



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DANIELLE DIAS DA COSTA

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO AMAPÁ (2006-2011):
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E PERMANÊNCIA,
NA EDUCAÇÃO SUPERIOR?**

Macapá
2013

DANIELLE DIAS DA COSTA

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO AMAPÁ (2006-2011):
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E PERMANÊNCIA,
NA EDUCAÇÃO SUPERIOR?**

Dissertação apresentada à linha de pesquisa: Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional, do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Norma Iracema de Barros Ferreira.

Macapá
2013

DANIELLE DIAS DA COSTA

**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO AMAPÁ (2006-2012):
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E PERMANÊNCIA,
NA EDUCAÇÃO SUPERIOR?**

Dissertação apresentada à linha de pesquisa:
Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional, do
Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional,
da Universidade Federal do Amapá, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Regional.

Data da aprovação:
16/09/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Norma Iracema de Barros Ferreira
Orientadora (PPGMDR/UNIFAP)

Prof. Dr. Arley José Silveira da Costa
Membro (PPGMDR/UNIFAP)

Prof.^a Dr.^a Daginete Maria Chaves Brito
Membro (PPGDAPP/UNIFAP)

Prof. Dr. Iuri Cavlak
Suplente (PPGMDR/UNIFAP)

Prof.^a Dr.^a Eliane Superti
Suplente (PPGDAPP/UNIFAP)

A meus pais e irmãos, pelo apoio incondicional ao longo da minha trajetória de vida e acadêmica.

A Tásia Holanda, que me acompanhou nessa longa construção, pela compreensão, amizade e carinho, se relevando uma verdadeira ouvinte e interlocutora, já sendo a minha “Mestra” desde a Graduação.

A Ana Paula Arruda, que se tornou uma grande amiga e parceira nessa jornada, sendo sempre muito atenciosa, prestativa e carismática. Espero que essa amizade transponha as fronteiras do tempo e da distância.

A meus amigos de perto e de longe, por existirem e serem incentivadores de minha interminável sede pelo conhecimento.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Norma Iracema de Barros Ferreira, por escolher este desafio, bem como sua paciência e incansável disposição em compartilhar seus conhecimentos como Historiadora, Psicóloga e Educadora de luta, por uma escola pública e de qualidade.

A Arley Costa, pela relevante contribuição que enriqueceu ainda mais este trabalho desde a fase do Exame de Qualificação.

A Marinalva Oliveira, por ser uma incentivadora da minha busca por uma formação continuada e em permanecer lutando por uma escola pública e uma educação inclusiva.

A André Guimarães, pelo incentivo e por ter despertado em mim um olhar crítico, quando se fala e pensa em Educação.

A Emerson Monte, por sua preocupação em ajudar, assim como o seu gentil apoio em mostrar caminhos ao longo da minha busca, neste estudo.

As Instituições de Ensino Superior, locus/sujeitos da pesquisa, que reconheceram a importância deste estudo e que permitiram atingir os objetivos propostos.

Aos Coordenadores Institucionais e bolsistas PROUNI que participaram como sujeitos da pesquisa.

A sociedade atual cultiva, como privilégio de classe, a ‘predestinação universitária’. A autêntica democratização do ensino consiste precisamente em extinguir a predestinação universitária. Para tanto, é necessário que o processo educacional, em todas as suas fases, seja franqueado às massas trabalhadoras na totalidade, e estas atravessem, portanto, sem obstáculos intransponíveis, os pórticos das faculdades. (PINTO, 1986 *apud* MICHELOTTO *et alii*, 2006).

RESUMO

Esta pesquisa contemplou o Programa Universidade para todos (PROUNI), lançado no Governo Lula, tendo como perguntas norteadoras: de que forma o PROUNI se estabelece como política pública? Em que medida possibilita acesso e permanência aos bolsistas, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011? As hipóteses foram: o PROUNI assume uma feição de política pública focalizada e compensatória; o acesso às Bolsas ocorre de forma meritocrática e parcial, dentre os Cursos oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior (IES); a responsabilidade pela permanência fica delegada tão-somente ao acadêmico. O objetivo geral propôs caracterizar o PROUNI, como política pública, em sua trajetória e principais interesses envolvidos. Quanto aos específicos constaram de: avaliar em que medida o PROUNI permite o acesso, por meio do ingresso, matrículas, Cursos contemplados e custo-aluno, além de analisar as condições de permanência dos bolsistas. Na metodologia, adotou-se a abordagem quantitativa-qualitativa, optando pelo Estudo de Caso Coletivo. O *locus* foram sete IES que aderiram ao PROUNI, com Cursos de Graduação presenciais (2006-2011), sendo que somente três participaram do estudo, duas integralmente e uma parcialmente. Realizou-se análise documental e aplicação de questionário semiestruturado, para dois Coordenadores e 33 bolsistas, em duas IES. Na interpretação dos resultados usou-se a técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados obtidos e válidos para o Amapá corroboram as hipóteses, ao evidenciar que: 1) O PROUNI como política pública: manifesta-se com uma feição focalizada e compensatória, privilegiando as IES privadas, em detrimento dos estudantes; 2) Acesso: o PROUNI aumentou em média 4% o número de matrículas nas IES privadas; somente uma IES ofertou Bolsas em todos os seus Cursos; o custo da isenção fiscal é alto, em relação ao número baixo de Bolsas; o custo-aluno é superior à média das mensalidades dos Cursos ofertados; 3) Permanência: há ausência de assistência estudantil, tanto institucional quanto governamental; as principais dificuldades dos estudantes são as de ordem financeira, para se manterem no Curso; pelo menos 4 a cada 10 bolsistas não integralizaram o Curso Superior no período estipulado e aproximadamente sete, em cada dez vagas com Bolsa PROUNI, no Estado, encontram-se em instituições mal avaliadas, tendo como referência a avaliação feita pelo INEP, em 2011, no Amapá. Conclui-se que o PROUNI atinge de forma seletiva e pontual, o problema da demanda excedente por Educação Superior, favorecendo as IES privadas, com uma volumosa isenção fiscal e flexibilização dos lucros com as Bolsas parciais. Isto porque trata-se de uma política fundamentada em ditames de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que condicionam a criação de políticas públicas a curto prazo, de baixo custo e emergencial, sem atingir as causas do problema, seguindo a ordem neoliberal.

Palavras-chave: Política Pública. Acesso. Permanência. Educação Superior.

ABSTRACT

This research deals with the University for All Program (PROUNI), introduced by Lula Government, whose guiding questions: how PROUNI establishes itself as public policy? In what scale and permanence it allows access to the exhibitioners in the State of Amapá among the years of 2006 to 2011? The hypotheses for those questions were: PROUNI assumes a feature of public policy focused and compensatory; access to scholarships occurs in a meritocratic and partial way among the courses offered by Higher Education Institutions (HEIs); the responsibility for the permanence is merely delegated to the academic. The overall objective had proposed to characterize the Program as public policy, in its trajectory and in the main involved interests. Furthermore, as for the specific deals, they consisted in: evaluating in what scale PROUNI allows the access through the ingress, enrollment, included courses and cost -student, besides analyzing the conditions of permanence of the scholars. For the methodology, it was adopted the quantitative-qualitative approach, opting for the Collective Case Study. The locus were seven HEIs that had joined to the PROUNI, with graduation courses face-to-face (2006-2011), of which only three of them had participated of the study, two of them on fulltime and the other partially. It was conducted for document analysis and was applied semi-structured questionnaire for two coordinators and thirty three scholars in two HEIs. In the interpretation of the results was used the analysis of content technique. The results gotten and valid for the State of Amapá corroborate the hypothesis, showing that: 1) The PROUNI as public policy manifests with a feature focused and compensatory, favoring private institutions in detriment of the students, 2) Access: The PROUNI has increased on average of 4% the enrollments in private HEIs; only one IES offered scholarships in all its courses, the cost of the tax exemption is high compared to the low number of scholarships; the cost-student is higher than the average of monthly courses that are offered, 3) Permanence: there is an absence of student assistance, both institutional and governmental levels, the main difficulties of the students are the financial to keep themselves on the course. It was concluded that the PROUNI achieves the students in a selective and isolated way the problem of the surplus demand for higher education, favoring private HEIs, with a massive tax exemption and flexibility of the profits with the partial scholarships. After all, it was evidenced that it is a policy based on the dictates of international organizations such as the World Bank and International Monetary Fund, which determine the creation of public policies in short term, of low cost and that has an emergency character, without reaching the causes of the problem, following the neoliberal order.

Key-words: Public Policy, Access, Permanence, Higher Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Número de instituições, por organização acadêmica, no Brasil (2010)	34
Gráfico 2	– Evolução do n. de IES, públicas e privadas, no Amapá (1991-2010)	85
Gráfico 3	– Evolução do n. de IES e matrículas na Ed. Sup., no Amapá (1991-2011)	96
Gráfico 4	– Evolução do n. de matrículas em Cursos de Graduação, por categoria administrativa, no Amapá (1991-2011)	98
Gráfico 5	– Ingressos por Curso, com Bolsas PROUNI, Amapá (2006-2011)	106
Gráfico 6	– Ingressos de bolsistas PROUNI nas IES <i>Beta</i> e <i>Gama</i> , no Amapá (2006-2011)	107
Gráfico 7	– Bolsistas participantes da pesquisa, por faixa etária, no Amapá	108
Gráfico 8	– Demonstrativo da faixa etária dos bolsistas PROUNI, no Brasil (2005-2012)	108
Gráfico 9	– Bolsistas participantes da pesquisa, por Curso e tipo de Bolsa, no Amapá	114
Gráfico 10	– Situação empregatícia dos bolsistas PROUNI pesquisados nas IES	134
Gráfico 11	– Renda familiar dos bolsistas PROUNI pesquisados nas IES	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estimativa do percentual de investimento público direto em educação, em relação ao PIB, por nível de ensino, no Brasil (2000-2010)	36
Quadro 2 – Principais modificações entre o PL n. 3.582/04, a MP 213/04 e a Lei n. 11.096/05	47
Quadro 3 – IES com fins lucrativos e Comum./Confes./Filant., no Brasil (2005-2009)	55
Quadro 4 – Alíquotas e base de cálculo dos tributos, por categoria de IES, no Brasil (2005)	56
Quadro 5 – Renúncia Fiscal gerada pelo PROUNI, por tipo de tributo, no Brasil (2006-2011)	58
Quadro 6 – Percentual da representatividade das bolsas PROUNI, em relação às matrículas nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)	60
Quadro 7 – Percentual das Bolsas PROUNI, em relação ao tipo de bolsa ofertada, nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)	60
Quadro 8 – Percentual da representatividade do número de bolsistas PROUNI em relação às matrículas na Ed. Sup. Pública, no Brasil (2006-2010)	64
Quadro 9 – Percentual de alunos ingressantes em instituições particulares, por Cursos acessados nas IES privadas, PROUNI e FIES, no Brasil (2006)	67
Quadro 10 – IES e Cursos presenciais, por ordem de criação, no Amapá (1990-2011)	87
Quadro 11 – IES, no Amapá, que aderiram ao PROUNI (2006-2011)	88
Quadro 12 – - Evolução do n. de IES, por categoria administrativa, no Brasil (1995-2010)	90
Quadro 13 – Evolução do n. de IES, por setor público e privado, no Brasil (2005-2009)	90
Quadro 14 – IES com Cursos presenciais, por categoria administrativa, no Amapá (2012)	91

Quadro 15 –	Isenção fiscal anual decorrente do PROUNI, na IES <i>Alfa</i> (2007-2011)	93
Quadro 16 –	- Isenção fiscal anual decorrente do PROUNI, na IES <i>Beta</i> (2007-2011)	93
Quadro 17 –	Custo-aluno anual e mensal do bolsista PROUNI, na IES <i>Alfa</i> (2007-2011)	95
Quadro 18 –	Custo-aluno anual e mensal por estudante, na UNIFAP (2007-2011)	95
Quadro 19 –	Percentual de Bolsas PROUNI, na Ed. Sup. privada – Amapá/Brasil (2006-2011)	99
Quadro 20 –	Percentual por tipo de Bolsa PROUNI, na Ed. Sup. privada, no Amapá (2006-2011)	101
Quadro 21 –	Cursos das IES que ofertam Bolsas PROUNI, no Amapá (2006-2011)	102
Quadro 22 –	Cursos com e sem oferta de Bolsas PROUNI, no Amapá	103
Quadro 23 –	Percentual de Cursos sem Bolsas PROUNI, por IES, no Amapá (2006-2013)	105
Quadro 24 –	Nível de Qualidade dos serviços educacionais, segundo o IGC das IES, no Amapá (2011)	109
Quadro 25 –	Cursos cadastrados nas IES privadas que ofertam Bolsa PROUNI, em relação aos das IFES, no Amapá (2006-2012)	118
Quadro 26 –	Lista comparativa de Cursos com Bolsa PROUNI, em relação aos Cursos das IFES, no Amapá (2005-2011)	119
Quadro 27 –	Projeção para o ingresso na Educação Superior, no Amapá (2010-2014)	125
Quadro 28 –	Percentual da população, por classes de rendimento mensal, Amapá (2010)	135
Quadro 29 –	Ingressos e Concluintes com Bolsa PROUNI, por Curso, no Amapá (2005-2012)	139
Quadro 30 –	Índices de Conclusão e de Evasão Total, na UNIFAP e IES privadas, no Amapá (2006-2011)	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Valor por bolsista obtido da relação entre o número de bolsas ocupadas e isenção fiscal do PROUNI, no Brasil (2005-2010)	62
Tabela 2 –	Estimativa do investimento público direto por estudante, na Educação Superior, anual e mensal, no Brasil (2000-2009)	63
Tabela 3 –	Percentual de bolsas ociosas do PROUNI, no Brasil (2005-2010)	75

LISTA DE SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior
AC	Análise de Conteúdo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDES-SN	Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior- Sindicato Nacional
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
ASSUPERO	Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEAP	Centro de Ensino Superior do Amapá
CEF	Caixa Econômica Federal
CN	Congresso Nacional
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CREDOC	Programa de Crédito Educativo
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEM	Partido dos Democratas
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
Estácio/FAMAP	Faculdade Estácio do Amapá
FABRAN	Faculdade Brasil Norte
FAMA	Faculdade de Macapá [AP]
FENASFISP	Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
FESAM	Faculdade de Ensino Superior da Amazônia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPF	Fundo Público Federal
GTPE	Grupo de Trabalho Política e Educação (ANDES-SN)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IESAP	Instituto de Ensino Superior do Amapá
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IMMES	Instituto Macapaense de Ensino Superior [AP]
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS-Patronal	Contribuição Previdenciária da Cota Patronal
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação

MP	Medida Provisória
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Políticas Públicas
PR	Presidência da República
PROUNI	Programa Universidade para todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SESU	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificado
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEAP	Universidade do Estado do Amapá
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMA DE ESTADO E PRIVATISMO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	19
1.1 A REFORMA DO ESTADO E DESDOBRAMENTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS	21
1.2 EXPLICITAÇÃO DA ORDEM NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR, NO BRASIL (1990-2011).....	29
2 PROUNI E POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR (1990-2011): DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E DA PERMANÊNCIA?	40
2.1 TRAJETÓRIA DO PROUNI: OS EMBATES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA LEI N. 11.096/2005, NO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	41
2.2 PROUNI: DEFINIÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAR O PROGRAMA (2005-2011).....	53
2.2.1 Condições de acesso, seleção e isenção fiscal nas IES parceiras.....	53
2.2.2 PROUNI: dados sobre acesso e permanência, no Brasil (2005-2011).....	60
3 O PROUNI, NO AMAPÁ: POLÍTICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR?	77
3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: ABORDAGEM, <i>LOCUS</i> , AMOSTRA E ETAPAS.....	77
3.2 INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO ACESSO, VIA PROUNI: INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS E CURSOS	84
3.3 INDICADORES DE AVALIAÇÃO DA PERMANÊNCIA DO BOLSISTA PROUNI.....	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	149
APÊNDICE A - Roteiro de Questionário a(o) Coordenador(a) do PROUNI	157
APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Coordenador(a) Institucional do PROUNI.....	159
APÊNDICE C - Roteiro de Questionário com bolsista do PROUNI na IES.....	160
APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para bolsista PROUNI.....	162
APÊNDICE E - Solicitação de autorização para realização da pesquisa à Diretoria Acadêmica da IES.....	163

INTRODUÇÃO

O Programa Universidade para todos foi lançado no dia 13 de maio de 2004, no decurso do Governo Lula, sendo consagrado por sua abreviatura, PROUNI. Tal Programa surge como uma ação governamental, veiculado pela mídia como um meio de democratizar o acesso à Educação Superior, por distribuir bolsas de estudos integrais e parciais, para estudantes das camadas populares, em instituições privadas de Educação Superior. O PROUNI tem como uma das principais metas, contribuir para que se atinja a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), no que tange à ampliação de vagas na Educação Superior, para pelo menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos, até 2011.

A trajetória do Programa inicia quando composto o Projeto de Lei n. 3.582/2004, de autoria do Executivo. Segundo Guerra e Fernandes (2009) após intenso debate e realização de audiências públicas, acordos, forte *lobby* das Instituições de Ensino Superior privadas, 292 emendas parlamentares dirigidas ao Projeto de Lei, no âmbito da Câmara dos Deputados, o PROUNI é estabelecido finalmente em 10 de setembro de 2004, como Medida Provisória n. 214/2004. Os autores citam ainda que o Programa foi convertido na Lei n. 11.096/2005, regulamentada pelo Decreto n. 5.493, de 18 de julho de 2005.

A presente Dissertação opta em aprofundar análises sob a perspectiva de política e gestão educacional. Especificamente, trata-se de avaliar o PROUNI, considerando a trajetória da política pública e sua repercussão, para o acesso e as condições de permanência destinada aos acadêmicos bolsistas, no Amapá.

