA DE ENSINO: CONSEQUÊNCIAS DO PROUNI NO PARANÁ

O PROUNI foi criado com o intuito de ampliar o acesso à educação superior, principalmente da população de baixo poder aquisitivo, atendendo ainda negros, indígenas, portadores de necessidades especiais e professores, neste caso, como forma de melhorar a formação dos profissionais da educação básica.

A concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de ensino superior em troca de renúncia fiscal surge acompanhada pela retórica de justiça social e de inclusão das camadas sociais menos favorecidas, cujo principal indicador é o baixo contingente de alunos de 18 a 24 anos que frequenta o ensino superior. (CARVALHO, 2006, p. 980)

Nesse sentido, o programa se constitui como uma política pública que tem como objetivo corrigir as desigualdades educacionais, tendo como foco grupos que historicamente encontram dificuldade em ingressar nas instituições de ensino superior, visando ainda à elevação da taxa de matrícula desse nível de ensino.

Somente nos cinco primeiros anos de sua vigência, período compreendido entre os anos de 2005 e 2009, foi ofertado, entre bolsas integrais e parciais, um total de 887.445 bolsas em todo o país, sendo o programa desde sua criação até o ano de 2016, responsável pelo atendimento de mais de 1,9 milhão⁹ de estudantes. Entretanto, apesar do discurso do governo de que o PROUNI promove a democratização do ensino superior, o programa desde a sua criação vem sendo alvo de diversas críticas, pois na medida em que concede isenção fiscal às instituições particulares, proporciona o fortalecimento do setor privado.

Carvalho (2011) afirma que, existem evidências de que o financiamento do programa representa a continuidade na manutenção do crescimento do segmento particular por meio da sustentação financeira de estabelecimentos educacionais. Em busca dessas evidências, os dados do Censo da Educação Superior são reveladores da capacidade do programa de contribuir para o fortalecimento da rede privada de ensino, tendo como foco o estado do Paraná.

É possível perceber a partir dos dados da (TABELA 6) que houve um crescimento de 28% no número de instituições públicas no Brasil entre os anos de

⁹ Segundo Portal do PROUNI

2005 e 2016, enquanto as instituições privadas tiveram um aumento de apenas 9% em seu quantitativo no mesmo período. Apesar da porcentagem maior de crescimento das instituições públicas, a rede privada de ensino no ano de 2016 respondia por 88% das instituições de ensino superior no País.

Na contra mão do que ocorrera no Brasil, no estado do Paraná houve uma queda de 40% no número de instituições públicas de 2005 a 2016, enquanto o quantitativo de instituições privadas teve aumento de 17% no mesmo período. No que se refere à rede pública a maior queda ocorreu na rede estadual de ensino superior, a qual apresentou uma diminuição de 59% no número de instituições. Reis (2015) aponta para um dado interessante referente a esse fenômeno, onde no ano de 2014 as sete faculdades isoladas estaduais existentes, passaram a constituir a Universidade Estadual do Paraná (Unespar). Tal fato representaria então uma diminuição na quantidade de instituições, porém uma melhora na qualidade do ensino ofertado. Mesmo diante desse fato é inegável a soberania da rede privada de educação no estado, onde no ano de 2016 o quantitativo de instituições do setor equivalia a 93% do total no Paraná.

TABELA 6 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA (BRASIL/PARANÁ – 2005/2016)

Ano	Brasil		Paraná	
	Pública	Privada	Pública	Privada
2005	231	1934	22	150
2006	248	2022	22	158
2007	249	2032	22	161
2008	236	2016	22	156
2009	245	2069	19	164
2010	278	2100	21	160
2011	284	2081	21	164
2012	304	2112	21	174
2013	301	2090	20	176
2014	298	2070	14	173
2015	295	2069	14	172
2016	296	2111	13	176

FONTE: MEC/INEP

Outro fato importante aparece quando desmembramos os dados referentes às instituições privadas no estado. No período de 2005 a 2009 o setor privado apresentou um crescimento de 9% apenas, entretanto quando analisamos o crescimento das instituições lucrativas e não lucrativas, verifica-se que esta apresenta uma queda de 20%, enquanto aquela um aumento de 15% no número de

instituições no mesmo período. Infelizmente só foi possível verificar a evolução nos tipos institucionais até o ano de 2009, em virtude de o INEP consolidar as informações na classificação “privada”, os dados referentes às instituições do segmento.