O interesse pela pesquisa surge com a inquietação de saber que a manipulação da opinião pública a favor ou contra o desempenho de uma política sempre existiu, assim como pode existir a manipulação dos mecanismos de avaliação. Conforme Secchi (2010) as avaliações também podem produzir informações úteis ao debate político, sendo evidente a importância de processos avaliativos ao compararmos, por exemplo, quando uma avaliação é feita de maneira casuística ou então sistemática.

A escolha do objeto de estudo recaiu sobre o PROUNI pelo fato de despertar duas posições entre os estudiosos da educação brasileira, sendo elas:

1^a) Ser alvo de severas críticas emitidas pelos defensores da educação pública e gratuita, por considerarem o Programa um mecanismo de aplicação do dinheiro público nas IES privadas, em detrimento de ampliação de vagas, com devido recurso, nas universidades públicas. Além disso, há críticas que surgem por se tratar de um Programa com fins eleitoreiros, e paralelamente, em atender aos interesses do setor privado, que sofre

constantemente com altas taxas de inadimplência e lucra pela demanda excedente pela Educação Superior, não suprida pelas instituições públicas;

2ª) Ser defendido como uma reforma educacional com ênfase na equidade a partir do momento que adota a discriminação positiva para minimizar as diferenças de acesso à Educação Superior entre os economicamente carentes e os que detêm poder econômico. Esta segunda posição preconiza que o Estado assuma como sua responsabilidade a questão social do acesso e permanência na Educação Superior e não apenas aguarde a livre iniciativa das pessoas em manifestarem suas competências individuais.

De tal modo, é patente que o Programa Universidade para todos, como política setorial voltada para a Educação Superior, tem sido simultaneamente criticado e defendido, com movimentos que desaprovam sua existência e aqueles que justificam e defendem a sua função social, na democratização desse nível de ensino. Nesse contexto, algo é certo, o fato de estudos destacarem a incipiência de informações precisas sobre o PROUNI, no tocante ao acompanhamento das Bolsas, os índices de evasão, cursos contemplados, bem como o fato de ainda não ser eficiente em dar acesso aos jovens de 18 a 24 anos, como afirmam Catani, Hey e Gilioli (2006).

Pelo exposto, cabem análises mais aprofundadas e que contemplem tais lacunas sobre o Programa Universidade para todos, sendo por essa razão o intuito de investigar os dados referentes ao Programa como política pública, em especial no que tange à sua implantação e avaliação, no Estado do Amapá. Para isso, o problema de pesquisa formulado consiste em duas perguntas norteadoras: de que forma o PROUNI se estabelece como política pública, na expansão da Educação Superior, no Estado do Amapá? Em que medida o PROUNI tem possibilitado o acesso e a permanência, aos bolsistas na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011?

Como hipótese do estudo prevê-se que no Estado do Amapá, o PROUNI assume uma feição de política pública focalizada e compensatória com as IES privadas, além de promover um acesso diferenciado e uma distribuição seletiva não universalizante das vagas na Educação Superior, com custo-aluno baixo para as IES e elevado custo aos cofres públicos. No que se refere à gestão do PROUNI, o acesso às Bolsas se dá de forma parcial, com baixa oferta de vagas e nem sempre presentes em todos os cursos disponíveis nas IES credenciadas, conseqüentemente pouco contribuindo para ampliar o acesso à Educação Superior, no Amapá. Quanto à permanência, delega tão-somente ao acadêmico a responsabilidade da permanência, o que pode ser explicado em função da total ausência de assistência estudantil, do baixo nível de incentivo institucional, e de requerer dos bolsistas investimentos financeiro e pessoal.

O objetivo geral definido para realização desta pesquisa propõe-se caracterizar o Programa Universidade para todos, na condição de política pública, avaliando em que medida tem possibilitado aos bolsistas, acesso e a permanência na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011. Os objetivos específicos propostos foram: avaliar em que medida o PROUNI permite o acesso à educação, identificando as condições de ingresso, matrículas, cursos contemplados e custo-aluno, nas IES privadas, além de analisar as condições de permanência dos bolsistas, ao longo do usufruto da Bolsa PROUNI, por meio da avaliação que o acadêmico faz do Programa.

A presente Dissertação está estruturada em três momentos:

Na seção 1 intitulada “Políticas Públicas, Reforma de Estado e Privatismo na Educação Superior Brasileira”, foi feita uma revisão de literatura. O propósito foi o de situar as atuais condições em que se estabelecem as políticas sociais, em especial a educação, a contar da anunciada Reforma de Estado instalada em 1995, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, que também ganhou força nos dois mandatos de Lula e sua sucessora na Presidência da República, Dilma Rousseff. Nesse momento também se fez referência aos diferentes atores, influências e relações de poder, que condicionam a elaboração e implantação das políticas públicas no contexto brasileiro, finalizando com a abordagem acerca do processo de privatização e mercantilização da Educação Superior.

A seção 2, “PROUNI no Contexto das Políticas para Educação Superior (1990-2010): democratização do acesso e da permanência?”, teve como propósito fundamentar a discussão a respeito do acesso e permanência decorrente do PROUNI no contexto nacional. No ensejo, apresenta-se a trajetória de criação do Programa e os principais atores envolvidos. Nesse momento são revelados dados sobre o acesso, seleção, isenção fiscal nas IES parceiras, o custo-aluno estimado e incremento nas matrículas na Educação Superior.

No que concerne à seção 3, intitulada “O PROUNI, no Amapá: política de acesso e permanência na Educação Superior?” inicialmente caracterizaram-se os pressupostos teórico-metodológicos que subjazem à pesquisa, na qual se adotou a abordagem quantitativa-qualitativa aliada ao método de procedimento Estudo de Caso Coletivo. O *locus* do estudo foi o Estado do Amapá, especificamente em sete IES que aderiram ao PROUNI, com Cursos de Graduação presenciais (2006-2011), sendo que somente três participaram, duas integralmente e uma parcialmente.

Em continuidade à seção 3, finalmente revelam-se os resultados obtidos nas pesquisas documental e de campo, explicitando-se o modelo de política pública que sustenta o PROUNI. De tal modo, categorizaram-se os dados em indicadores que evidenciaram as

condições de acesso ao Programa Universidade para todos, no Amapá, no período de 2006 a 2011, sendo eles: o número de instituições, matrículas e Cursos que contemplam o Programa. Por fim, analisaram-se as condições de permanência dos bolsistas PROUNI, além de seus índices de conclusão e evasão, no interior das IES privadas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMA DE ESTADO E PRIVATISMO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Na análise da formulação das Políticas Públicas, conforme Azevedo (2004, p.59) “é necessário se levar em conta os processos que conduzem à definição de uma política no quadro mais amplo em que [...] são tomadas”. Nesse sentido, Souza (2007) vem complementar o mencionado, ao afirmar que os estudos em Políticas Públicas se concentram no processo e em responder “por que” e “como” ocorrem, isto é, buscando explicar a natureza da política analisada e seus processos de elaboração, condicionantes e instâncias de operacionalização.

Para se remeter às Políticas Públicas, convencionar-se-á a utilização da sigla PP, em função de repetição do termo ao longo da Dissertação. Cabe ressaltar que não só as PP são objetos de estudo, mas também as políticas sociais, as quais têm adquirido ressonância como linha de investigação. As políticas sociais, conforme Souza (2007), diferenciam-se do estudo das PP, pois visam tomar o processo apenas como “pano de fundo” e se concentram nas consequências das políticas, ou seja, o que a política faz ou fez. Com base nos pressupostos destacados, no presente estudo far-se-á uso das duas perspectivas, para não recair numa análise funcional da PP, para assim valorizar o processo e a avaliação dos elementos que compõem o cerne da pesquisa.

É pertinente elucidar, como afirma Secchi (2010) que os autores que constituem as PP, não são apenas os agentes do Governo, ou seja, políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais, mas também se tratam daquelas emanadas de diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, acionados pela sociedade civil organizada. No entanto, vale ressaltar que como práticas comuns no sistema político, as políticas governamentais são consideradas, conforme o autor, o subgrupo mais importante das PP, e as quais recebem maior atenção na literatura da área.

Ao definir o que são as PP, Heidemann (2009) afirma que numa acepção operacional, podem ser entendidas como ações, práticas e diretrizes fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado, com a finalidade de resolver questões gerais e específicas da sociedade. Isso demonstra, com base no autor, como o Estado pode ter uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do planejamento e institucionalização de medidas, haja vista a aplicação de recursos, as quais podem se tratar de políticas, tanto de alcance geral, como de alcance setorial.

A constituição das PP resulta no projeto ou modelo político que se tenta colocar em ação, prevalecendo aquele que se constitui nos embates ocorridos no decorrer do processo decisório. Deste modo, deve-se considerar que o processo de constituição das PP perpassa por diversas instâncias, as quais dependendo de sua constituição, elaboradores beneficiados podem encontrar diferentes formas de apoio e rejeição, além de travar disputas em torno de sua decisão, passando por arenas diferenciadas, como afirma Lowi (1964). O exposto mostra como cada uma das políticas podem gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, podendo processar-se dentro do sistema político, de forma diferente.

Também é considerado como outro fator que interfere diretamente na forma com que as PP são gestadas e analisadas, o modelo de sociedade. Esta perspectiva faz com que se reconheça que os problemas públicos são debatidos e definidos não só pelo interesse do Estado em resolvê-los, contudo emergem com base em sua relação intrínseca com as classes sociais, em particular entre o Estado e as classes dominantes, como reconhece Poulantzas (*apud* BONETI, 2006). Além disso, este último autor destaca que para não recair numa visão superficial sobre as PP, sua análise deve ser mais complexa, pois o analista deve se debruçar em três instâncias em que estas se estabelecem, sendo elas: global, nacional e local.

Ao contextualizar as três instâncias que se encontram no processo de construção das PP, são notórias ao se reconhecer as influências internas e externas, considerando o fato de atenderem a interesses do capitalismo internacional, comandado pelas elites globais, pelos interesses do contexto nacional das classes dominantes e dos vários segmentos que participam da sua constituição, ou seja, a sociedade civil. Deste modo, ao relatar sobre as forças e a relação de poder existentes na constituição das PP, Boneti (2006, p. 17) afirma o seguinte:

O debate em torno de uma política pública, portanto, é feito entre os ‘agentes do poder’, quer seja nacional ou global, constituindo-se, na verdade, de uma disputa de interesse pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social.

Com base na perspectiva elucidada, para proceder à análise neste estudo considerar-se-á também como princípio da relação entre Estado e a sociedade, as relações de dominação, que se estabelecem nas diferentes instâncias de sua construção. Isto em função dos diferentes interesses das classes sociais que participam de sua elaboração, sem desconsiderar a forma com que se estabelecem e as circunstâncias nas quais ocorre sua instalação. Essa perspectiva sustenta-se ao reconhecer que:

[...] O Estado está imerso nos conflitos de classe, porque, por um lado ele próprio é um instrumento essencial de dominação de classe e, por outro,

porque tem que mediar os conflitos intrínsecos a não homogeneidade de interesses no interior da própria classe dominante (CARNOY; LEVIN, 1989, p. 37-38).

Nesse sentido, o exposto por Carnoy e Levin (1989) demonstra que numa sociedade de classes, conseqüentemente as PP são geridas por diferentes atores, instituições, instâncias políticas, nas quais se travam o debate e o embate entre os diferentes interesses de seus formuladores, no jogo político ora existente, nos tipos de *lobbies* que prevalecem e do poder dos setores envolvidos em sua constituição. Sendo assim, ratifica-se o fato de estas se encontrarem imersas ao meio de diversos interesses, grupos e espaços de operacionalização, os quais mantêm relações de contradição, interesses antagônicos e pluralidade, como característica desse processo de criação e execução.

O conjunto de conceitos elucidados fundamentam as categorias analíticas para se averiguar as PP, sendo fundamental identificar as diferentes instâncias em que são elaboradas e instaladas, assim como traduzir o projeto de sociedade ao qual se articula e pretende implantar, como alerta Azevedo (2004). Dessa forma, estudar as PP, não se reduz a discutir o seu processo de construção, todavia estudá-las considerando serem igualmente relevantes, os processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implantação, execução e avaliação. Por este ângulo, que será possível conceber em que medida a PP estudada tem cumprido o seu papel na solução do respectivo problema público que se destina minimizar e os seus condicionantes.

Pelo exposto, para se compreender as PP como uma prática de intervenção estatal e como estão sendo constituídas, as voltadas em especial para Educação Superior, neste estudo ressalta-se o modelo de Estado, a Reforma de Estado e suas conseqüências para as políticas sociais, em especial para Educação Superior. Tais considerações são introdutórias nesta seção, para que assim, esta Dissertação possa explicitar os condicionantes que envolvem as PP para Educação Superior no País, enfatizando uma das principais políticas governamentais gestadas e implantadas no transcorrer do mandato do Governo Lula – o Programa Universidade para todos.

1.1 A REFORMA DO ESTADO E DESDOBRAMENTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

As transformações na constituição e no papel do Estado, segundo Poulantzas (2000) ocorrem por acompanhar as mudanças das relações de produção capitalistas, conseqüentemente, alterando as suas funções. Um dos agravantes que explicam as acentuadas mudanças no Estado brasileiro emerge a partir dos anos de 1990, momento em que o País se

encontra inserido no fenômeno de globalização das relações econômicas, em escala internacional, o que acarretou mudanças nas PP ora instaladas, principalmente as sociais. Nesse momento, são patentes as interferências de organismos internacionais na economia dos países emergentes e o processo de consolidação de uma nomeada Reforma de Estado, que iniciou em 1995.

No contexto da internacionalização e reprodução ampliada do capital, prevalecem os preceitos neoliberais como norteadores dos princípios integrantes das medidas adotadas pelos Governos, que ao se realizarem, obedecem acordos econômicos, sendo “obrigados” a atender determinados ditames internacionais. Sobre isto, Chang (2004) explica que é dirigida uma enorme pressão aos países em desenvolvimento, como o Brasil, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento econômico, ao serem controlados no momento de instituir as políticas e a condução de suas instituições voltadas para promover o desenvolvimento econômico.

Ainda segundo Chang (2004), as referências e modelos para elaboração das políticas são as prescritas nas propostas emanadas do Consenso de Washington. As prescrições do Consenso estão fundamentadas sob a lógica neoliberal, tendo como principais medidas: (a) criação de políticas que valorizam um amplo programa de privatização; (b) corte nos gastos sociais; (c) criação de níveis de desemprego massivos; (d) abolição de controles sobre os fluxos financeiros. Portanto, a materialização desses pressupostos ocorre quando se institui no Consenso, as diretrizes em novembro de 1989, num encontro realizado com diferentes organismos multilaterais e instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), dentre outros responsáveis por propugnar a lógica neoliberal. Tais instituições são consideradas aparelhos ideológicos e articuladores das políticas neoliberais no contexto internacional, dirigindo-se aos capitalismo periféricos.

Dentre as prescrições do Consenso, conforme Sguissardi (2000), as instituídas pelo Governo brasileiro foram as seguintes: a) equilíbrio orçamentário, redução do déficit público e dos gastos nos setores sociais; b) abertura comercial; c) liberalização financeira; d) desregulamentação dos mercados domésticos; e) privatização de empresas de serviços públicos de energia, telecomunicações, saúde e educação.

O Governo que instala as primeiras ações subordinadas às diretrizes do capitalismo ampliado, estimuladas com o Consenso de Washington, no Brasil, foi o de Fernando Affonso Collor de Melo (1990-1992). Contudo, em virtude das denúncias de corrupção, Collor não concluiu o seu mandato, renunciando com o intuito de evitar o processo de *impeachment*.

Com isto, assumiu então a Presidência, o seu Vice, Itamar Augusto Cautieiro Franco (1992-1994), que segundo Lima (2007) não realizou rupturas com a pauta da política anterior, conservou o seu projeto de adequação do País à globalização econômica, em consonância às políticas de organismos internacionais, no início dos anos de 1990.

Itamar Franco foi sucedido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que fora seu ministro da Fazenda, e uma vez eleito cumpriu dois mandatos (1995-2002). FHC é conhecido por implementar as ações voltadas à redefinição do papel do Estado e intensificação da privatização no País, visto que durante seu mandato propagou-se a concepção de ineficiência do Estado, como principal responsável pelos problemas econômicos e sociais. Tanto que foi durante seu Governo que, de acordo com Lima (2007), se evidencia a ampliação e legitimação do neoliberalismo, sendo tratado como a única saída possível para garantia da estabilidade econômica com justiça social, o que significa estimular medidas que visem à lucratividade da burguesia e à coesão social.

No período de Governo do Presidente FHC, o Brasil encontra-se no período nomeado como a “década de reformas”, entre os anos de 1990 a 2000, no qual segundo Baumann (1999) implantaram-se ações que integram um conjunto de mudanças na América Latina. É nesse contexto que a função do Estado e a sua forma de participação no cumprimento das políticas sociais, sofrem mudanças, tratando-se mais do que reformas do aparelho estatal, mas assumem o caráter de mudança, na forma de ser do Estado.

Sobre o processo de reformas ocorridas no Brasil, Amaral (2003) corrobora a existência dos preceitos do Consenso de Washington, assim como o fato de tais reformas concentrarem-se a partir de 1995, ano em que FHC implantou a primeira geração de reformas no País. Como uma das principais ações reformistas de FHC, assim foi instituída a Reforma modernizadora do Estado brasileiro, que se estabelece por instalar políticas sociais e econômicas num quadro legal-burocrático, sob a ordem neoliberal, caracterizada como um momento de desmonte dos direitos sociais.

O Plano Diretor para Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL/Presidência da República, 1995) foi publicado em novembro de 1995, no qual se instalam a concepção, as medidas e os objetivos desta Reforma. Vale ressaltar que o Plano fora constituído no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), fundado durante o Governo FHC para dar celeridade à Reforma, sob a direção do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o qual o encaminhara e o aprovava na Reunião da Câmara da Reforma do Estado, em setembro de 1995. Neste documento é notória a existência de objetivos norteadores às ações do Governo, consoante aos ditames do Consenso.

As orientações dos organismos internacionais traduziram-se no Plano, ao serem previstas políticas macroeconômicas. Conforme Höfling (2001), tais orientações condicionaram o Governo brasileiro a uma drástica redução dos gastos sociais, com a criação de uma política social seletiva e emergencial, além de forçar o Estado a transferir a responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas, como o setor público não-estatal, assim defendido por Bresser Pereira.

No interior da Reforma, o público não-estatal foi defendido por Bresser Pereira e Cunill Grau (1999, p. 39) como o terceiro setor, que entre o mercado e o Estado vem prestar atividades de interesse público, por meio de organizações regidas pelo direito privado e controladas pelo Estado, de modo a conseguir a ampliação dos direitos sociais. Tais organizações, segundo os teóricos, não têm fins lucrativos, atuando “no campo social, em particular saúde e educação, com recursos assegurados pelo Estado”. Este setor foi intensificado nos preceitos da Reforma de Estado idealizada por Bresser Pereira, no então Governo de FHC, sendo um meio de legitimar a drenagem de verba pública no setor privado, retirando o protagonismo do Estado na prestação dos serviços sociais, e admitindo o uso do fundo público para instituições não-estatais, de direito privado.

No campo governamental, somou-se a isso, a responsabilidade do Estado em aumentar a eficiência administrativa e a redução de custos, haja vista o contexto de crise fiscal. Esse cenário criou a oportunidade de o Governo desenvolver a Reforma com um conjunto de ações voltadas para implantação de um Estado economicista e empresarial-gerencialista. Nesse sentido, a Reforma faz com que o Estado, como afirma Hobsbawm (1997, p. 413), seja “solapado pela tendência de desmontar atividades até então exercidas, em princípio, por órgãos públicos, deixando-as entregues ao mercado”. Isso reflete a progressiva desconstrução dos direitos sociais, como ações exclusivas do Estado, ao mesmo tempo delegando à sociedade civil, sua consecução na esfera do mercado.

A título de conhecimento, quando se visa identificar a concepção das medidas empregadas por um determinado Governo, emergem desta análise duas principais concepções de Estado, podendo ser de Bem-estar Social ou Mínimo. No que se refere ao primeiro, Azevedo (2004) destaca que seus principais expoentes foram Marshall e Titmuss, que pela teoria liberal moderna de cidadania entendem que o Estado é responsável pela promoção do bem-comum. Tal modelo fundamenta-se nos postulados do *Welfare State*, que surge após lutas históricas dos trabalhadores, por emprego, assim como por políticas sociais consideradas instrumentos importantes, no sentido de amenizar as desigualdades originadas no mercado. Em conclusão, Wilensky (1975 *apud* TORRES, 2007) assevera que esse tipo de Estado surge

como meio de responder as demandas por saúde, educação, seguridade social, salário e moradia, tratados como direitos, e não caridade.

Quanto ao modelo de Estado Mínimo, caracteriza-se pela máxima “menos Estado e mais mercado”. Um dos seus principais idealizadores, conforme Anderson (2010, p. 11), foi o estudioso Friederich Hayek, que como defensor da concepção neoliberal, já em 1944, no texto *O caminho da servidão*, postula suas críticas ao Estado da Previdência, do Bem-estar Social, assim como compartilha da ideia de que o Estado deve ser “forte sim, em sua capacidade de romper com os sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e intervenções econômicas”. Igualmente em análise à obra de Hayek, Janete Azevedo explicita que o teórico em questão tem como pressuposto “a atitude liberal [de] supor que, especialmente no campo econômico, as forças auto-reguladoras do mercado, de alguma maneira, gerarão os necessários ajustamentos às novas condições”. (HAYEK, 1983 *apud* AZEVEDO, 2004, p. 11).

Assim, a concepção de Estado Mínimo, de acordo com Anderson (2010, p. 11), surge como uma reação teórica e política contra os defensores do Estado de Bem-estar Social, por entendê-lo como oneroso e prejudicial ao mercado. Em termos de ação governamental, essa concepção converge com Torres (2007, p. 115), ao caracterizar que no Estado mínimo as medidas do Governo são constituídas por PP que resguardam a “diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais e sua subsequente transferência para o setor privado”.

Portanto, contextualizando a Reforma de Estado, a partir de 1995, entende-se que sua materialização ocorre sob o modelo neoliberal, no qual as medidas do Governo estabelecem-se como reguladoras e a favor da reprodução ampliada do capital, em detrimento do cidadão, o qual passa a ter o papel de consumidor. Um exemplo característico é o fato de os serviços públicos serem colocados como responsabilidade da sociedade civil, ao recorrer às instituições/serviços no setor privado, além da redução do setor público na prestação de serviços essenciais e diminuição do intervencionismo estatal na Economia e na regulação do mercado.

As consequências para a sociedade, com a instalação do Estado Mínimo, são o processo de redução do Estado em seu tamanho, em termos de pessoal, por meio de programas de privatização e terceirização e, principalmente, por meio daquilo que se pode chamar de *publicização*. O termo significa o processo de transferência de atividades e recursos para o setor público não-estatal, definido por Bresser Pereira e Cunill Grau (1999) como organizações, sejam públicas ou privadas, indistintamente categorizadas como sociais

de interesse público. Portanto, recaindo nas opções de privatização, e sendo defendido o repasse de subsídios financeiros por parte do Estado, tanto ao setor público como privado.

Outro marco da Reforma do Estado durante o Governo de FHC é ratificado com a Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998, reconhecida por instalar uma nova era na Administração Pública do Brasil, ao consolidar uma profunda reformulação das responsabilidades do Estado. É nesta EC que se institui a categoria de serviços não-exclusivos do Estado, segmento em que a Educação não é definida como uma responsabilidade exclusiva do Estado, ocorrendo a flexibilização do direito à educação, como dever estatal. Esta mudança acaba por fragilizar a defesa do acesso universal à educação e, simultaneamente, abriu espaço para a expansão do empresariado da educação.

É ao longo dos dois mandatos de Lula (2003-2010) que se vivenciam outras mudanças, as quais também se consolidam sob a doutrina neoliberal. Durante aquele Governo ficou evidenciado o processo de intensa mercantilização dos direitos sociais, tornando-os serviços/bens sociais. Tal fato ocorreu por conta da diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais e sua transferência ao setor privado, segundo entendimento da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior/ Sindicato Nacional (ANDES-SN), em um artigo intitulado *A contrarreforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva* (ANDES, 2004).

A análise presente no documento do ANDES (2004) indica que no decurso dos Governos de FHC e de Lula não existiu Reforma de Estado, como defendem adeptos do neoliberalismo e de ambos os Presidentes da República. O que ocorreu, na verdade, foi uma Contrarreforma de Estado, à medida que as iniciativas tomadas durante tais Governos não serviram para arrumar, reformar as estruturas do Estado e sim submetê-lo às orientações receitadas por políticas macroeconômicas. Como forma de exemplificação, o Sindicato menciona que o Governo FHC “alicerçou o edifício propugnado pelas agências multilaterais [...], respondendo adequadamente às expectativas [...], especialmente do que lhe [era] atividade exclusiva e do que [seria] considerado o seu corpo de servidores”. (ANDES, 2004, p.10).

À semelhança do ocorrido ao longo do Governo FHC, entende-se que Lula tratou de regulamentar o desmonte dos direitos sociais previamente retirados por FHC, o qual tomou medidas que atestam a existência da primeira Contrarreforma, quando a “educação, com a Emenda Constitucional n. 19/98, não foi definida como uma responsabilidade exclusiva do Estado”, além da “flexibilização’ do direito à educação como dever do Estado”. Assim,

ocorreu uma segunda Contrarreforma, com Lula, ao viabilizar “o início das reformas de segunda geração, conforme as diretrizes do Banco Mundial e os anseios do capital financeiro, nativo e internacional” (ANDES, 2004, p.11-12).

Como forma de fortalecer o já exposto pelo ANDES (2004), em relação ao conceito de Contrarreforma de Estado, Lima, Prado e Novaes (2011, p.8) afirmam que os ajustes orientados pelo Banco Mundial visam ao:

[...] desmantelamento literal do Estado do bem-estar social nos países cêntricos do capitalismo e de retirada dos poucos direitos sociais a que os trabalhadores tinham acesso nos países periféricos. Nesse contexto, as Políticas Públicas – materialização da intervenção estatal – tem como traço ações focalistas e o abandono da garantia dos direitos universais.

Dando continuidade, cabe ressaltar que no Governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2014) tem se mantido medidas e até mesmo intensificado políticas, criadas no decurso do Governo do seu antecessor. Sobre as medidas voltadas para o financiamento das PP, a gestão de Dilma em 2011 contingenciou recursos, mantendo a prioridade no pagamento do refinanciamento da dívida brasileira, fato que comprometeu mais de 50% dos recursos orçamentários, sem contar com a manutenção das políticas de isenção fiscal ao setor privado (informação verbal)¹.

Com base no exposto, é possível conceber que o Governo Dilma, ainda que em andamento, tem dado continuidade ao conjunto de medidas que foram implantadas pela segunda geração de Contrarreforma de seu antecessor, o Presidente Lula. Sendo assim, sob a lógica neoliberal, verifica-se que em linhas gerais, o Brasil tem atendido a orientações/prescrições que minimizam principalmente o seu papel no cumprimento dos direitos sociais, os quais passam a ser tratados como bens comercializáveis, no mercado de consumo.

Quanto à parcela da população mais atingida pelas iniciativas do Governo no contexto de Contrarreforma de Estado, tem sido aqueles que, em função de suas condições socioeconômicas, não usufruem do progresso social. Isso tem gerado consequências negativas e mais excludentes, haja vista a forma como se estabelecem, para minimizar os problemas sociais. Afinal, baseado em Höfling (2001), esse tipo de política não se propõe a alterar as relações estabelecidas na sociedade, agindo somente para reprodução e permanência do *status quo*.

¹ Informações fornecidas por Vera Lúcia Jacob Chaves, no III Seminário do GEPES: Crise do capital e Políticas para Educação Superior no Brasil e Portugal, em Belém, em novembro de 2012.

Ao contrário desse tipo de política, Höfling (2001) advoga por outro modelo de políticas, que não as focalizadas e compensatórias, as quais busquem estabelecer como prioritários, programas de ação universalizantes, possibilitando a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social. Tal concepção vai ao encontro da de Gentili (1995), o qual afirma que uma sociedade é democrática quando houver mecanismos e critérios que promovam uma progressiva igualdade e que se concretizem na existência de um conjunto inabalável de direitos sociais e de uma série de instituições públicas, nas quais tais direitos materializem-se.

No entanto, o que fundamenta a opção por políticas focalizadas e assistencialistas tem sido o papel que o Estado assume na sociedade de classes, ao agir sobre as problemáticas decorrentes do capitalismo ampliado. Tais intervenções estatais, no contexto de Contrarreforma de Estado limitam as suas ações, o que explica o fato de o Estado encontrar-se inserido no permanente contexto de crise e luta de classes. A propósito disto, Poulantzas (2000, p. 196) assevera que as iniciativas por parte do Estado consistem em “intervenções *a posteriori*, que tratam de qualquer maneira as consequências e os sintomas do processo econômico e que se esforçam para regularizar, por reações-reflexas, as contradições econômicas”.

Nesse sentido, o que se nota é que a materialidade das iniciativas por parte do Estado tem lhe destinado um papel de árbitro entre o mercado e a sociedade. Com base em Poulantzas (2000), isso é ratificado quando se afirma que as ações estatais desenvolvem a conciliação de interesses, da classe dominante e daqueles que sofrem com as consequências negativas do capital, traduzido quando se sabe que o Estado:

[...] é acuado para fazer ao mesmo tempo, e conjuntamente, demais (intervenções produtoras de crise) e insuficiente (ele não deve atingir as causas profundas das crises). O atual Estado oscila perpetuamente entre os dois termos da alternativa, omitir-se e/ou participar no mais das vezes. Em lugar de um Estado onipotente, trata-se antes de um Estado na parede e diante de um fosso (POULANTZAS, 2000, p. 195).

Portanto, isso gera em tempos de políticas neoliberais que o Estado Mínimo acentue o desmonte das políticas sociais, de forma seletiva e pontual, mantendo-se, dirigido a alvos específicos, como expõe Torres (2007), o que explica as fortes tendências dos governos neoliberais, no tocante as políticas sociais, em implantar políticas focalizadas e redistributivas. Tanto que há a alegação por parte do Estado de que suas limitações na prestação de serviços decorrem da crise financeira, o que exige, segundo os Governos, a redução do déficit causado pelos supostos gastos públicos excessivos com o pessoal e as

políticas sociais. Por isso, em relação às políticas sociais Frigotto (1994) alerta que se usa a justificativa de recorrer à privatização para reduzir a presença do Estado, tanto na área produtiva quanto na social, fazendo com que os direitos tornem-se bens comercializados no mercado de consumo, saindo da esfera política para a econômica.

Um aspecto negativo acerca de tais medidas e políticas já se atesta por meio das consequências de tais mudanças relatadas por Borón (2010, p. 99-100). O autor afirma que os obstáculos com que tropeça a proposta neoliberal residem no fato de que “mesmo nos casos ‘exitosos’ de ajuste e estabilização de curto prazo, o crescimento econômico resultante produz um constante aumento da pobreza, da desigualdade, e da exclusão social”. Isso significa a desresponsabilização do Estado em assegurar os direitos fundamentais, provocando o aumento da desigualdade social, da perda de conquistas trabalhistas, em favor da reprodução do capital.

Desse modo, é considerando que se vive uma Contrarreforma de Estado, que se deve buscar sim, instalar uma verdadeira Reforma, a qual deve ocorrer fundamentada em mudanças de estruturas. Isso será possível a partir do momento em que se investir na constituição de um Estado dotado de capacidades efetivas de intervenção que visem ao bem-estar em longo prazo e à redução de desigualdades sociais (BORÓN, 2010), o que não será possível enquanto a intervenção estatal ocorrer em função de somente controlar e minimizar problemas de ordem social, gerados por fatores políticos e econômicos.

Nesses termos, de modo sucinto nesta primeira subseção, buscou-se focar os pressupostos que caracterizam as contínuas ações governamentais sob a lógica neoliberal, que consistem não num projeto de Reforma, mas de Contrarreformas de Estado, no Brasil, em especial no recorte temporal que compreende os anos de 1990 a 2011. Além disso, aludiu-se aos Governos de FHC, Lula, bem como ao de Dilma Rousseff, para que assim fossem evidenciados os aspectos relacionados aos tipos de PP instaladas, a relação entre Estado e Sociedade que se consolidam nesta conjuntura e as influências dos preceitos neoliberais durante tais Governos. Ressalta-se que os elementos são basilares, para que sejam explicadas as influências destes nas políticas educacionais, em especial, na Educação Superior, que será objeto de análise a seguir.

1.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A EXPLICITAÇÃO DA ORDEM NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS (1990-2011).

Identificar e analisar a ordem neoliberal por dentro das políticas educacionais, não deve redundar somente à dimensão econômica. Segundo Zejine, Chaves e Cabrito (2011)

deve-se perceber que o neoliberalismo, como modelo hegemônico não se limita à atividade econômica, mas atinge todos os setores da vida humana, como a própria educação. Cabe destacar que a educação atualmente tem sido concebida como um bem social e passa a se constituir como um produto comercial, setor rentável do empresariado, à qual têm sido atribuídas as concepções de qualidade total, cultura de empresa, preceitos atrelados a Organização Mundial do Comércio (OMC) que defende a Educação Superior sob o critério de máxima liberalização (HADDAD, 2008).

Ao considerar os aspectos já abordados quanto à Contrarreforma de Estado que compreende os anos de 1990 a 2011, as políticas educacionais sofrem com a minimização do papel do Estado em assegurar os direitos sociais básicos e, simultaneamente, a maximização do processo de privatização,¹ mediante a intensificação de medidas neoliberais impressas na instalação do Estado Mínimo. Com isso, é oportuno analisar como essas caracterizações refletem nas PP para Educação Superior, engendradas desde os anos de 1990, em especial aquelas voltadas para propagar o acesso à Educação Superior, com novas formas de seletividade e oportunidades educacionais para esse nível de ensino.

As políticas neoliberais têm suas bases emanadas do Banco Mundial, instituição que para Torres (2007), é um agente preponderante nas políticas de racionalização, estabilização e reestruturação econômica e educacional no capitalismo dependente, como um ator que direciona as políticas educacionais, no Brasil. A participação do BM, do FMI, além de outras organizações financeiras, ocorre no momento em que tais instituições destinam empréstimos, mediante acordos firmados com os Governos dos países emergentes, a fim de que cumpram políticas que atendam aos ditames dessas agências, sempre por meio de ajustes estruturais. Segundo o autor os acordos, geralmente, resultam numa série de recomendações de PP, incluindo a redução do gasto governamental, aumento de poupanças públicas e privadas, para atender a objetivos distintos.

As políticas criadas sob o ditame das agências reguladoras e com base nas propostas neoliberais são elaboradas como um pacote de PP, de curto prazo, visando principalmente à redução do déficit fiscal e do gasto público, da inflação e das taxas de câmbio e tarifas, principalmente, para assegurar o pagamento da dívida externa adquirida. Torres (2007) afirma que isso busca facilitar o predomínio do mercado nas economias latino-americanas, em detrimento da ampliação da oferta de serviços sociais por parte do Estado. Consequentemente, isso contribui para maciça privatização dos serviços não-exclusivos do Estado definidos ao

¹ Gentili (2000, p.2) afirma que a privatização trata-se de “decisão política sustentada na necessidade de gerar uma profunda redefinição do papel do Estado e uma redistribuição regressiva do poder em favor dos setores mais poderosos da sociedade”.

longo Governo de FHC, sendo eles: educação, saúde, transporte etc. e, assim, delegando ao mercado o equilíbrio da economia.