A queda apresentada pelas instituições não lucrativas pode ser explicada pelo fato do PROUNI não ser vantajoso economicamente para esse tipo de estabelecimento de ensino. Sendo assim, o fechamento ou a mudança de natureza jurídica prevista pelo programa, tornam-se saídas viáveis. Já as instituições lucrativas demonstraram no período que permaneceram expandindo, fruto dos benefícios concedidos pelo PROUNI.

Apesar do aumento constatado, a rede privada de ensino vem apresentando uma desaceleração em sua expansão, quando comparamos com o período da década de 1990, em que houve um crescimento vertiginoso no setor. Para esse fenômeno Sousa (2010, p. 5) levanta as seguintes hipóteses: “[...] transformação de IES menores em outras de maior porte, por meio de compras por grupos com maior expressão no setor; processos implícitos à própria consolidação do setor – fusões, falências, incorporações etc.[...]”.

Carvalho (2012) ao realizar pesquisa sobre a mercantilização da educação superior brasileira indica o fenômeno que está acontecendo no setor privado, aonde a fusão de instituições de ensino vem possibilitando a formação de grandes conglomerados.

Isto vem ocorrendo por meio de reestruturação operacional, seja pela aquisição de instituições de porte médio ou pequeno em dificuldades financeiras, seja através de fusões de capital, cuja cooperação permite ganhos de escala e maior fatia de mercado, bem como novos nichos de mercado geográficos e vantagens pelo crescimento de alunos e de cursos já autorizados pelo MEC. (CARVALHO, 2012, p.8)

A incorporação de pequenas instituições por gigantes organizacionais possibilita a formação de grandes empresas da educação que passam a ter controle do mercado de ensino superior no país. O fortalecimento da iniciativa privada estaria ocorrendo com o incentivo da política adotada pelo governo.

[...] muitas dessas instituições privado-mercantis gozam de isenções fiscais e previdenciárias que as favorecem do ponto de vista patrimonial e de ampliação de sua liquidez. Elas beneficiam-se com as parcerias público-privadas, as famosas PPPs; como é o caso do Programa Universidade para

Todos (PROUNI), ou ainda com a injeção de recursos públicos para a manutenção dos seus alunos, como é o caso do programa do Crédito Educativo, hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). (MANCERO, 2015, p.5)

Segundo Hey, Catani e Gilioli (2006, p. 128) “o PROUNI representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes”.

A partir da adesão ao programa, as instituições privadas que até então sofriam efeitos da inadimplência dos alunos que não conseguiam arcar com os altos valores das mensalidades, beneficiaram-se através da redução dos custos operacionais que ele proporcionou.

Nesse sentido, Carvalho (2011) ao examinar o impacto da renúncia fiscal proveniente da adesão ao PROUNI sobre a rentabilidade dos estabelecimentos de ensino, verificou que o programa é altamente vantajoso para as instituições privadas, principalmente as instituições com fins lucrativos. Para melhor demonstrar isso foi feita a reprodução da tabela elaborada por Carvalho e Lopreato (2005), onde é realizada a análise dos benefícios diferenciados do PROUNI, discriminando a base de cálculo e as alíquotas dos principais tributos federais nas três categorias de estabelecimentos particulares.