Sendo assim, as políticas sociais, como as voltadas para Educação Superior, sofrem com a redução dos investimentos públicos e a defesa da diversificação das fontes de financiamento, sendo esses os aspectos centrais na reforma desse nível de ensino adotada no Brasil. Sobre o financiamento parco dirigido à educação pública, Ferreira (2005, p.92) ressalta que “quer seja durante a ditadura militar, quer seja na recentemente passada gestão neoliberal do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), saúde e educação raramente são prioridades – por não serem tidas como diretamente produtivas” –, tornando-se vítimas da escassez de verbas públicas. Segundo a autora, esta passagem é explicada pelo fato de as políticas educacionais, “[...] à semelhança de outros setores sociais, encontram-se permeadas pelo neoliberalismo e pelo mercado” (FERREIRA, 2005, p. 94).

Portanto, é nesse contexto que se fundamentam as mudanças na forma com que o Estado conduz as políticas educacionais, o qual subsidiado pela ordem neoliberal tem elaborado políticas, atendendo a ditames internacionalmente prescritos, subordinado às interferências globais que as PP sofrem, como reconhecido por Boneti (2006). Sobre as principais diretrizes que estão presentes na Educação Superior, há um documento que se destaca por dar atenção a esse nível de ensino, produzido pelo BM, publicado em 1995, denominado *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*.

A “Cartilha do Banco Mundial para Educação Superior”, forma como também é conhecido o referido documento, em seu Prefácio consta que é dirigida a países em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia, como também às Repúblicas Socialistas da Europa e Ásia Central. Consta, ainda, que o seu processo de construção ocorreu por intermédio de consultas externas, baseadas numa série de reuniões internacionais e regionais em que participaram dirigentes da Educação Superior de países industrializados e em desenvolvimento, representantes de organismos de crédito e assistência, membros de associações de Educação Superior. Ademais, o BM estabelece as orientações no tocante às estratégias para Reforma, a ocorrer nesse nível de ensino. Dentre as principais medidas contidas no supracitado documento do BM destacam-se as seguintes:

Fomentar uma maior diferenciação das instituições, somando-se a ampliação das instituições privadas; Oferecer incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; Redefinir a função do governo na Educação Superior; Adotar políticas cuja

destinação seja a de priorizar os objetivos de qualidade e equidade. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4, tradução nossa).¹

As quatro orientações consistem nas prescrições do BM, dirigidas aos Governos dos países em desenvolvimento, as quais não se tratam somente de estratégias para Reforma da Educação Superior, todavia são categóricas em prescrever “como” e “em que medida” devem ser elaboradas as PP, para atenderem a supremacia do capital e do mercado, conforme os ditames estabelecidos em escala internacional. Cada uma das orientações ora apresentadas possuem, de acordo com Sguissardi (2000), concepções teóricas e políticas em torno da Educação Superior e de suas relações com as ações governamentais e a sociedade civil, razão pela qual cabe tecer a explicitação dos aspectos ideológicos e políticos implícitos em cada uma das quatro prescrições, apresentadas a seguir:

1ª) Fomentar uma maior diferenciação das instituições, somando-se a ampliação das instituições privadas. No caso desta primeira orientação, Sguissard (2000) interpreta que se refere ao modelo *humboldtiano* de Universidade, tradicional das universidades europeias que desenvolvem atividades de pesquisa, ensino e extensão, mas que segundo o BM trata-se de instituições onerosas e pouco adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. A solução dada pelos analistas do BM, aos países da América Latina, foi a de intensificar uma maior diferenciação institucional; por exemplo, a criação de instituições não universitárias de diversos tipos, como colégios politécnicos, faculdades, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, além da Educação a Distância (EaD), que ao longo do Governo Lula, ascende por meio da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Além disso, o BM aconselha deixar a Educação Superior a cargo das instituições privadas, poupando os recursos públicos. Afinal, as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas são mais sensíveis às necessidades do mercado de trabalho, e se caso ocorra expansão no setor público, que seja ampliando as oportunidades educacionais, com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. (BANCO MUNDIAL, 1995). Tal problemática faz vai ao encontro do defendido por Zejine, Cabrito e Chaves (2011), os quais alegam que, de um lado, há a omissão do Governo em relação à expansão das instituições públicas, como uma forma encontrada para que se criasse uma reserva de mercado para o setor privado; de outro, a

¹ *Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas; Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los Estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados; Refejinir la función del gobierno en la enseñanza superior; Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.* (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4).

recorrente liberalização e desregulamentação desse setor, que tem encontrado facilidades para expandir-se, sob a lógica do capital.

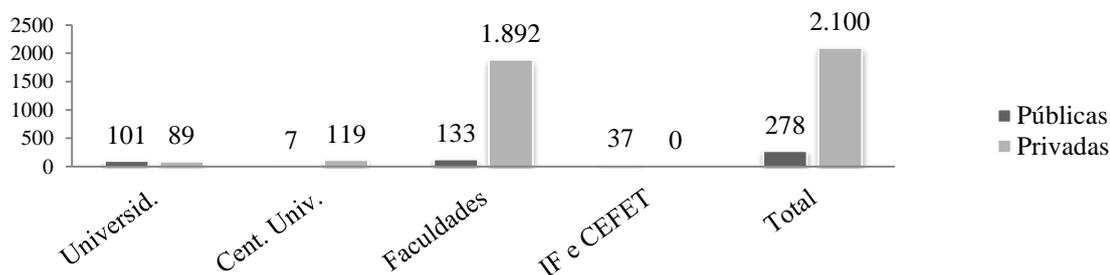
O modelo de universidade que se estabelece distinta do paradigma humboldtiano, consolida-se no Estado neoliberal e em tempos de globalização, de acordo com Sguissardi (2009, p.155), “[...] como parte do problema econômico de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional”. De tal modo, para autor a “universidade somente cumpriria sua função, hoje, se for gerida como uma empresa comercial típica e se tornar efetivamente competitiva”. Sendo assim, o modelo de Universidade que emerge do processo de mercadorização do ensino fundamenta-se nos preceitos do BM, e também considera a Educação Superior sob os preceitos do capital, como serviço lançado no mercado de consumo.

De tal modo, a Educação Superior encontrando-se imersa não só na forte tendência de privatização, também apresenta a diversificação institucional, como uma das consequências da 1ª orientação do BM ao setor. Isso se explica tendo como referência, por exemplo, as bases legais da educação brasileira, nos artigos 7º e 20, da Lei n. 9.394/96 (BRASIL/ Congresso Nacional, 1996), os quais admitem que o ensino é livre à iniciativa privada. Isso expõe como o Governo brasileiro não escapou das tendências globalizantes presentes nos sistemas educacionais de muitos países, ao defenderem que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, sendo este mais um meio de dar abertura à privatização.

Além dos artigos citados da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), no Decreto n. 2.207, de 5 de abril de 1997, alterado pelo Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, aceitou-se de forma definitiva as instituições com fins lucrativos e a política de diversificação institucional. É mais tarde, por intermédio do Decreto n. 3.860, baixado no dia 9 de julho de 2001 (BRASIL/ Presidência da República, 2001), que foram alteradas as regras de organização do ensino superior e da avaliação de cursos e instituições, momento em que no sistema de ensino é instituída a flexibilidade no interior do sistema, ao reconhecer e classificar as IES, em três categorias, podendo ser: I - universidades; II – centros universitários; III - faculdades integradas; faculdades; institutos superiores e/ou escolas superiores.

A título de ilustração e análise apresenta-se a seguir a organização da Educação Superior, referente aos setores público e privado e por tipo de instituição, conforme o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Número de instituições, por organização acadêmica, no Brasil (2010)



fonte: Elaboração própria, com base no Censo da Educação Superior (2010).

Com base no Gráfico 1 ora em apreço, verifica-se que prevalece no setor privado e em grande quantidade o número de Faculdades e Centros Universitários, perfazendo 88,4% do número total de IES, no País, no ano de 2010. Quanto ao setor público, é mantenedor de apenas 278 IES (11,6%), dentre Universidades, Institutos Federais (IF), Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) e Centros Universitários. Comparando ambos os aspectos destacados referentes à oferta da Educação Superior, corrobora-se a ampla exploração pela iniciativa privada e a baixa participação da esfera pública, como resultado de medidas atreladas ao Estado mínimo, o qual se encontra inserido nas políticas educacionais.

Há de se destacar também, por meio do Gráfico 1, que entre os setores público e privado é quase simétrico o quantitativo de Universidades, as quais são mais onerosas, haja vista o modelo humboldtiano da tríade ensino, pesquisa e extensão que as fundamenta. A razão disso ocorre pelo fato de esse tipo de IES exigir altos valores para manutenção, assim como ofertar pós-graduação *stricto sensu*, monitoria, atividades de pesquisa e extensão. Daí emerge para análise, a omissão do setor público na oferta de Educação Superior, assim como cria uma demanda de estudantes que se torna mercado consumidor para as faculdades, as quais desenvolvem basicamente o eixo ensino, em detrimento da pesquisa e extensão, somando-se o fato de que são menos onerosas que as Universidades.

Portanto, os dados apresentados no Gráfico 1 atestam que tem sido amplamente atendida a 1ª orientação do BM, de diversificar a Educação Superior, no que concerne ao tipo de instituições existentes no País e privatizá-las no interior do sistema. Aspecto que é confirmado por Almeida (2008), ao alegar que tal nível de ensino é composto, sobretudo, por muitas faculdades isoladas.

Nesse mesmo sentido, Chaves (2010) reconhece a existência de um intenso processo de mercadorização da Educação Superior e o conseqüente tratamento como uma atividade

altamente lucrativa, para os empresários e oligopólios educacionais. Sendo assim, a iniciativa privada tem ganho espaço, pelo fato de que, além do acesso a mensalidades, tem sido beneficiada por políticas de ajuste fiscal, redundando em elevados lucros, em contrapartida de manter instituições de baixo custo, como é o caso das faculdades, sem assegurar proporcional qualidade à medida de ampliação da sua oferta.

2^a) *Oferecer incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados.* Esta segunda prescrição do BM estabelece que existam mecanismos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados, defendendo a extinção da gratuidade dos estudos em IES públicas. Sobre isso, observa-se que o BM prescreve as formas de acessar a tais recursos, que consistem em: obter financiamento por meio de ex-alunos, doações, ajuda externa de organismos de crédito e fundações, além de atividades que gerem receitas, tais como cursos de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria. Para exemplificar, Sguissardi (2000) relata que com base nessa orientação, as IES públicas deveriam ter como meta a obtenção de recursos para cobrir, pelo menos, 30% dos gastos ordinários à custa dessas fontes não governamentais.

Além disso, “a participação dos estudantes nos gastos” corresponde ao fato de as famílias terem que pagar por Educação Superior, seja em IES públicas, seja em IES privadas, como já referido na *Cartilha do Banco para Educação Superior* (BANCO MUNDIAL, 1994, p.4). Isso ocorre em maior grau no contexto de intensa privatização e mercadorização da Educação Superior, fazendo com que as famílias atuem como responsáveis em subvencionar o acesso e a permanência do jovem, ratificando a desresponsabilização do Estado na oferta da educação gratuita, à disposição de todos.

O mencionado ocorre por ser patente o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de estudantes atendidos pelas IES públicas, por isso sendo recorrente o uso do orçamento familiar para o pagamento de mensalidades em instituição privada. Sobre o orçamento familiar, Amaral (2008) adverte que somente as famílias com renda familiar a partir de cinco salários mínimos são as quais podem pagar por um Curso Superior na iniciativa privada. Consequentemente, o problema se agrava ainda mais, quando os estudantes das camadas populares, mesmo sem deter de recursos suficientes para arcar com as mensalidades, ainda

sim sobrecarregarem o orçamento familiar, decorrendo disto elevada inadimplência, em torno de 30% no setor privado, em 2008, ano de referência do estudo realizado pelo autor.

Além disso, outras medidas que correspondem à segunda prescrição do BM é o fato de a disputa por financiamento das verbas públicas, agora não ser mais restrita às IES públicas, mas sim com a previsão de financiamento pelo Poder Público a ser destinado indistintamente para instituições públicas e privadas, tendo como critério a qualidade das propostas. Isso se materializa na política de editais do Ministério da Educação (MEC) que ganha força e está atrelada à política de produtividade inserida nas universidades.

Outro dado que revela o cumprimento da prescrição em análise é o financiamento desse nível de ensino, a exemplo do disponível durante o Governo Lula. Ter como referência o investimento do Produto Interno Bruto (PIB), em Educação, é uma maneira universal de avaliar a prioridade que o País confere à área, como afirmam Zejine, Cabrito e Chaves (2011). Sobre o percentual de investimento, encontra-se disposto no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1- Estimativa do percentual de investimento público direto em educação, em relação ao PIB, por nível de ensino, no Brasil (2000-2010)

ANO	Percentual do investimento público direto em relação ao PIB		
	Total	Níveis de Ensino	
		Educação Básica	Ensino Superior
2000	3,9	3,2	0,7
2001	4	3,3	0,7
2002	4,1	3,3	0,8
2003	3,9	3,2	0,7
2004	3,9	3,2	0,7
2005	3,9	3,2	0,7
2006	4,3	3,6	0,7
2007	4,5	3,8	0,7
2008	4,7	4	0,7
2009	4,9	4,2	0,7
2010	5	4,2	0,8

fonte: INEP/MEC.

Como se vê no Quadro 1, na Educação Superior pública mantém-se praticamente inalterado o percentual de 0,7%, de investimento advindo do PIB ao longo de dez anos, a contar de 2000 a 2010. Tanto nos três últimos anos do mandato de FHC (2000-2002), quanto nos oito anos do Governo Lula (2003-2010), ocorre uma aplicação diminuta de verbas neste nível de ensino, que necessita de muitos recursos, para arcar com suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, haja vista sua importância para o desenvolvimento humano, social e econômico do País, na produção e difusão de conhecimento.

A propósito do percentual de 0,7% do PIB investido na Educação Superior, entre 2000 e 2009, mantém-se praticamente inalterado. Inversamente a esse aspecto, constata-se um crescimento no número de IES públicas, no de matrículas e no de Cursos, este último em

decorrência do REUNI. Relacionando tal ampliação com o volume de recursos inalterado, claramente se atesta que o investimento na esfera pública seja por aluno, por Curso, ou por instituição caiu vertiginosamente, no decênio 2000/2010. Soma-se a isso, a drenagem de parte dos recursos públicos integrantes do 0,7% do PIB, para a iniciativa privada, agora convenientemente denominada de público não-estatal.

A respeito disso, o que se nota são ações governamentais que têm intensificado o processo de sucateamento das universidades públicas, em função da ascensão de políticas privatistas e desmonte do Estado social. O exposto se materializa com a diminuição dos recursos destinados a essas instituições, concessões orçamentárias condicionadas por acordos entre o MEC e as IES, principalmente celebrados como o REUNI. No caso do Brasil, conseqüentemente, a Educação Superior pública tem tido como ônus, um constante atentado em relação à autonomia universitária e para com o atendimento à tríade humboldtiana de Universidade e às condições do trabalho docente.

Ao contrário dessa relação, o Governo Federal tem beneficiado o setor privado, com base nos interesses econômicos. Tais interesses se materializam nas políticas de incentivo para as IES privadas, por meio de renúncia fiscal, aumento das parcerias público-privado e alegação da crise do sistema público, como exposto por Mancebo, Maués e Chaves (2006).

3ª) Redefinir a função do governo na Educação Superior. A terceira prescrição do BM manifesta-se por meio da imposição de profundas mudanças na relação do Governo com as IES públicas, que passam a dividir com a iniciativa privada o processo de expansão do nível superior. O Banco justifica isso ao relatar que a participação do Governo tem sido excessiva e ineficiente, na maioria dos países. Sendo assim, os Estados nacionais deveriam buscar a criação de políticas favoráveis ao desenvolvimento de IES tanto públicas, como privadas.

No caso do Brasil, o reflexo disso ocorre durante o Governo Lula. Isto porque foi criado o Programa Universidade para todos, o qual destina bolsas de estudos para alunos carentes, em troca de isenção fiscal de certos tributos nas IES privadas, além do Financiamento Estudantil (FIES), que consiste em empréstimo aos estudantes, assegurando-lhes o pagamento de mensalidades, com o reembolso deste valor a instituição bancária ao término do Curso. Uma vez que tenha aderido a um desses Programas, a IES fica isenta do pagamento de quase todos os tributos federais, como é o caso do PROUNI, e em relação ao FIES, estabelece um nicho de mercado às instituições bancárias e por meio dos contratos lucram com as taxas de juros.

Ao analisar o FIES, que foi implantado durante o Governo Lula, cabe mencionar que não é inédito, no entanto é uma iniciativa que se assemelha à Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992 (BRASIL/Congresso Nacional, 1992), que institucionalizou o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), para estudantes economicamente carentes, instalado ao longo do Governo de Itamar Franco (1992-1994). Segundo Cunha (2003, p.55), o CREDUC previa benefícios ao setor privado, por destinar às IES beneficiadas “o reembolso do valor das anuidades num prazo 50% maior que o do financiamento, com um ano de carência”, além disso, o repasse do crédito correspondente era feito pela Caixa Econômica Federal (CEF) em conta corrente de titularidade da Instituição de Ensino, mensal ou semestralmente.