TABELA – 7 ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA DE IES

Tributos	Instituição com fins Lucrativos		Instituição sem fins Lucrativos			
	Antes	PROUNI	Confes./Comum.		Filantrópica	
			Antes	PROUNI	Antes	PROUNI
IRPJ	25% x lucro	--	--	--	--	--
CSLL	9% x lucro	--	--	--	--	--
COFINS	7,6% x receita	--	3% x receita	--	--	--
PIS	1,65% x receita	--	1% x receita	--	1% x folha	--
INSS (patronal)	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	--	--

FONTE: CARVALHO E LOPREATO (2005)

Observando a comparação realizada na tabela acima é possível perceber que com a adesão ao PROUNI as instituições com fins lucrativos deixam de contribuir com os cofres públicos o IRPJ, o PIS, a COFINS e a CSLL, deixando-as em situação similar a das instituições Confessionais e Comunitárias, continuando com o mesmo status institucional e ofertando um quantitativo baixo de bolsas. A

desoneração fiscal proporciona acréscimo no lucro, possibilitando assim o aumento significativo da rentabilidade dessas instituições, o que acaba servindo de sinalizador aos credores e acionistas sobre a solidez financeira dos negócios. (CARVALHO, 2011)

Já as instituições confessionais e comunitárias deixaram de recolher o PIS e a COFINS, sendo o primeiro de baixo impacto sobre a rentabilidade, enquanto a segunda incentiva o aumento do número de matrículas gerando assim um aumento nos ganhos dessas instituições. Em virtude da imunidade e da isenção já usufruídas pelas instituições Filantrópicas, estas se beneficiam somente com a isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. (CARVALHO, 2006)

Quanto à oferta de bolsas do PROUNI pelas IESP do Paraná, em todos os processos seletivos realizados desde a sua criação no ano de 2005 até o ano de 2016, constata-se que o estado é o terceiro da federação que mais ofertou bolsas¹⁰, ficando atrás somente de Minas Gerais e São Paulo. Somente no ano de 2014 o total de bolsas do PROUNI ofertadas no Paraná correspondia a 12% do total de vagas disponibilizadas no estado, enquanto que em São Paulo o quantitativo de bolsas representava apenas 7,9% das vagas ofertadas. Esse maior percentual apresentado no Paraná nos mostra uma oferta real de bolsas ainda maior que a do estado de São Paulo, indicando assim a necessidade de análise mais aprofundada, em que pese não ser realizada nesta pesquisa, para que se possa verificar que elementos vêm contribuindo para que este fenômeno ocorra. Infelizmente os dados referentes às vagas ofertadas que realmente foram ocupadas, bem como as instituições participantes do programa, não são disponibilizados pelo site do PROUNI, empobrecendo assim a pesquisa. Entretanto é possível inferir a partir dos dados obtidos que, o número expressivo de bolsas ofertadas implica em um número considerável de instituições participantes do programa no estado, possibilitando assim que o setor privado se mantenha hegemônico no Paraná. É plausível deduzir também que as bolsas disponibilizadas influenciaram e influenciam diretamente no quantitativo de matrículas realizadas.

Nesse sentido, a partir da análise dos dados da (TABELA 8) chega-se a conclusão que a iniciativa privada no ano de 2016 era responsável por 66% do total de matrículas do ensino superior no estado do Paraná. No período de 2005 a 2016,

¹⁰ Informação obtida a partir da análise dos dados disponibilizados pelo site do PROUNI.

as matrículas na rede privada de ensino cresceram 24%, enquanto que na rede pública o aumento foi de 21%. Embora o setor privado lidere em termos de evolução no número de matrículas realizadas no ensino superior no período analisado, é possível verificar que o crescimento das matrículas na rede privada vem ocorrendo em um ritmo mais lento que o apresentado no período pós LDB/1996. Para esse fenômeno Carvalho afirma que:

Não é à toa, que nos últimos anos, a tendência é de desaceleração do crescimento das IES particulares, em decorrência do decréscimo de matrículas em IES não lucrativas, aquelas relativamente menos beneficiadas pelo programa. Em movimento oposto, as empresas educacionais continuam em franca expansão, embaladas também pelo movimento de reorganização do mercado. (CARVALHO, 2011, p.18)

TABELA – 8 EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA (PARANÁ – 2005/2016).