4ª) *Adotar políticas cuja destinação seja a de priorizar os objetivos de qualidade e equidade.* A quarta prescrição do BM às políticas voltadas à Educação Superior integra a conjuntura em que a intervenção estatal se estabelece nos diferentes setores, seja na educação, saúde, transporte, com as funções de regular, fiscalizar e avaliar as ações desenvolvidas pelo próprio Estado. De tal modo, isso explica o fato de Sguissardi (2000) afirmar que os objetivos da qualidade e da equidade são prioridades, assim reservando para o Governo no tocante à Educação Superior, o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das IES, além da distribuição dos recursos estatais, sob os critérios de desempenho.

No Brasil, a política que atesta as ações do Governo nesse aspecto institui-se desde a Reforma modernizadora do Estado, sustentada no modelo gerencial-burocrático, constituindo o papel de “Estado Avaliador”. Para Afonso (2008, p.49) significa que o Estado vem incorporando um “*ethos* competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Sendo assim, o papel do Estado torna-se o de criar mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados, que indiquem a *performance* das instituições, tornando-as responsáveis pelos seus resultados educacionais. Uma iniciativa dessa natureza, em especial na Educação Superior, é encontrada ao longo do Governo de FHC, na Lei n. 9.131/95, de 24 de novembro de 1995, a qual segundo Cunha (2003) estabelecia que:

[...] o MEC procederá a ‘avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão’, [mas] o que se instituiu mesmo foram os Exames Nacionais de Cursos, os quais seriam obrigatórios para *todos* os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deveriam ser empregados,

não exclusivamente, na avaliação de cada curso e de cada instituição de ensino superior. Os exames são facultativos para os alunos, mas prestá-los passou a ser condição para a obtenção do diploma. (CUNHA, 2003, p.49, grifo do autor).

O exposto por Cunha (2003) ratifica a cultura ora instalada de se adotar mecanismos de avaliação como uma sistemática que se utiliza de instrumentos e indicadores que mensurarão a qualidade dos cursos e o desempenho dos estudantes. Esses instrumentos demonstram a função que o Estado tem assumido por meio de suas instâncias reguladoras, seja na esfera do sistema federal, como o MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), seja no âmbito estadual ou no municipal, por meio dos Conselhos de Educação, com o papel de supervisão e controle dos cursos em nível superior. A intensificação da avaliação demonstra o rigor e a ênfase que lhe têm sido conferidos, subordinando não só as instituições como os atores nela envolvidos aos ditames do “Estado avaliador”.

Ações com base nesse tipo de intervenção estatal dispõem de previsão legal no Governo Lula, que ratifica o controle por parte do Estado no tocante à Educação Superior. Isto ocorre, especificamente, com a implantação da Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), além do Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispunha sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais, no sistema federal de ensino, incluindo as IES privadas.

De tal modo, na explicitação feita, verifica-se que a Educação Superior é vista como um investimento produtivo, ao assegurar ganhos, assim como se trata de bem privado/mercadoria de interesse individual, negociado no mercado de trocas, de maneira que sua oferta tem sido concebida pelo modelo de “qualidade total” e “eficiência”, como ora prescreve a OMC. Isso fortalece, segundo Haddad (2008), que nos últimos anos exista a emergência de critérios de produtividade.

Soma-se a esse conjunto de medidas, o fato de a instituição universitária pública estar sendo concebida pelo modelo gerencial. Isto ocorre pelo fato de a submissão da educação aos ditames da racionalidade técnica, estar fundada nos critérios de eficiência e competitividade que aparelham a Universidade à lógica do mercado, como afirma Groppo (2006). Tais aspectos tem representado uma reconfiguração na gestão da instituição superior, impressa em medidas regulatórias, que respaldam critérios produtivistas, os quais enfatizam resultados quantitativos.

À guisa de conclusão desta Seção, destacou-se por meio das estratégias prescritas pelo BM, as principais medidas tomadas durante os Governos de FHC e de Lula. Tais medidas corroboram o intenso processo de privatização da Educação Superior, a expansão da Educação pública sem aumento de investimentos no setor, a criação de políticas de avaliação e indicadores de qualidade, assim como a ascensão de Programas com vistas à expansão quantitativa do acesso à Educação Superior, via setor privado, no Brasil. Para dar continuidade à Dissertação em tela, na próxima Seção será enfatizado o Programa Universidade para todos, no tocante à sua constituição como política pública, evidenciando a dinâmica que envolve a sua criação e o estabelecimento de indicadores para sua avaliação, com base nos dados sobre o acesso e permanência no contexto nacional.

2 PROUNI E POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR (1990-2010): DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E DA PERMANÊNCIA?

A materialidade das propostas no sentido do que é defendido por Pinto (1986) *apud* Michelotto *et alii* (2006), advoga o estabelecimento de compromissos básicos assentados a favor do acesso à Educação Superior no setor público. Esta defesa é basilar para avaliar sob qual modelo se estabelecem as políticas educacionais que se desenvolveram no País, voltada para esse nível de ensino.

Nesse sentido, a análise será voltada para uma das propostas presentes, conforme Amaral (2005), na campanha do então candidato a Presidência Luiz Inácio Lula da Silva, o qual divulgou como metas, do seu Programa de Governo “Uma Escola do Tamanho do Brasil”. No que tange à Educação Superior previu-se: 1) a expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos; e 2) a ampliação do financiamento de verba pública ao setor público, revisão e ampliação do crédito educativo e criação do programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados à educação, que redundou no PROUNI.

Para minimizar o problema público de raízes históricas e estruturais da restrição do acesso à Educação Superior, no Brasil, registram-se medidas do Governo Federal que têm recorrido à expansão quantitativa, do acesso. Durante o Governo Lula, por exemplo, foram criadas políticas como o PROUNI, em 2004, e o REUNI, em 2007, registrando-se também a incorporação de medidas que haviam sido adotadas ao longo do Governo de FHC, como o FIES que fora criado em 2001, além da ênfase à EaD, ambas com a finalidade de ampliar o acesso. No decurso do Governo Dilma, recentemente se aprovou a política de cotas, em forma de Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, visando à ampliação da entrada de estudantes

egressos das escolas públicas e a previsão de um número determinado de vagas para atender as políticas afirmativas, nas IES federais. Todas estas medidas, com base em Arruda (2011), demonstram o empenho do Governo Federal em instituir políticas de expansão à etapa da educação em apreço.

Ao abordar tais medidas, vale ressaltar que as ações, programas e leis que visam ampliar o acesso à Educação Superior são objeto de constante discussão, quando se avalia seu papel para com a justiça social exercida pelo Governo. Por isso, são necessárias investigações que analisem em profundidade os resultados de tais ações, não se restringindo em concebê-las como políticas neoliberais. Sendo assim, cabe averiguar como tais políticas em andamento têm assumido o papel de efetivar os objetivos a que se prestam, considerando determinados indicadores, o discurso no qual são empregadas, para que assim possam demonstrar a sua contribuição, no tocante aos problemas sociais existentes, nesse caso o acesso e a permanência na Educação Superior, nesse estudo, via PROUNI.

2.1 TRAJETÓRIA DO PROUNI: OS EMBATES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA LEI N. 11.096/2005, NO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

O Programa Universidade para todos foi lançado oficialmente em 13 de maio de 2004, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e seu então Ministro da Educação, Tarso Fernando Herz Genro. Tal Programa é conhecido por distribuir Bolsas de Estudo, integrais e parciais, em IES privadas, destinadas a estudantes com renda familiar abaixo de três salários mínimos, *per capita*, que disputam as bolsas por meio de uma seleção, utilizando a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Tratou-se de uma ação estatal prioritária do Governo, que resultou num grande prestígio atribuído ao Presidente, visto que, como afirma Carvalho (2006), a concessão destas Bolsas para estudantes da Educação Superior foi acompanhada pela retórica de justiça social e de inclusão das camadas sociais menos favorecidas ao nível Superior.

Como um meio de aumentar o número de ingressos e democratizar o acesso à Educação Superior, com vagas no setor privado, o PROUNI assim foi defendido como uma medida emergencial, por parte do Governo Federal, a qual resultou na elaboração de um Projeto de Lei (PL), editado em forma de Medida Provisória (MP). O Programa ganhou destaque, e redundou na procura expressiva dos estudantes que recorrem ao ENEM, para disputar por meio de sua nota, as bolsas do PROUNI, a cada semestre.

O presente Programa teve como seu texto inicial, o PL n. 3.582/2004, que dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos, e dá outras providências, de autoria do Executivo, o qual foi encaminhado ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial n. 234/04. O PROUNI, como PL, foi apresentado ao Plenário no dia 18 de maio de 2004, tramitando no âmbito da Câmara de Deputados. Como MP, o PROUNI foi implantado em 10 de setembro de 2004, sob o n. 213/2004, a qual teve como justificativa para urgência, o fato de incentivar as instituições privadas de ensino superior a concederem Bolsas de estudo integrais ou parciais (meia bolsa) para alunos carentes e professores da rede pública.

Segundo o relator em seu Parecer da MP n. 213/2004 (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2004), o Deputado Irineu Colombo (PT-PR), ao longo da criação do PROUNI, o Poder Executivo assimilou as diferentes preocupações dirigidas ao Programa, existentes nas 292 emendas apresentadas ao PL, como também nos debates ocorridos nas audiências públicas realizadas, o que o levou atender tais preocupações no conteúdo da MP. O relator também reconheceu que as 192 emendas supressivas, aditivas e modificativas dirigidas à MP n. 213/04 demonstram o grande interesse que o PROUNI despertou na sociedade, refletido nas contribuições destinadas ao texto do Programa, quando em trâmite na Câmara de Deputados.

No que se refere à justificativa do Governo para emissão da MP com vistas à criação do PROUNI, tais argumentos são encontrados na Exposição de Motivos n. 26, de 28 de abril de 2004, encaminhada ao Presidente à época, Lula. No documento se apregoava que a democratização, por intermédio do Programa, procuraria minimizar as problemáticas que assolam a Educação Superior, apresentadas na síntese a seguir:

Existência de uma demanda para o ingresso na universidade, que dobrou de 5,7 milhões para 9,8 milhões entre 1998 e 2002, conforme dados do INEP. Ao mesmo tempo, nesse período, as instituições de ensino superior da rede privada tiveram uma enorme expansão, apresentando 37,5% de vagas ociosas. Nas instituições públicas esse percentual é de 5%; Estímulo às instituições privadas a destinarem gratuitamente 10% de suas vagas para estudantes de baixa renda, tendo como contrapartida isenção de impostos federais (sobre Renda das Pessoas Jurídicas-IRPJ -, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS-, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido-CSSLL- e da Contribuição para o PIS/PASEP) a quem aderir ao PROUNI; Estímulo às instituições, hoje isentas de algumas taxas, a receberem a isenção de CSLL, condicionado à destinação de 10% das suas vagas aos estudantes de baixa renda; Permissão para que os alunos de baixa renda transponham a enorme barreira entre o ensino médio e a educação superior; Recuperação da dignidade do conceito de filantropia, vez que uma minoria de instituições valem-se do mesmo para se desincumbir dos tributos; Estabelecimento de um pacto pela qualidade do ensino, vinculando a adesão ao programa a um desempenho suficiente no novo modelo de avaliação do ensino superior (SINAES); As medidas propostas não aumentam o aporte de recursos públicos ao financiamento do setor privado e estimula que a renúncia de tributos pagos

pelas instituições não-filantrópicas seja compensada pelo aumento da arrecadação de tributos pagos pelas instituições filantrópicas que alterarem seu regime jurídico; Atingir a meta proposta pelo Plano Nacional de Educação, PNE, Lei nº 10172/2001), que é a de prover, até o final da década, educação superior para pelo menos 30% da população na faixa etária de 18-24 anos, o que torna imperativo que essas medidas sejam tomadas imediatamente. (BRASIL/Presidência da República, 2004).

As razões ora apresentadas para justificar a emissão do PROUNI como MP, para aqueles que leem sem a devida atenção a política macroeconômica que vem se beneficiar com a sua criação, faz com que seja percebida à primeira vista, como uma política de inclusão social. Portanto, propaga-se a concepção de que se trata de uma política necessária e emergencial, como é considerada pelo Governo. Assim, ganha ressonância, ao emergir num contexto crítico da Educação Superior, haja vista a forte atração para esse nível de ensino e, ao mesmo tempo favorecer o setor privado, ao destinar renúncia fiscal, haja vista as altas taxas de evasão. De tal modo, a sua consolidação é reforçada por atender à demanda de egressos do Ensino Médio, minimizar a ociosidade que existe nas instituições privadas, revertendo esse prejuízo em filantropia, além de focalizar a destinação de bolsas a estudantes pertencentes às camadas populares, como defendeu o Governo.

Os pontos argumentados para justificar o PROUNI foram diagnosticados e compostos no âmbito do MEC, sob o comando do então Ministro da Educação, Tarso Genro. Por uma perspectiva crítica, as problemáticas encontram-se consolidadas, de acordo com Guerra e Fernandes (2009), na tentativa de revestir o Programa de uma aura de inclusão social e de mostrar a sua relevância para ampliar as estatísticas de acesso à Educação Superior. Todavia, as divergências em torno do papel e dos interesses a que se presta o Programa são consideráveis, tanto que ao apresentarem o PROUNI como MP n. 213/2004, segundo Pereira Filho (2011, p. 34) a atitude do Governo:

[...] rendeu várias manifestações contrárias de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sindicato Nacional dos Docentes da Educação Superior (ANDES-SN), União Nacional dos estudantes (UNE), Confederação Nacional de Estabelecimento de Ensino (CONFENEN), entre outras, considerando despropositada a utilização desta prerrogativa jurídica. Somente após alguns desdobramentos na implementação do PROUNI é que as entidades como do movimento negro, e a própria UNE, ABMES, a ABRUC, entre outras, foram oferecendo posições favoráveis.

O trecho exposto demonstra como o PROUNI ao longo de sua trajetória foi alvo de críticas, inclusive dos representantes das instituições privadas, os quais inicialmente colocam-se contra o Programa, em especial ao texto do PL, de autoria do Executivo. A principal crítica

desses representantes foi em torno de a contrapartida ser um número elevado de vagas na proposta do Governo, em troca da isenção fiscal, tanto que no todo não eram contra, mas queriam percentuais que lhe fossem mais benéficos, o que foi negociado ao longo da constituição do PROUNI, do PL, MP, convertida em Lei. Sendo assim, foi após superar tal impasse que o Governo Federal obteve apoio e adesão total das IES particulares, quando o MEC, na condição de negociador, atende a diversos pontos de contestação das IES, as quais foram atendidas não só junto ao Executivo, como também no âmbito Legislativo.

Nesse novo momento, verifica-se que emergem duas alas bem definidas, uma de apoio e outra de rejeição ao PROUNI, as quais conforme Arruda (2011) são compostas de representantes favoráveis e contrários à implantação do Programa. A ala favorável, segundo a autora, estava composta por Instituições de Ensino Superior privadas, como Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), dentre outros. Estes atores estiveram presentes e a favor do PROUNI, quando junto ao MEC e aos deputados defenderam a flexibilização de requisitos e a redução da contrapartida das instituições, como um número menor de bolsas do que pretendido pelo Governo, em nome do PROUNI representar, segundo eles, uma política de democratização do ensino.

Quanto à ala contrária ao PROUNI, é representada pelo ANDES-SN e entidades educacionais de cunho acadêmico que se opõem ao Programa. Estas organizações fizeram análises e por meio de documentos denunciaram a adesão do Governo Lula a concepções e estratégias neoliberais, bem como às orientações do BM, visto que intensifica o processo de privatização da educação e a transferência de recursos públicos para o setor privado. Tais entidades denunciam que o PROUNI é mais uma política criada por parte do Governo, para ampliação e favorecimento do setor privado por meio de isenção fiscal.

Os atores responsáveis em manifestar-se a favor ou contra o PROUNI refletem como este Programa foi permeado por diferentes posições políticas e ideológicas, ao longo de sua constituição. Isso mostra como o Programa, na condição de um dos assuntos relacionados à Educação Superior, ganhou audiência, sendo alvo de diferentes interesses e tema de diversos embates e discussões.

Durante a transição de PL a MP, o PROUNI passou por uma espécie de jogo político, dispensando o processo democrático de constituição da MP, o que acarretou ganhos diretos para o setor privado. Essas vantagens explicam-se, pois “deve-se considerar que os grupos que atuam e integram cada setor, vão lutar para que suas demandas sejam atendidas e inscritas

na agenda dos governos”, como aponta Azevedo (2004, p. 62). Nesse sentido, prevaleceu à negociação entre o Governo e o setor privado, por intermédio da ABMES, o que resultou em inúmeros acordos, a este setor.

Sobre o poder de barganha das IES privadas ao longo da tramitação do PL do PROUNI a MP, esse aspecto pode ser explicado ao considerar a forte influência, dos grupos que predominam em cada setor, nesse caso Educação Superior, os quais se favorecem quando apresentam um alto grau de organização, articulação, como afirma Azevedo (2004). Portanto, ao prevalecer o número de IES privadas na oferta Educação Superior, setor rentável no País, consentido e fortalecido desde a Reforma Universitária de 1968, Martins (2009) afirma que o setor privado tem ganho força e espaço para lutar por seus interesses junto ao Executivo.

Com referência aos trâmites para aprovação do PROUNI, no Congresso Nacional, Guerra e Fernandes (2009) comentam que o Governo antes mesmo da votação fechou um acordo com IES privadas, as quais se comprometeram a participar do Programa, para que os bolsistas fossem contemplados já no primeiro semestre de 2005. Nesse sentido, a própria ABMES (2004, p. 9), reafirma o exposto ao reconhecer que “[...] paralelamente às emendas apresentadas pelos parlamentares, dava-se continuidade ao processo de negociação com o Ministério da Educação, com o escopo da melhoria ao projeto de lei”.