Ano	Categoria Administrativa	
	Pública	Privada
2005	107.078	205.020
2006	110.350	201.498
2007	108.281	208.215
2008	111.498	218.243
2009	109.592	215.345
2010	113.569	221.734
2011	120.347	227.730
2012	121.015	233.955
2013	121.828	238.596
2014	123.572	252.991
2015	128.710	261.256
2016	130.189	254.443

FONTE: MEC/INEP

Essa hipótese ganha força quando a partir dos dados do INEP referentes ao período de 2005 a 2009 verificamos que as matrículas das instituições privadas em sentido estrito cresceram 7,6%, enquanto que nas instituições sem fins lucrativos houve uma queda de 5,4% no número de matrículas realizadas.

O PROUNI estaria então contribuindo para a manutenção da expansão do setor privado com fins lucrativos, garantindo assim o seu fortalecimento, em detrimento do setor sem fins lucrativos, que vinha apresentando sinais visíveis de diminuição no ritmo de crescimento.

Mancebo (2007, p.110) afirma que o PROUNI estabelece relações com o setor privado que:

[...] contribui para o aumento da oferta privada nesse campo; possibilita o financiamento público indireto para os estabelecimentos de ensino superior privados, pois é bem esse o caso da renúncia fiscal; e fortalece o setor privado que mais se expandiu nos últimos anos, isto é, o com fins lucrativos. (MANCEBO, 2007, p.110)

A expansão do setor privado puro¹¹ intensifica a transformação da educação em um grande negócio, que pode ser comercializado visando à obtenção de lucro, tornando-se os estudantes clientes, “disputados por instituições privadas de ensino superior que reproduzem, em seu interior, relações capitalistas, por meio de práticas instrumentais e utilitaristas, distanciando-se da reflexão crítica e da educação como possibilidade emancipadora” (CHAVES, 2010, p. 496).

As tendências das políticas públicas de ampliação do acesso, tais como as ligadas às ações afirmativas, à criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e ao incremento do crédito educativo, indicam que a configuração do sistema de educação superior no país – marcada pela hegemonia do setor privado na oferta de vagas – tende a se consolidar com tais políticas, já que atendem à ampliação do acesso com a manutenção da estrutura de oferta de vagas nesse setor. (CATANI e HEY, 2007, p. 424)

Vale ressaltar que o PROUNI faz parte de um conjunto de medidas do governo Lula que visam não só a democratização do acesso ao nível superior de ensino, como também têm como meta a reestruturação das universidades federais, através da criação de novas universidades e destinação maior de recursos. “Entretanto, tais ações não significam a alteração da configuração estratificada que o sistema de educação superior assumiu nos últimos 20 anos e o fortalecimento da hegemonia do mercado privado no setor”. (CATANI e HEY, 2007, p. 424)

Diante do que até aqui foi exposto, perceber-se que apesar do PROUNI ter sido implantado visando à inclusão de jovens na educação superior, ele tem se constituído como um instrumento que possibilita que o setor privado se fortaleça, mantendo assim a sua hegemonia. As instituições de ensino superior privadas vêm se beneficiando com o programa através da renúncia fiscal e do aumento nos lucros que ela propicia, entretanto, mesmo diante desse quadro favorável a capacidade ociosa do setor vem aumentando a cada ano.

¹¹ Puro para diferenciar das instituições privadas sem fins lucrativos que cobram mensalidades, porém o lucro não é apropriado pelos proprietários.

Em 2003, de acordo com os dados do INEP, o setor privado no Brasil registrava 42,1% de vagas ociosas, enquanto a média nacional era de 36,9%, e a do setor público de 5,0%. Já em 2005, ano em que o PROUNI foi institucionalizado, o setor privado apresentava uma porcentagem de 47% de ociosidade em suas vagas disponibilizadas. Esse percentual só aumentou no decorrer dos anos seguintes, chegando a 59% em 2016.

A (TABELA 9) mostra como se deu a evolução do número de vagas ofertadas e ociosas na rede privada do Paraná.

TABELA – 9 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS E OCIOSAS NA REDE PRIVADA (PARANÁ – 2005/2016)

Ano	Vagas Ofertadas	Vagas ociosas	%
2005	132.558	65.167	49%
2006	144.146	79.285	55%
2007	146.896	78.632	53%
2008	149.429	79.614	53%
2009	161.295	94.433	58%
2010	159.270	91.079	57%
2011	160.867	93.151	58%
2012	166.989	81.078	48%
2013	202.448	118.174	58%
2014	168.564	75.740	45%
2015	185.016	100.793	54%
2016	182.487	110.217	60%

FONTE: MEC/INEP

No ano de 2005 as instituições privadas no estado apresentavam 49% de vagas ociosas, percentual maior que a média nacional. Esse alto índice de ociosidade não só se manteve como apresentou crescimento nos anos posteriores, levando o setor a apresentar 60% de ociosidade no ano de 2016. De 2005 a 2016 as vagas disponibilizadas que foram de fato ocupadas apresentaram um crescimento de 7,2%, enquanto as vagas ociosas aumentaram 69% no mesmo período.

Na prática, por meio desse Programa, o governo acabou fazendo concessões à grande parte das reivindicações do setor privado, induzindo as instituições que dele fazem parte a oferecer bolsas a estudantes de baixa renda em troca de isenções fiscais. Todavia, nem mesmo com esta intenção o PROUNI tem se mostrado eficiente em relação a uma possível redução do número de vagas ociosas no setor privado da educação superior [...] (SOUSA, 2010, p. 12)

Mesmo com as benesses concedidas através do PROUNI, a ociosidade de vagas no setor privado continuou a crescer ano a ano. Para esse fenômeno Sousa (2010, p.10) elenca os seguintes fatores:

No caso das IES privadas, em função da gestão universitária que um grande número delas adota, é comum a prática que se convencionou chamar de “estoque de vagas”, que se explica pelo fato de essas instituições solicitarem ao MEC a abertura de um número mais elevado de vagas, considerando a quantidade de vagas que elas, de fato, pretendem oferecer. Também é razoável supor que o aumento progressivo do número de vagas ociosas nestas IES esteja associado ao crescimento desordenado do setor, acentuado, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990. Além disso, crescimento desse setor, em nível de país, tem sido projetado, historicamente, a partir do lucro que suas instituições podem obter com a prestação dos seus serviços, e não das demandas sociais, fazendo com grande parte delas sejam criadas visando a atender sinais imediatos de mercado. (SOUSA, 2010, p. 10)

Sendo assim, é possível afirmar que se um dos fatores motivadores do forte *Lobby* exercido pelo setor privado em torno da elaboração do PROUNI fora a obtenção de uma solução que revertesse o quadro de ociosidade de vagas que enfrentavam as instituições privadas de ensino superior, a manutenção e evolução desse quadro indica: que a ociosidade não implica necessariamente em uma situação de crise do setor, uma vez que mesmo a um ritmo mais lento, ele continua crescendo e se mantendo hegemônico; ou vai se chegar a um ponto em que a ociosidade começará a comprometer as instituições privadas de ensino superior.

Dentre os objetivos do PROUNI está à elevação da taxa de matrícula do ensino superior que no ano de 2004 chegava a 10,6%. O PNE de 2001 estabelecia como uma de suas metas, o provimento da oferta de educação superior para 30% da população de 18 a 24 anos até o ano de 2010. Contudo, diante dos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem, PNAD, dos anos de 2005 a 2015, verifica-se que o programa pouco contribuiu para esse propósito. O Brasil registrava uma taxa de matrícula líquida de 11,3% no ano de 2005, chegando 18% no ano de 2015. O aumento aparentemente significativo do atendimento da demanda, além de estar abaixo do previsto pelo PNE, demonstra que a maioria dos jovens entre 18 e 24 anos ainda não se encontra cursando o ensino superior.

Outro dado importante a ser considerado diz respeito à tendência do envelhecimento da população brasileira, levando assim a diminuição do número de jovens entre 18 a 24 anos no país. No período analisado houve uma queda de 9%

dessa população, enquanto que as matrículas no ensino superior tiveram uma evolução de 49%. Esse fenômeno impacta diretamente os dados referentes à taxa de matrícula bruta, gerando assim a elevação desse índice dando a falsa ideia de que as vagas ofertadas estejam de fato contemplando a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível de ensino.