A atenção despendida pelo Governo às entidades privadas reflete que o Programa, como o Estado em ação, surgiu como “um meio de garantir que o setor, se reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade” (AZEVEDO, 2004, p.61). Além disso, o agravante da acentuada demanda de estudantes para ingressar na Educação Superior, até mesmo contribuiu para que além da classe dominante, na figura dos empresários, a população passasse a defender o PROUNI, sem considerar os interesses macroeconômicos existentes, assim como do Governo e do setor privado, principalmente as instituições com fins lucrativos, diretamente beneficiados com o Programa. Todavia, tanto o Governo Federal quanto o setor privado buscaram legitimar o PROUNI, visando homogeneizar a visão de que os benefícios destinam-se, principalmente, aos bolsistas, e não os empresários.

A respeito da proposta do Programa em minimizar o problema público, da falta de acesso à Educação Superior, conforme Azevedo (2004) ao analisar as PP, trata-se de um elemento-chave para que se compreenda até que ponto uma determinada solução, e não outra, serviu para minimizar a questão alvo de problematização. Isto evidencia como os interesses de certos grupos dominam o respectivo setor. Por isso, as lutas por vezes, são mais ou menos benéficas, de acordo com o poder de pressão daqueles que dominam o setor, em cada

momento. Sendo assim, é esclarecido o fato de o setor privado, como maior interessado com a instalação do PROUNI, buscar negociar junto ao Executivo e Legislativo, haja vista seu poder por meio de *lobby*, sem contar que o Programa vem atender a interesses governistas/eleitores e da própria sociedade civil, como enfatiza Carvalho (2005).

Por conseguinte, verifica-se a existência de vantagens para as IES privadas que aderem ao Programa, ressaltando que tais vantagens foram obtidas no Congresso Nacional, com as emendas parlamentares acolhidas pelo relator. Segundo, a ABMES em seu Caderno 13, intitulado *Programa Universidade para todos*, ao enumerar as conquistas por parte do setor, ao longo do processo decisório do PROUNI na MP n. 213/2004, constam os seguintes pontos benéficos ao setor:

a) inclusão de bolsas parciais; b) acesso ao Programa do aluno da rede privada que cursou o ensino médio na condição de bolsista integral; c) acesso dos professores da rede pública somente aos cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica; d) o beneficiário do PROUNI responde legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por ele prestadas; e) restabelecimento do processo seletivo; f) ingresso no Programa a partir do processo seletivo; g) possibilidade de o aluno beneficiado pelo Programa realizar trabalho voluntário nos termos da Lei n.º 9.608; h) possibilidade de transição de regime jurídico de associação beneficente de assistência social para sociedade com finalidade lucrativa, com pagamento gradual da quota patronal em cinco anos; i) exclusão do curso do Programa somente após três ciclos de avaliação insuficiente e não mais um ciclo como previsto no projeto original; j) restabelecimento do certificado de assistência social às entidades que aderirem ao PROUNI; k) a não penalização da entidade mantenedora que ingressar no Programa e não conseguir número de alunos nas condições estabelecidas (ABMES, 2004, p.9-10).

Onze é o número de conquistas expostas pela ABMES, as quais consubstanciaram a MP do PROUNI, tornando desfigurado o PL do Executivo. Com base em Guerra e Fernandes (2009, p.301) o Programa transformou-se em programa assistencialista, priorizando o acesso e não a permanência do estudante na Educação Superior. Os autores apontam que o mais grave ao caracterizar o Programa como assistencialista, para os alunos bolsistas, é “o fato de ter sido assistencialista com as instituições de ensino privado”. Sob outro ângulo, Leher (2004) defende que o Programa apresenta-se como uma alternativa de sobrevivência das IES privadas, “uma boia de salvação” num contexto marcado pela desigualdade social da população brasileira e a privatização da Educação Superior.

Torna-se patente que muitas foram as mudanças ocorridas quando se compara o PL n. 3.582/2004 editado pelo Governo, em relação ao texto final composto após o fluxo legislativo e os inúmeros acordos em torno da MP, convertida em Lei, que cria o PROUNI, Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL/Presidência da República, 2005). Nesse aspecto, destacam-se quatro grupos principais de modificações ocorridas ao longo da

elaboração do Programa que foram benéficas ao setor privado, as quais seguem em destaque: 1) o número de bolsas; 2) vínculo do Programa na IES; 3) formas de seleção de bolsistas; 4) desempenho das IES no SINAES, como critério de continuidade do Programa. Portanto, no tocante as alterações sofridas, chegam-se as seguintes modificações como consta no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Principais modificações entre o PL n. 3.582/04, a MP 213/04 e a Lei n. 11.096/05

PL n. 3.582/2004	MP n. 213/2004	Lei n. 11.096/2005
292 emendas	193 emendas	
Em relação à renda per capita dos bolsistas		
Alunos com renda familiar de até um salário mínimo são contemplados com bolsas integrais.	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 50% do valor da mensalidade.	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 25% ou 50% do valor da mensalidade. (grifo nosso)
Critério para escolha de bolsistas e seleção		
Estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede pública de ensino e professores da rede pública de educação básica, selecionados de acordo com o desempenho no ENEM.	Além do já previsto no PL, estudantes oriundos do ensino médio privado na condição de bolsistas integrais. Os beneficiados são selecionados de acordo com os critérios definidos pela instituição – desempenho no ENEM passe a ser apenas uma das fases. (grifo nosso)	Sem alteração em relação a MP.
Vínculo das IES ao PROUNI		
O vínculo das IES ao PROUNI ocorreria por meio de um “termo de adesão”, válido por 10 anos, com possibilidade renovável por iguais períodos. Instituições que apresentassem maus desempenhos no SINAES “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, § 4º), seriam desvinculadas do Programa.	O desvinculo das IES só ocorreria mediante desempenho insuficiente da IES no SINAES, por 3 anos consecutivos. (grifo nosso)	Sem alteração em relação à MP.
Relação bolsa/aluno		
No caso das IES com fins lucrativos, a cada nove alunos normalmente matriculados, a instituição deve oferecer uma bolsa integral. Para as IES sem fins lucrativos, a proporção de bolsistas aumenta: para cada quatro alunos matriculados normalmente deve ser concedida uma bolsa integral.	A regra em relação às IES com fins lucrativos se mantém, entretanto, para as IES sem fins lucrativos e não filantrópicas, a proporção passa a ser uma bolsa integral para cada dezenove alunos normalmente matriculados, além de bolsas parciais de 50% até chegar ao correspondente a 10% da receita anual. No caso das IES beneficentes, a proporção será de um bolsista integral para cada nove pagantes e até, no mínimo, o equivalente a 20% de sua receita bruta formada por bolsas de 50% e programas de assistência social.	As IES com ou sem fins lucrativos não-filantrópicas, devem conceder uma bolsa integral para cada 10,7 alunos normalmente matriculados, ou uma bolsa integral a cada 22 alunos pagantes (grifo nosso), adicionando-se a isso bolsas parciais de 25% ou 50%, até atingir a mesma proporção do primeiro passo.

fonte: Estudos de Guerra, Fernandes (2009), adaptado pela autora da pesquisa.

Conforme o Quadro 4, os ganhos obtidos pelo setor privado com o PROUNI são constatados em cada uma das quatro principais alterações que modificaram os objetivos iniciais do Programa e a sua forma de atender ao público-alvo. Vale ressaltar que tais mudanças foram objeto de acordos, entre os representantes do setor privado e o MEC, compreendendo os seguintes embates:

1º) Quanto à *renda per capita dos bolsistas*, o PL n. 3.582/2004 contemplaria um elevado grupo de estudantes, até mesmo aqueles que se encontrassem em estado de vulnerabilidade social. Isso representava um risco às IES privadas, pois ter esses acadêmicos, sem os recursos mínimos para assegurarem a sua permanência, faria com que não pudessem arcar com taxas e os serviços que as IES dispõem, o que tornaria incerta a estada do acadêmico no setor privado. Assim, a flexibilização, aumentou o valor da renda máxima de um salário mínimo para um salário mínimo e meio, para se candidatar às Bolsas integrais do Programa. Sem contar, que na MP foram criadas as bolsas parciais de 25% e 50%, também presente na Lei n. 11.096/2005.

2º) No tocante aos *critérios e forma de seleção do PROUNI*, o recorte de estudantes que podem concorrer às bolsas é ampliado, do PL a MP. Este foi um dos Artigos que mais receberam emenda dos parlamentares como citado no parecer do relator da MP (BRASIL/CÂMARA DE DEPUTADOS, 2004), tanto que o Deputado Irineu Colombo incluiu além dos estudantes egressos do Ensino Médio das escolas públicas, aqueles que tivessem cursado esse nível de ensino, em seu total com bolsa integral em instituição privada. Um dispositivo contestável, haja vista que o documento comprobatório pode não ser condizente, com a realidade. Ainda sobre a seleção, o uso da nota do ENEM, passa a ser considerada uma das etapas de seleção do Programa, o que deixa a critério da IES, a institucionalização, caso opte, de outro instrumento de avaliação, que condicione a entrada do bolsista, que já fora selecionado com base na nota do ENEM, pelo sistema informatizado do PROUNI.

3º) Com referência ao *vínculo da IES ao PROUNI*, a flexibilização ocorre do PL a MP, mudança que também é em favor das IES privadas, quando há a supressão do dispositivo legal que no PL previa o desvinculo da instituição que aderisse ao Programa, caso obtivesse rendimento insuficiente, por duas vezes consecutivas, ou três intercaladas, no SINAES. O ganho que foi obtido pelo setor privado, e que suscita a discussão, foi o fato de se aguardar que as IES tivessem o desempenho insuficiente por três vezes consecutivas e não cumulativas, o que seria prudente. De tal modo, o aspecto tornou-se uma prerrogativa ao setor privado,

demonstrando que o MEC permite que tais instituições permaneçam recebendo isenção fiscal ao passo que continuem ofertando cursos com baixa qualidade, e sem punição, conseqüentemente, postergando melhorias por mais tempo.

4º) Sobre as alterações ocorridas na tramitação do PL para MP, convertida em Lei, na equação que define *o número de bolsas PROUNI em relação aos acadêmicos matriculados nas IES*, trata-se de uma das mais representativas alterações da proposta inicial do Executivo. Na negociação com as IES privadas, o dispositivo foi consideravelmente flexibilizado, no momento em que o Executivo concordou que as Bolsas fossem concedidas atendendo as seguintes prescrições:

- Nas IES sem fins lucrativos: conforme proposta do Executivo seria concedida uma bolsa integral a cada 19 estudantes matriculados, sem distinção do tipo de acadêmicos matriculados, se bolsistas ou pagantes. Todavia, na MP para Lei a proporção torna-se a de 1 bolsa integral a cada 10,7 estudantes matriculados pagantes, acrescentando que para efeito de cálculo, só considerar-se-á os acadêmicos matriculados, na condição de alunos pagantes.
- Nas IES com fins lucrativos: a abertura do Governo é ainda mais drástica para as IES dessa natureza, a qual não mais concederia uma bolsa integral a cada 9 acadêmicos, no entanto, a IES somente seria obrigada a ofertar 1 bolsa integral a cada 22 acadêmicos, pagantes, de tal modo, consentindo o acréscimo de 13 acadêmicos pagantes em relação à proposta do Executivo.

As alterações debatidas, portanto, vem atender ao setor interessado nessas mudanças, o empresariado. Assim, ratifica-se o fato já defendido por Catani, Hey e Gilioli (2006) de que a MP do PROUNI foi gestada num diálogo democrático com as IES privadas, que tiveram quase todas as suas propostas adotadas na formulação da MP, cujo teor atesta o seu poder de barganha e de influências no processo decisório. Carvalho (2006, p. 986) acrescenta, concordando com os autores ao elucidar que:

Quando se observa a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos.

Ao falar sobre o tipo de acesso que o PROUNI promove aos estudantes, a discriminação positiva é o princípio do Programa que estabelece a sua função equalizadora na

oferta de bolsas para os estudantes com condições socioeconômicas restritas, as quais são resultado de uma sociedade de classes e de PP gestadas com objetivos focalizados. Mesmo sendo uma forma de aumentar o número de estudantes na Educação Superior, no final do processo de construção da MP, o relator em seu Parecer da MP n. 213/2004 reconhece que o PROUNI trata-se de uma medida paliativa e emergencial para o acesso ao nível superior, haja vista que:

[...] não representa a solução permanente que se dará pelo incremento da oferta de vagas públicas, mas é um passo importante no processo de inclusão, em curto prazo, de parcela importante de jovens que não têm sequer o anelo de cursar o ensino superior por estar excluído *a priori*. (BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 26).

Quanto à forma de acesso promovido pelo PROUNI, a polêmica aumentou a tal ponto que o acesso focalizado, o uso da discriminação positiva e a contrapartida de destinar isenção fiscal em favor do setor privado foram aspectos responsáveis por tornar o Programa objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo Lima (2012), ao anunciar a votação sobre a ADI, informa que a Ação foi protocolada no STF em 2004, sendo esta votada, definitivamente, em 2012. O presente destaque à questão surge, pois esse fato é basilar para ter elementos para a discussão sobre o tipo de democratização imbuída no Programa e sua relação com a previsão constitucional de direito à educação, segundo a perspectiva dos ministros que constituem o STF.

A votação em torno do PROUNI gerou uma nova discussão em torno do Programa, com ressonância nacional. Como objeto de ADI, no ano de 2004, o PROUNI foi contestado pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, Partido dos Democratas (DEM) e Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISP). No documento, os autores questionavam sobre três questões básicas: 1) os critérios de acesso às bolsas do PROUNI; 2) a imunidade tributária dirigida a instituições com fins lucrativos; e 3) o fato de a norma priorizar na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior às instituições de direito privado que aderissem ao PROUNI.

A Ação perdurou até o início de 2012, considerando que o julgamento não tinha sido concluído, por conta do pedido de vistas do processo, requerida pelo Ministro Joaquim Barbosa, em 2008, quando a ação foi colocada para plenária. A alegação por parte das entidades, de acordo com Lima (2012), foi que as regras impunham reservas de vagas para alunos que estudaram integralmente em escola pública ou para aqueles que estudaram em escola particular com bolsa integral, sendo estes considerados requisitos inconstitucionais e

discriminatórios. Além disso, as entidades afirmavam que as regras do Programa feriam a isonomia e violavam a autonomia universitária e a livre iniciativa, ao estabelecer critério de prioridade na distribuição de recursos disponíveis, além de instituir sanção indireta às entidades que não aderirem ao Programa.

Dando prosseguimento ao julgamento, em 3 de maio de 2012, por 7 votos a 1, a ação contra o PROUNI foi julgada pelo Supremo improcedente, tendo como exceção voto do Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente a ação, haja vista a MP convertida em Lei, segundo ele, ter atropelado o trâmite normal de um projeto apresentado pelo Executivo. Portanto, como decisão final do Supremo, que neste caso tinha como relator, o Ministro Carlos Ayres Britto, reconheceu a legalidade do Programa e dos critérios de acesso às bolsas, ao entender que é notória existência de vagas ociosas nas IES privadas, além disso, por ser histórica a falta de oportunidades educacionais aos jovens das camadas populares, na Educação Superior. O Ministro ressalta o aspecto das condições socioeconômicas, ao afirmar que:

[...] a pobreza crônica, a perpassar diversas gerações e atingir contingente considerável de famílias do país, fruto da falta de oportunidades educacionais, [...] levaria, por conseguinte, a certa inconsistência na mobilidade social. A soma desses fatores caracterizar-se-ia como ciclo cumulativo de desvantagens competitivas — elemento de bloqueio socioeconômico a confinar milhões de brasileiros a viver eternamente na pobreza. [...] [portanto] o PROUNI seria suave tentativa de mitigar essa cruel condição e que investir pontualmente, ainda que de forma gradativa — mas sempre com o intuito de abrir oportunidades educacionais a segmentos sociais mais amplos, que historicamente não a tiveram —, constituiria objetivo governamental constitucionalmente válido. (BRASIL/STF, 2012).

Pelo exposto no STF enumera-se ainda, ao longo da Plenária, segundo o Relator Ayres Brito que o PROUNI busca interromper o ciclo de exclusão dos “grupos sociais desafortunados e a forma de proporcionar mobilidade social estaria no investimento no nível de escolaridade da população, com facilidades no acesso e na permanência no ensino superior” (BRASIL/STF, 2012). Além disso, o Ministro assevera que o Programa encontra-se “inserido em conceito mais amplo de ação afirmativa, em face da natureza elitista e excludente do sistema educacional brasileiro”. Isso demonstra a concepção do Supremo em qualificar o PROUNI como instrumento de justiça social, a favor das camadas populares, como a própria justificativa utilizada pelo Governo Federal em editá-lo como MP.

Quanto à inconstitucionalidade pela aplicação da norma priorizar as IES que aderirem ao PROUNI, para ter direito a acessar o FIES, a Ministra Rosa Weber defendeu a inexistência de vulneração ao princípio da livre iniciativa, a qual segundo ela, poderia ser limitada haja vista ser uma forma de realizar objetivos públicos traçados pelo Estado, tais como as metas de inclusão social e acesso à educação, e também porque o Programa é de adesão voluntária. Nesse sentido, a ministra encerra expondo que a norma tão somente estimularia a participação nesse Programa, dando primazia as IES com adesão ao PROUNI para dispor do FIES, sem deixar de fazer o repasse às não aderentes.

No que se refere ao usufruto da imunidade tributária assegurada às IES com fins lucrativos que aderem ao PROUNI, análogas às concessões destinadas a IES sem fins lucrativos, este dispositivo foi julgado como constitucional. Isto porque foi dada a justificativa de que o PROUNI utiliza a capacidade ociosa das entidades privadas, voltadas ao lucro, as quais propiciam que as IES promovam o acesso de grupos de pessoas em evidente desvantagem social, econômica e histórica. Conforme o Texto Informativo n. 664, ADI e PROUNI-10 (BRASIL/STF, 2012a), o Programa seria uma forma de incentivo fiscal à integração das instituições educacionais de exploração privada, na política de ampliação de acesso à Educação Superior, sem reger, diretamente, as atividades sem fins lucrativos próprias das entidades assistenciais.