O Paraná apresentava em 2005 uma taxa de matrícula bruta de 25%, acima da média nacional, atingindo o percentual de 32% no ano de 2015. Diante desses dados surge o seguinte questionamento: se o PROUNI tem como uma de suas metas a elevação da porcentagem de jovens cursando o nível superior de ensino, por que o terceiro maior número de bolsas disponibilizadas concentra-se no Paraná, que possui uma taxa de matrícula bruta acima da média nacional, e não em estados que apresentam ainda hoje taxas abaixo que as apresentadas no Brasil?

Sendo assim, é possível deduzir que “o PROUNI não resolve o problema do acesso ao ensino superior, uma vez que o Norte e o Nordeste concentram os menores índices de escolarização superior e, ainda assim, são as regiões que possuem menos estabelecimentos”. (MARTINS, 2011, p. 23)

A análise dos dados aqui apresentados nos dá indícios de que o PROUNI tem se constituído muito mais como um instrumento que atende aos interesses das instituições privadas de ensino superior no estado do Paraná, contribuindo assim para que o setor privado se mantenha em expansão. Ao invés de atender de fato a demanda pelo ensino superior democratizando o acesso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa realizada constatou-se que a expansão do setor privado no ensino superior teve início no período da ditadura militar, entretanto, a partir da década de 1990 o crescimento do setor além de se intensificar, ganhou nova dimensão em virtude da diversificação dos modelos institucionais e das modalidades de cursos por eles ofertados. O alinhamento de ideias do governo de Fernando Henrique Cardoso com as diretrizes dos organismos internacionais possibilitou que houvesse a adoção de medidas que intensificaram o processo de privatização do ensino superior.

Segundo Almeida (2006) a política neoliberal do Estado implementada nesse período para as universidades brasileiras, tem como características a falta de investimentos no campo da pesquisa científica e tecnológica e um abandono em relação ao ensino superior universitário público.

Nesse sentido, a promulgação da Lei 9394/1996 possibilitou que houvesse uma “grande expansão de matrículas na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI em instituições privadas, embora tenha se observado também aumento de matrículas e instituições no setor público”. (CATANI e HEY, 2007, p. 417)

Apesar da grande expansão apresentada tanto no número de instituições como no número de vagas ofertadas, o ensino superior ainda apresentava no início do século XXI um quantitativo insatisfatório de jovens que frequentavam esse nível de ensino.

Diante desta realidade o PROUNI passa a vigorar no ano de 2004 oferecendo renúncia fiscal às instituições privadas, “com a contrapartida de que os impostos e contribuições não pagos por essas IES sejam convertidos em bolsas totais [...] ou parciais [...] para alunos de baixa renda.” (CATANI e HEY, 2007, p. 420)

Carvalho (2011, p. 4), afirma que “ao longo do processo de elaboração do PROUNI em face da atuação das associações representantes das instituições particulares, é possível afirmar que houve flexibilização de requisitos e a redução da contrapartida por parte das instituições particulares”.

Ao final do jogo político travado em torno da elaboração do programa, as instituições privadas de ensino superior conseguiram tornar o PROUNI mais vantajoso aos seus interesses, possibilitando assim que houvesse o aumento significativo da rentabilidade através da concessão de isenção tributária.

[...] as IESP lograram êxito em modificar todas as regras da política que lhes trariam benefício, reduzindo a quantidade de bolsas, os controles institucionais das exigências de investimentos, sem, contudo, reduzir em nada os benefícios tributários. Nota-se que a única regra importante do programa que não foi alterada foi aquela relativa às isenções fiscais, pois manteve-se a supressão das alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. (SOUZA e MENEZES, 2014, p. 628)

Segundo Carvalho (2006, p.995) “as instituições mais beneficiadas parecem ser as lucrativas, que não apenas estão submetidas às regras mais flexíveis, como também obtêm maior ganho relativo em renúncia fiscal, em troca de um número reduzido de bolsas de estudos”.

A análise dos dados possibilitou perceber que o setor privado passa por uma nova fase expansionista, onde as instituições privadas em sentido estrito continuam crescendo e ampliando assim o seu mercado de atuação, e as instituições sem fins lucrativos apresentam uma queda significativa, levando assim os índices do setor a apresentarem um ritmo mais lento de crescimento. É possível inferir que esse fenômeno esteja ocorrendo em consequência da influência do PROUNI no setor, uma vez que os benefícios obtidos com a isenção tributária do programa têm impactado de diferentes maneiras as instituições privadas, em função da natureza jurídica que elas apresentam. Sendo menos vantajoso para as instituições Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas, os efeitos da renúncia fiscal concedida pelo PROUNI tem repercutido no processo de expansão em curso.

No estado do Paraná o PROUNI parece ter contribuído sobremaneira com o fortalecimento do setor privado, na medida em que elevou os índices do setor a níveis acima aos da média nacional. Nesse sentido, a partir do número expressivo de bolsas disponibilizadas pelas instituições do estado é possível deduzir que: há uma grande adesão ao programa das instituições privadas; o número de matrículas na rede privada sofre impacto das bolsas ofertadas do programa; o PROUNI tem se mostrado como um programa de estímulo à expansão das IESP.

[...] longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. (MANCERO, 2004b, p. 86)

Mesmo após 10 anos de vigência do PROUNI, os dados referentes à taxa de matrícula líquida no Brasil em 2015 demonstravam que o acesso ao nível superior de ensino ainda não tinha se expandido a ponto de atender de maneira satisfatória os jovens com faixa etária entre 18 a 24 anos. É possível afirmar que a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação de 2014 em elevar a taxa de matrícula na educação superior para 50%, e a taxa líquida para 33% até 2024 está longe de ser cumprida, se as políticas voltadas para o ensino superior se mantiverem seguindo a mesma linha de manutenção da iniciativa privada, sem levar em consideração os motivos pelos quais os jovens ainda não conseguem ingressar na educação superior.

Infelizmente os dados mais específicos que iriam possibilitar um estudo mais completo do PROUNI não são disponibilizados pelo MEC, ficando as informações referentes ao programa resumidas a dados mais genéricos, sendo este fato alvo de críticas de outros autores¹². Entretanto, a presente pesquisa buscou informações e dados que indicassem em que medida e de que maneira o PROUNI vem se constituindo como instrumento de fortalecimento da rede privada de ensino superior no estado do Paraná.

Sobre as hipóteses aqui levantadas cabem ainda outras análises que vislumbrem outros aspectos que venham corroborar ou não com as conclusões apresentadas, possibilitando assim para que se tenham subsídios suficientes para o aprimoramento do PROUNI, de forma que ele de fato possibilite a democratização do acesso ao nível superior de ensino.

¹² Carvalho (2006) e Catani, Hey e Gilioli (2006) são exemplos de pesquisadores que apontam a ausência de informações sobre o PROUNI como uma realidade que acaba por prejudicar estudos mais aprofundados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sergio Campos de. **O AVAÇO DA PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: O ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado.** 2006. 123 p. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói - RJ, 2006.

BIRD/BANCO MUNDIAL. **La Ensanñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia.** (El Desarrollo en la práctica) Washington, D.C: BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>> Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 5540, de 28 de nov. de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, nov. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540compilada.htm>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dez. de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Decreto n. 2306, de 19 de ago. de 1997. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Decreto n. 3.860, de 09 de jul. de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3860.htm>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Projeto de lei n. 3582, de 18 de mai. De 2004. Dispões sobre instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Brasília, Mai. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2004/msg234-040513.htm> Acesso em: 15 Jun. 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 213, de 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**, Brasília, 13 set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm> Acesso em: 15 Jun. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.096, de 13 de jan. 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 julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra e Domicílios – PNAD**. Educação. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. MEC/INEP. **Censo da Educação Superior**. INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BRASIL. MEC. **Plano Nacional de Educação**, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em: 20 nov. 2016

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR E RENÚNCIA FISCAL: DA REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 AO PROUNI. In: **Reunião anual da Anped**, 28., 2005, Caxambu – MG. Disponível em: <http://28reuniao.anped.org.br/?_ga=2.124433674.1875588668.1506267932-869799911.1506267932>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CARVALHO, C. H. A. de; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. **Impulso**, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio-ago. 2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/12741869-Financas-publicas-renuncia-fiscal-e-o-prouni-no-governo-lula.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, v.27, n.96, p. 979-1000. Out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br/scielo.php>>. Acesso em: 19 jul. 2017