Semelhante a essa interpretação, a respeito do número significativo de vagas ociosas nas IES privadas como citado pelo STF, cabe ressaltar que esse fenômeno ocorre principalmente pelos altos índices de inadimplência, o que tem comprometido as receitas do setor privado e, conseqüentemente, o repasse de tributos aos cofres públicos. A concepção exposta esteve presente nos relatos de dirigentes do MEC, que de acordo com Corbucci (2004) argumentaram que o grau de evasão fiscal, na Educação Superior privada é tão elevado, que aquilo que se deixaria de arrecadar seria irrisório comparado ao benefício de ampliar o acesso à Educação Superior. No entanto, tais alegações serviram para reforçar a legitimidade e os interesses do Governo e do setor privado, em torno do PROUNI.

Ademais, ao longo da Plenária, os Ministros presentes julgaram o PROUNI uma forma de incentivo fiscal, o que não se confunde com imunidade das entidades assistenciais e, por essa razão, segundo eles seria dispensável lei complementar para ser instituído sob esse aspecto. Ainda quanto a esta questão, o relator alega em Brasil/STF (2012) que em seu prisma financeiro, o Programa apresenta baixo custo por aluno, comparado ao despendido nas instituições públicas em geral, para uma minoria, e até mesmo ao que se pagaria nas instituições de ensino privadas, o que é favorável ao Estado, argumento do Supremo.

O exposto pelo Supremo discorda do Relatório do TCU (BRASIL/TCU, 2009), que afirma o seguinte:

[...] em média, o custo de uma bolsa do PROUNI para o Estado é maior que o valor da mensalidade dos cursos em que há bolsistas do programa. Significa dizer que, em média, se tem ‘pago’ – indiretamente – um preço maior pelas vagas nas instituições privadas de ensino superior do que o montante que elas efetivamente valem, especialmente nas instituições sem fins lucrativos. (BRASIL/TCU, 2009, p. 74).

Quanto ao baixo custo para o Estado mediante os ganhos advindos do PROUNI, em ampliar o acesso, o TCU discorda da defesa feita pelo STF, de que é mais barato pagar pelo serviço que oferecê-lo. Entretanto, sobre o fato de auxiliar as IES privadas, minimizando o percentual de vagas ociosas nessas instituições, que chega a quase 50% trata-se de um ponto a ser considerando. Para exemplificar o exposto, Guerra e Fernandes (2009) afirmam que em 1998, 20,2% das vagas das IES privadas estavam ociosas e, em 2004, ano da criação do Programa, houvera um número considerável de vagas ociosas em IES privadas, chegando a 49,5% do total das vagas oferecidas, sendo assim, aumentando em mais 29,5% de ociosidade em relação a 1998, o que consistiu numa das principais razões da existência do PROUNI.

Ao relacionar os aspectos que envolveram a consolidação do PROUNI no contexto das políticas educacionais, atesta-se como a sua criação foi debatida e alvo de críticas, incluindo a polêmica do princípio da constitucionalidade. Nota-se como os embates que envolveram o Programa, ao longo de sua tramitação, demonstram como as diversas alterações na Proposta inicial do Executivo ocorreram em função da negociação com os representantes das IES privadas, sendo patente a flexibilização e a descaracterização da proposta inicial, quanto à proporção do acesso e o discurso a favor do PROUNI, emitido pelo Executivo e Judiciário, como forma de legitimá-lo. Com base nesta fundamentação, da política pública ora em análise, a próxima Subseção busca evidenciar, por determinados indicadores, a implantação do Programa, no contexto nacional.

2.2 PROUNI: INDICADORES PARA AVALIAR O PROGRAMA (2005-2011).

2.2.1 Condições de acesso, seleção e isenção fiscal nas IES parceiras.

Conforme a Lei de n. 11.096/2005 (BRASIL/Presidência da República, 2005) regulamentada pelo Decreto n. 5.493, de 18 de julho de 2005, para se candidatar ao PROUNI, o estudante deve ter participado do ENEM, referente à edição imediatamente anterior ao processo seletivo e obtido nota mínima estabelecida pelo MEC de 45 pontos (média aritmética

das provas de Redação e de Conhecimentos Gerais). Também é necessário que o estudante possua renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos e satisfaça a uma das condições abaixo relacionadas, presentes no Artigo 2º da Lei:

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

Sobre as condições de acesso, o PROUNI torna disponíveis dois tipos de Bolsa, sendo elas: integral ou parcial. A Bolsa integral é destinada a estudantes com renda familiar por pessoa de até um salário mínimo e meio. Já as Bolsas parciais, podem ser de 50% ou 25%, para estudantes com renda familiar por pessoa de até três salários mínimos. O estudante que é contemplado com bolsa parcial, também pode optar em financiá-las, por meio do FIES.

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

No que tange à seleção, o processo é feito por um sistema que utiliza as notas do ENEM, como critério de seleção. São pré-selecionados ao PROUNI, somente os estudantes que obtiveram as melhores notas no Exame, fato que acarretou ao longo do mandato de Lula, um aumento significativo da adesão e procura, por parte dos estudantes. O dado que corrobora o exposto é o quantitativo de inscritos para realização das provas do ENEM, chegando a 1.547.095, em 2004¹, e 6.221.697², em 2011, a maior procura desde a sua criação. Desde 2009, há um incremento nas inscrições, considerando que o Governo apresentou a nova versão do ENEM e o vinculou, como instrumento de seleção, ao Sistema de Seleção

¹ ISENÇÃO beneficia 86% dos inscritos no Enem 2004. **UOL educação** (online). Últimas notícias, ENEM. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2004/08/26/ult1811u28.jhtm>>. Acesso em: 24 jan. 2012, às 15:45.

² ENEM 2011 tem 6.221.697 inscritos; número é maior desde sua criação. **UOL educação** (online). Últimas notícias, ENEM. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2011/06/11/enem-2011-tem-6221697-inscritos-numero-e-maior-desde-1998.htm>> Acesso em: 24 jan. 2012, às 15:50.

Unificada (SISU), que dispõe de vagas a serem concorridas nacionalmente pelos estudantes, para ingresso em instituições públicas.

Nos primeiros anos de implantação do PROUNI, ao fazer a inscrição, o candidato poderia escolher até cinco opções de Cursos nas instituições, e em 2013 baixou para somente duas. No sistema do PROUNI, o que se sabe, também, é que o estudante com melhor resultado no Exame Nacional é o primeiro a ser pré-selecionado para obter a Bolsa. Desse modo, segundo a publicidade dada ao Programa, consta que “reconhece e valoriza o mérito dos melhores estudantes” (BRASIL, Revista PROUNI, 2008), o que demonstra o regime meritocrático inserido em sua constituição.

Antes de tratar sobre os valores correspondentes à isenção fiscal gerada pelo PROUNI, é importante elucidar a quantidade de IES privadas, com e sem fins lucrativos, sendo as prováveis parceiras do PROUNI, considerando que a adesão ao Programa é facultativa, as quais se encontram distribuídas nas seguintes quantidades representadas no Quadro 3:

Quadro 3- IES com fins lucrativos e Comum./Confes./Filant.,no Brasil (2005-2009)

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

fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2005-2009).

Dentre as categorias administrativas das IES, no Brasil, que prevalecem em maior número na Educação Superior são as IES com fins lucrativos. Em 2005, o cenário difere um pouco de 2009, pois o número de IES com fins lucrativos contabilizava 1.520 (78,5%) instituições, enquanto as comunitárias/confessionais/filantrópicas eram 414 (21,5%). Já em 2009, 1.779 (85,9%) instituições eram com fins lucrativos, ao passo que 290 (14,1%) eram declaradas sem fins lucrativos. Pelo exposto, visualiza-se a existência de um incremento no número de IES com fins lucrativos, ininterrupto entre 2005 a 2009, ao passo que a baixa no número de IES sem fins lucrativos tem uma queda drástica entre 2008 e 2009, passando de 437 para 290, uma diferença de 147 IES.

Um aspecto que deve ser suscitado, é que ao tipo de categoria administrativa da IES correspondem determinadas vantagens por ser previsto isenção fiscal, caso opte em aderir ao PROUNI. A dispensa de tributos decorrente da adesão ao PROUNI, em seu lançamento no ano de 2005, conforme os estudos de Carvalho (2005), é assim sintetizada no Quadro 4:

Quadro 4 - Alíquotas e base de cálculo dos tributos, por categoria de IES, no Brasil (2005)

Tributos	Instituições de Ensino Superior					
	Com fins lucrativos		Confessionais/ Comunitárias		Filantrópicas	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
IRPJ¹	25% lucro	-	-	-	-	-
CSSLL²	9% lucro	-	-	-	-	-
CONFINS³	7,6% receita	-	3% receita	-	-	-
PIS⁴	1,65 receita	-	1% receita	-	1% receita	-
INSS (patronal)⁵	20% folha	20% folha	20% folha	20% folha	-	-

fonte: Elaborado por Carvalho (2005), com adaptação da autora da pesquisa.

A dispensa no pagamento de determinados tributos de ordem federal, conforme o Quadro 4, torna-se um atrativo para que as IES optem em aderir ao PROUNI. De qualquer maneira, a isenção fiscal ocorre de acordo com a categoria administrativa à qual pertence a IES: quando se trata das com fins lucrativos e das confessionais/comunitárias, a única tributação que incide indistintamente a quem aderiu e a quem não aderiu ao PROUNI, é no caso dos 20% concernentes ao INSS (patronal), enquanto as filantrópicas, com ou sem adesão ao PROUNI, são contempladas com 100% de renúncia fiscal proveniente do INSS (patronal). Ressalte-se que a partir do momento em que a IES adere ao PROUNI, a sua categoria administrativa torna-se uma variável irrelevante, visto que qualquer uma delas é contemplada com 100% de isenção dos quatro tributos comumente destinados às IES privadas em geral.

Segundo Carvalho (2005), esse formato de arrecadação faz com que as finanças públicas sofram como impacto principal, a redução potencial da receita tributária. Isso representa uma quantidade de renúncia, potencialmente significativa, principalmente as dispensas que contemplam as IES com fins lucrativos, pois:

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

Lima, Prado e Vieira (2011) corroboram que dentre as IES que podem ser consideradas as maiores beneficiadas com isenção fiscal, são em maior grau aquelas com fins lucrativos, que em 2009 contabilizaram, 294.365 bolsistas (49%). Na sequência, emergem as instituições filantrópicas, com 171.069 (29%) bolsistas; e por último as instituições

¹ Imposto de renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ)

² Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSLL)

³ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS)

⁴ Programa de Integração Social (PIS)

⁵ Contribuição previdenciária da cota *patronal* (INSS/Patronal)

comunitárias/confessionais, com 130.282 (22%) bolsistas, no período de 2005 a 2009, sempre no segundo semestre letivo, na observação dos autores.

Com base no fato de que o PROUNI foi implantado em 2005, por meio da Lei n. 11.096/05, convém apresentar um panorama da isenção fiscal gerada, do ano de 2006 a 2011, para visualizar o volume de renúncia, decorrido num período que compreende seis anos de sua existência, disposto no Quadro 5 – Renúncia Fiscal gerada pelo PROUNI, por tipo de tributo, no Brasil (2006 a 2011) a seguir:

Quadro 5 – Renúncia Fiscal gerada pelo PROUNI, por tipo de tributo, no Brasil (2006-2011)

Fontes	EXERCÍCIO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
IRPJ	R\$ 65.953.341,00	R\$ 41.412.908,00	R\$ 131.989.240,00	R\$ 182.615.097,00	R\$ 221.081.521,00	R\$ 240.462.025,00	R\$ 883.514.132,00
PIS/PASEP	R\$ 203.428.870,00	R\$ 31.886.305,00	R\$ 39.488.788,00	R\$ 58.623.940,00	R\$ 66.087.986,00	R\$ 41.626.943,00	R\$ 441.142.832,00
CSSLL	R\$ 27.921.810,00	R\$ 16.783.393,00	R\$ 68.249.253,00	R\$ 105.411.721,00	R\$ 138.675.170,00	R\$ 86.007.103,00	R\$ 443.048.451,00
CONFINS	R\$ 72.340.062,00	R\$ 81.130.618,00	R\$ 179.016.514,00	R\$ 269.328.753,00	R\$ 303.720.911,00	R\$ 190.838.410,00	R\$ 1.096.375.269,00
TOTAL	R\$ 369.644.083,00	R\$ 171.213.224,00	R\$ 418.743.796,00	R\$ 615.979.511,00	R\$ 729.565.588,00	R\$ 558.934.481,00	R\$ 2.864.080.683,00

fonte: elaboração própria com base em dados da Receita Federal, valores atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de janeiro de 2013.

Constata-se no Quadro 7 que R\$ 2.864.080.683,00 (dois bilhões, oitocentos e sessenta e quatro milhões, e oitenta mil e seiscentos e oitenta e três Reais) são o valor da isenção fiscal decorrente do PROUNI, o que não foi arrecadado pela União a contar de 2006 a 2011. Em outras palavras, é o valor da isenção fiscal conferida às IES privadas, parceiras do PROUNI, gerado pela não arrecadação das contribuições do IRPJ, CSSLL, CONFINS, PIS/PASEP. Conforme o já apresentado no Quadro 7, os efeitos dessa renúncia fiscal, pela ótica financeira, incentivam a expansão do setor privado e implicam no não embolso dos tributos que compõem o Fundo Público Federal (FPF), o qual financia as atividades essenciais prestados pelo Estado à sociedade.

A título de conhecimento, para avaliar a dimensão do montante da isenção fiscal do PROUNI, segundo estudos da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES) relatados no Caderno ANDES (2004), consta que R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de Reais) seriam suficientes para dobrar o número de vagas existentes nas Instituições federais de ensino superior (IFES). Portanto, o valor da isenção demonstra como o PROUNI gera evasão fiscal, fazendo com que o valor seja retido pelo empresariado do setor privado, representando um ganho adquirido com a criação do Programa para as mantenedoras das IES privadas.

Nesse sentido, o valor embolsado pelo setor privado decorrente do Programa reitera o fato de existir, por parte do Governo Federal, incentivo e uma espécie de estímulo para expansão e manutenção do sistema da educação privada, mantendo os lucros na própria Instituição ou oligopólios educacionais, como entende Chaves (2010). Além disso, serve como uma forma complementar de diminuir as pressões pelo aumento dos gastos públicos com a Educação Superior, ao se criar vagas públicas nas IES privadas, via PROUNI, dando a impressão de maiores oportunidades educacionais aos estudantes que prestam a seleção do Programa.

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

2.2.2 PROUNI: dados sobre acesso e permanência no Brasil (2005-2011)

Para obter o número de acesso a Bolsas PROUNI, neste estudo considerou-se o número de bolsas ocupadas em 2005, ano que iniciou o Programa. No Quadro 6, a seguir, consta o percentual da representatividade do número de bolsas PROUNI, em relação ao número de matrículas na Educação Superior privada, no Brasil (2005-2010):

Quadro 6 – Percentual da representatividade das bolsas PROUNI, em relação às matrículas nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)

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

fonte: elaboração própria, com base no Censo da Ed. Sup. (INEP, 2010) e no Portal PROUNI (SESU/MEC).

De acordo com o Quadro 6, a representatividade do número de Bolsas ofertadas pelo PROUNI, em relação ao número de matriculados na Educação Superior privada, tem-se ampliado ora em 2% ora em 3%, anualmente, chegando a 2010 com um aumento de 16% de bolsistas em algum curso superior. O percentual de 16%, em 2010, é um índice representativo, ao considerar que o número de bolsistas tem contribuído para diminuir as vagas ociosas nestas IES, que em 2009, possuíam 51,02%. Este é um dado que mostra o outro papel do PROUNI, no quesito ingresso na Educação Superior, que conforme Guerra e Fernandes (2009) contribui para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas.

A seguir, no Quadro 7, pode ser visualizado o percentual da representatividade, por tipo de Bolsa PROUNI, em relação ao número de matrículas na Educação Superior privada, referente ao período 2005-2010:

Quadro 7 – Percentual das Bolsas PROUNI, em relação ao tipo de bolsa ofertada, nas IES privadas, no Brasil (2005-2010)

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

fonte: elaboração da autora, com base no Censo da Ed. Superior (2010) e Portal PROUNI (SESU/MEC).

O que se percebe no Quadro 7, é que em 2005, nas modalidades de Bolsas do PROUNI existe uma maior proporção da do tipo integral, em relação às parciais. No entanto, em 2010 é notória nas instituições particulares, a diminuição da diferença entre o número de Bolsas integrais e o de parciais. Sobre isso Guerra e Fernandes (2009) reforçam que as parciais auxiliam as IES privadas a captar mais alunos e a flexibilizar a composição da receita destinada ao Programa. Com isso, o setor privado busca a ampliação do lucro, com o interesse de obter mais receita dos bolsistas parciais, haja vista a ampliação do número de Bolsas parciais, em detrimento das integrais, tendo como percentual de diferença, em 2010, apenas 0,2%, ou seja, havendo quase a simetria entre tais modalidades ofertadas.