CARVALHO, C.H.A. de. Uma análise crítica do financiamento do PROUNI: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: **Reunião Anual da ANPED**, 34., 2011, Natal-RN. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/imagens/trabalhos/GTT11/GTT11-35%20int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A Mercantilização da Educação Superior Brasileira e as Estratégias de Mercado da IES Lucrativas. In: **Reunião Anual da ANPED**, 35, 2012, Porto de Galinhas – PE. Disponível em: <http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT11%20Trabalhos/GT11-2301_int.pdf> Acesso em: 17 nov. 2016

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 125-140. 2006, UFPR. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155013353009>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

CATANI, A.M.; HEY, A.P. A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação de acesso. **Atos de pesquisa em educação**, Blumenau, v. 2, n. 3, p. 414-429, set./dez. 2007.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO. In: **Reunião Anual da Anped**, 28., 2005, Caxambu – MG. Disponível em: <http://28reuniao.anped.org.br/?_ga=2.124433674.1875588668.1506267932-869799911.1506267932>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; LIMA, Rosângela Novaes; MEDEIROS, Luciene Miranda. **Reforma da Educação Superior Brasileira - de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula Da Silva**: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. 2006. Disponível em: <http://gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf>. Acesso em: 26 jun. 15

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010.

DANTAS, Éder; SOUSA JUNIOR, Luiz de. Na Contracorrente: A Política do Governo Lula para a Educação Superior. In: **Reunião anual da Anped**, 32. 2009, Caxambu – MG. Disponível em: < <http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT11-5581-Int.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. In: **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

MANCEBO, Deise. Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, 2004a.

MANCEBO, Deise. “Universidade para todos”: a privatização em questão. In: **Proposições**, v. 15, n. 3 (45), set/dez. 2004b, p. 75-90.

MANCEBO, D. Reforma da educação Superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v.7, n. 21, p. 103-123, maio./ago. 2007.

MANCEBO, Deise. Educação Superior no Brasil: Expansão e Tendências (1995-2014). In: **Reunião anual da Anped**, 37., 2015, Florianópolis – SC. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT11-3726.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2017

MARTINS, Raisia Maria de Arruda. **PROUNI: UMA POLÍTICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR?**. 2011. 98 p. Dissertação (Mestre em Educação)- Educação, UFV, Viçosa - MG, 2011. Disponível em: <<http://locus.ufv.br/handle/123456789/3421>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

MEC libera Prouni para professor já formado e amplia formação a distância. 18/10/17. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2017/10/18/mec-formacao-professores.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2017

MOROSINI, Marília Costa; FRANCO, Maria Estela Dal Pai; SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. **A expansão da Educação Superior no Brasil Pós LDB/96: organização institucional e acadêmica**. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/15034/9320>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Fellini. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 09, n. 17, p. 124-157, jan. 2007. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/74.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

PINTO, J. M. de R. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - out. 2004. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 13 dez. 2015.

REIS, Luiz Fernando. O Financiamento das Instituições Estaduais de Ensino Superior no Estado do Paraná: Uma Análise Comparativa (1995 – 2014). In: **Reunião anual da Anped**, 37., 2015, Florianópolis – SC. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT11-4265.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2017

SILEVIRA, Grazielle Vital da. **A adesão das Instituições privadas ao PROUNI: interesses em pauta**. 2013. 122 p. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, UFMT, Cuiabá, 2013.

SOUSA, José Vieira de. Aumento de Vagas Ociosas na Educação Superior Brasileira (2003-2008): Redução do Poder Indutor da Expansão via Setor Privado? In: **Reunião anual da Anped**, 33. 2010, Caxambu – MG. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/AUMENTODEVAGAS.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

SOUZA, M. R. Araújo ; MENEZES, Monique . Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?. **Ensaio** (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 22, p. 609-633, 2014.