Para se mensurar o valor de financiamento das bolsas PROUNI, optou-se em utilizar como indicador o valor custo-aluno nesta pesquisa, utilizando a seguinte equação: o valor da isenção fiscal dividido pelo número de Bolsas ocupadas, independente do tipo de Bolsa, haja vista os números apresentados no Relatório do Tribunal de Contas da União (BRASIL/TCU, 2009), de forma que o valor obtido é apresentado na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Valor por bolsista obtido da relação entre o número de bolsas ocupadas e isenção fiscal do PROUNI, no Brasil (2005-2010)

Ano	Bolsas ocupadas	Isenção fiscal	Custo anual bolsista	Custo mensal por bolsista
2006	109.009	R\$ 369.644.083,00	R\$ 3.390,95	R\$ 282,57
2007	105.546	R\$ 171.213.224,00	R\$ 1.622,16	R\$ 135,18
2008	124.607	R\$ 418.743.796,00	R\$ 3.360,51	R\$280,04
2009	161.354	R\$ 615.979.511,00	R\$ 3.817,56	R\$ 318,13
2010	152.697	R\$ 729.565.588,00	R\$ 4.777,86	R\$ 398,15

fonte: elaboração da autora, com base na Receita Federal (2006-2010) e Relatório do TCU (2009).

A Tabela 1 expõe que em 2006, o custo-aluno anual do bolsista PROUNI era de R\$ 3.390,95 e em 2010 aumentou para R\$ 4.777,86. Convertendo os valores, para mensalidade, o custo-aluno no ano de 2006 corresponde a R\$ 282,57 e em 2010 equivale a R\$ 398,15, por Bolsa ocupada. O menor custo-aluno para os cofres públicos, ao longo do período analisado, encontrou-se em 2007, primeiro ano do segundo mandato do Governo Lula, no qual a mensalidade do bolsista ficou em torno de R\$ 135,18, haja vista a redução no valor da renúncia fiscal das IES, que totalizou R\$ 171.213.224,00.

Os dados correspondentes ao custo-aluno PROUNI, neste estudo, diferem em parte dos cálculos realizados pelo TCU e pelo MEC. A explicação disso, é a equação utilizada que contemplou como variáveis: o montante da isenção fiscal decorrente do PROUNI, que consta nos Demonstrativos das despesas tributárias emitidos pela Receita Federal, entre os anos de 2006 a 2010, com os valores atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de janeiro de 2013, dividido pelo o número de Bolsas

ocupadas, independentemente do seu tipo. Essa última variável é consoante à utilizada pelo TCU, quando realiza investigação quanto à operacionalização do Programa. Isto porque buscou-se um cálculo capaz de obter indicador fidedigno aos dados que constam nos referidos documentos.

Cabe destacar que, nesse sentido, são comuns as divergências, as quais até mesmo já foram alvo de embates entre o TCU e o MEC, tal como apresentado por Fabrini e Weber (2011):

O assunto foi motivo de polêmica entre o Tribunal e o MEC, em 2009, por causa de divergências de cálculo. Usando dados fornecidos pela Receita, o TCU concluiu que o custo médio das bolsas do PROUNI, em 2006, era de R\$ 601,00 mensais, maior do que as mensalidades cobradas na época: R\$ 499,00. O MEC contestou o dado, apresentando cifra bem menor: R\$ 150,00. Na raiz da divergência, estão as bolsas ociosas – para o Ministério da Educação, o valor da renúncia deve levar em conta o total de bolsas oferecidas, já o Tribunal considera as efetivamente ocupadas.

Dando continuidade, para comparar o valor investido na vaga do bolsista PROUNI e o que é destinado para os que ingressam nas IES públicas, apresenta-se a Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Estimativa do investimento público direto por estudante, na Educação Superior, anual e mensal, no Brasil (2000-2009)

Ano	Educação Superior (Custo-aluno) (R\$)	
	Anual	Mensal
2000	16.002,00	1.333,50
2001	15.815,00	1.317,91
2002	14.994,00	1.249,50
2003	13.137,00	1.094,75
2004	13.299,00	1.108,25
2005	13.524,00	1.127,00
2006	13.640,00	1.136,66
2007	14.459,00	1.204,91
2008	15.399,00	1.283,25
2009	15.582,00	1.298,50

fonte: Adaptado de INEP/MEC.

No que se refere à Tabela 2, no ano de 2000, o investimento anual por estudante na Educação Superior pública foi de R\$ 16.002,00. Desses valores, a maior baixa ocorre no primeiro mandato de Lula, visto que em 2003, chegou a R\$ 13.137,00, permanecendo na faixa de R\$ 13.000,00 até 2006. Nos anos de 2007 a 2009, o custo-aluno cresce, alcançando em 2009 o valor de R\$ 15.582,00, período em que se institui o REUNI nas IES federais. No que diz respeito ao custo-aluno, mensal, os valores sofrem as mudanças que equivalem à análise dos valores anuais, o qual em 2000 se apresenta com o custo de R\$ 1.333,50 e em 2009, decai para R\$ 1.298,00.

Pelos valores expostos nas Tabelas 1 e 2, é possível comparar o custo-aluno PROUNI e o valor dos recursos aplicados, por estudante, no sistema federal de ensino. Os dados da Tabela 4 revelam que os recursos financeiros aplicados no estudante que ingressa na Educação Superior pública, são muito superiores ao destinado via PROUNI. Para efeito de exemplificação, é possível constatar que em 2006, para os cofres públicos, o custo-aluno no setor público foi de R\$ 13.640,00 e, em 2009, R\$ 15.582,00 ao passo que o custo-aluno PROUNI foi respectivamente R\$ 3.390,95, e em 2009, R\$ 3.817,56.

Portanto, a diferença entre o custo-aluno PROUNI no setor privado e o acadêmico matriculado no sistema federal de ensino, é aproximadamente quatro vezes menor, em 2006, considerando que o custo-aluno do bolsista equivalia a 24,8%, e em 2009 diminuiu 0,4%, sendo 5 vezes menor que o valor investido num aluno nas IFES. Outro ponto que merece atenção é o fato das medidas governamentais intensificarem o PROUNI, diminuindo a ampliação da Educação Superior pública, quando se compara o número de Bolsas PROUNI disponíveis e o número de matrículas nas IFES.

Com base nos dados, é patente que o valor do custo-aluno PROUNI investido pelo Poder Público, nas IES privadas, tem sido inferior ao investido nas IFES, decorrente de alguns fatores que devem ser considerados: a) não se inclui, ou há poucos bolsistas nos Cursos mais caros, como exposto adiante em análise do Quadro 9; b) desconsideram-se os bolsistas parciais, ao usá-lo no cálculo como integrais; c) oferta-se uma formação com baixo envolvimento em pesquisa, sem oportunidades de exercício de monitoria, extensão, Iniciação Científica; d) ocorre baixo investimento em pós-graduação *stricto sensu*. Portanto, tal montante de atividades/possibilidades complementa e qualifica a formação do acadêmico, quando inserido nas IFES, as quais conseqüentemente custam mais caro aos cofres públicos.

Ao se caracterizar a expansão do PROUNI, cabe introduzir para a discussão, o fato de o seu grau de representatividade, em relação ao número de matrículas nas IFES, demonstrar em que medida tem se ampliado o número de vagas na Educação Superior, e sua proporção. Para isso, o Quadro 10 apresenta tais dados, no recorte temporal de 2006, 2008 e 2010, considerando para efeito de análise, o primeiro ano do Programa como Lei, tendo também como referência 2008, para averiguar essa trajetória, e finalizando em 2010, momento em que o Programa atinge um tempo razoável de existência, seis anos, comparando às matrículas nas IFES, como pode ser visto a seguir:

Quadro 8– Percentual da representatividade do número de bolsistas PROUNI em relação às matrículas na Ed. Sup. Pública, no Brasil (2006-2010)

Ano	N. de matrículas em IES públicas	Bolsas PROUNI ofertadas	% de Bolsas sobre o total de matrículas
2006	1.251.365	204.625	16,3%
2008	1.552.953	434.750	27,9%
2010	1.643.298	748.788	45,5%

fonte: elaboração própria, com base no Censo da Ed. Sup. (INEP, 2010) e no Portal PROUNI (SESU/MEC).

Com base no Quadro 8, as matrículas na Educação Superior pública são crescentes, assim como o número de Bolsas PROUNI, de 2006 a 2010. No entanto, a proporção da ampliação de matrículas no setor público, em relação a tais Bolsas ocorre com menor rapidez. Isso é demonstrado quando se visualiza o percentual de alunos matriculados nas IES públicas, que cresceu 23%, de 2006 a 2009, enquanto o número de bolsistas PROUNI é consideravelmente mais acentuado, uma ampliação em 72,6%.

O Quadro 8 também ratifica o ponto máximo de representatividade do número de Bolsas PROUNI, em relação ao quantitativo de matrículas na Educação Superior pública, alcançando o patamar de 45,5% de representatividade, em 2010. Este é um sinal que demonstra que a ampliação da Educação superior privada tem destinado um maior espaço, para propagação do PROUNI, em detrimento da Educação Superior pública, diminuindo as pressões no quesito das oportunidades educacionais, afinal a população tem sido incentivada a buscar o PROUNI e optar pelos contratos de financiamento do FIES.

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

Ao se ponderar a respeito da qualidade dos cursos, a afirmação de Leher (2010) é pertinente, ao recorrer à notícia publicada no Estadão, em 2007, intitulada *Cursos reprovados no ENADE oferecem bolsas do PROUNI* (informação verbal)¹¹. Na matéria houve a denúncia de que dos 923 cursos com notas baixas no Exame Nacional de

¹¹ Notícia publicada no Estadão (*on-line*) em 31 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,cursos-reprovados-no-enade-oferecem-bolsas-do-prouni,27647,0.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2012, às 14:57.

Desempenho de Estudantes (ENADE), 462 tinham Bolsas do PROUNI para o segundo semestre, de 2007, o que representava 8% das 5,8 mil bolsas oferecidas nos cursos de graduação contemplados pelo Programa. Isso ocorreu depois de três anos de avaliações, em que o MEC descobriu que quase mil cursos tiveram resultados insatisfatórios no ENADE e metade dessas faculdades oferecia Bolsas do PROUNI.

Outro indicador sobre a qualidade dos cursos, resultado de instrumento de avaliação do MEC, também pode ser depreendido no levantamento de Castro e Mariz (2013) realizado em 2012, a qual obteve como resultado que 40% das 2.566 Graduações alcançaram notas insatisfatórias nas três últimas avaliações, no tocante à relação de cursos disponíveis aos bolsistas. Em termos numéricos, isso elucida que do total das 1.044 graduações com menções baixas de 1 ou 2 no Conceito Preliminar do Curso (CPC), avaliados pelo INEP, ofertam bolsas PROUNI. Algumas instituições chegam a oferecer mais de 100 vagas. O número de cursos nessa situação representa 8,5% do total ofertado na edição de 2013, do Programa, ou seja, 12.159 bolsas disponíveis em cursos reprovados.

Para além disso, cabe destacar que o Programa, como política focalizada para as camadas populares tem apresentado restrições, as quais se devem ao fato de estar distante de minimizar a causa do problema: a estratificação escolar, que representa a contramão para se assegurar o direito universal da educação para todos e com igual qualidade. Tais problemas acentuam a condição de exclusão de milhares de jovens que concluem o Ensino Médio e aspiram pela Educação Superior, à medida que a Educação Básica também tem problemas e acaba por reproduzir obstáculos aos estudantes para que concorram em par de igualdade às seleções e processos seletivos, permanecendo inalterada a situação de exclusão das camadas populares.

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

No que concerne à forma de seleção para destinar as Bolsas do PROUNI, por intermédio da nota do ENEM, segundo Almeida *et alii* (2012) esse sistema desfavorece os estudantes das camadas populares na alta concorrência com muitos candidatos, principalmente no momento da grande procura das bolsas em instituições reconhecidas por

sua excelência acadêmica. Partindo disso, o que há é o reforço da meritocracia como parâmetro societário e, ao mesmo tempo, a questão do acesso, considerando que:

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

De tal modo, Mello (2007 *apud* PEREIRA FILHO, 2011) expõe que o PROUNI não pode ser considerado um programa de democratização, pois ele somente possibilita o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior privado. Por isso que, o autor afirma que a democratização somente ocorrerá quando o ensino público de nível médio possibilitar aos filhos de trabalhadores concorrerem com aprovação às vagas dos cursos mais tradicionais das melhores IES públicas, o que conforme Almeida *et alii* (2012) não tem sido uma realidade no Brasil.

Ainda sobre o acesso das camadas populares à Educação Superior, Zago (2006) debate sobre as problemáticas que assolam a presença desses estudantes, sem condições de permanência e de escolha sobre a sua vida acadêmica, gerando o fenômeno chamado “exclusão dos incluídos”. Esse fenômeno, também é citado por Almeida *et alii* (2012), os quais explicam que isto ocorre quando o estudante consegue ter acesso a Educação Superior, entretanto têm inúmeras dificuldades para se manter nesse nível de ensino, respondendo às expectativas de sucesso acadêmico. O estudante, por sua vez, torna-se, simbolicamente, “excluído” após ter sido somente “incluído”, integrado ao sistema de ensino superior.

Por conta da “exclusão dos incluídos” cabem questionamentos quanto à democratização do acesso por intermédio do PROUNI, visto que a escolha pelo Curso, carreira ou profissão não tem sido uma prerrogativa do estudante. No caso do candidato ao PROUNI, por exemplo, ao se inscrever no processo de seleção, ao estudante era conferida a possibilidade de optar em até cinco cursos no ano de 2006, todavia em 2010, restringiu-se para três opções, e em 2013 apenas duas. Tal escolha ocorre mediante a escala de prioridade do estudante e a oferta dos cursos disponíveis nas IES, no respectivo semestre do processo de seleção. Essa diminuição demonstra que a probabilidade estatística de obter a Bolsa, conseqüentemente aumenta a concorrência. Sem contar, que o candidato depende

diretamente do seu desempenho no ENEM, o qual deve ter a nota mínima de corte, que é a menor nota obtida pelo estudante que concorre ao número de vagas disponíveis, naquele determinado semestre, curso e Instituição.

O exposto demonstra como o bolsista fica restrito em escolher somente as IES que dispõem de Bolsas para o Programa e dos Cursos disponíveis, naquele respectivo semestre. Esses dois aspectos acabam por “circunstancializar” o perfil do estudante, como expõe Zago (2006, p.9). Segundo a autora, esse tipo de perfil contribui para incrementar a desigualdade de oportunidades para o acesso, construída histórica e socialmente, fazendo com que para a grande maioria não exista uma escolha, “mas uma adaptação, um ajuste às condições que o candidato julga condizentes com sua realidade e que representam menor risco de exclusão”, conclui a autora.

Sobre o estudante não fazer, de fato, uma escolha pelo Curso superior, ao considerar as restrições existentes, faz-se necessário destacar a questão sobre os Cursos que têm sido acessados pelos bolsistas PROUNI. Segundo Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL/TCU, 2009) são poucos os incentivos para que os alunos procurem vagas, em cursos de áreas de formação consideradas prioritárias, as quais atendam tendências de mercado ou que tenham carência de profissionais. No entanto, diferentemente do que expõe o Relatório, não depende somente do estudante o ingresso em cursos estratégicos, afinal a oferta e a procura dependerão dos Cursos existentes nas IES parceiras do Programa e, da nota do estudante ser suficiente para que esteja dentre os primeiros colocados no Curso que escolhe.

Um exemplo prático sobre o aspecto restritivo relacionado aos Cursos disponíveis, via PROUNI, é o fato de para Cursos tradicionais e caros, como Medicina, Odontologia e outros, estar disponível um baixo número de Bolsas e, até mesmo não ser ofertada pela IES a possibilidade de candidatar-se. Nesse sentido, os dados referentes aos Cursos acessados por bolsistas PROUNI nas IES privadas, em 2006, podem ser consultados no Quadro 11:

Quadro 9– Percentual de alunos ingressantes em instituições particulares, por Cursos acessados nas IES privadas, PROUNI e FIES, no Brasil (2006)

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

fonte: Relatório TCU (BRASIL, 2009), baseado na Sinopse Ed. Sup., SISPROUNI e SIFES (2006).

O Quadro 9 mostra que os Cursos mais acessados pelos bolsistas PROUNI em 2006 foram, em primeiro lugar, Administração (18,5%) e os demais, Bacharelado em Direito (11%), Cursos tecnológicos (9,9%), Comunicação Social (4,8%) e Pedagogia (4,6%). Os Cursos citados foram os mais ofertados aos bolsistas, e no tocante à manutenção, são de baixo custo para as IES privadas, considerando que não demandam excessivamente condições laboratoriais caras, instrumental específico, o que difere de cursos na área de Saúde, que requerem, além disso, de infraestrutura e oferta por tempo integral (superior a cinco horas, com aulas diárias).

Visualiza-se também, no Quadro 9, uma significativa diferença entre o número de ingressos de acadêmicos pagantes e bolsistas PROUNI. Um aspecto representativo emerge quando se constata que nos Cursos tecnológicos, em 2006, foi maciça a presença de bolsistas PROUNI (9,9%), em relação a estudantes pagantes (1,3%), sendo uma diferença correspondente a 8,6%. Chama atenção nessa questão, o fato de o PROUNI estar encaminhando os bolsistas para Cursos pouco ocupados por estudantes pagantes, nesse caso Cursos tecnológicos, vistos por muitos como Cursos técnicos. Diante disso, é possível concluir que isso não só expressa que os estudantes estão preocupados com uma rápida entrada no mercado de trabalho em detrimento de uma boa remuneração, como também esses estudantes estão sendo encaminhados para Cursos com vagas ociosas que, sem mercado consumidor, constituem-se como oferta potencial de Bolsas.

De forma semelhante aos Cursos Tecnológicos, no caso da Graduação atestou-se também no Quadro 9 que o número de bolsistas é superior ao de pagantes, em Cursos tidos como complexos, embora de baixa remuneração se forem Licenciaturas, como é o caso de Matemática e Física. Ao contrário disso, observou-se um número de pagantes superior ao de bolsistas nos seguintes casos: em Cursos tradicionalmente elitizados, como Medicina e Direito, cuja oferta de bolsa PROUNI é rara, à medida que é patente a prevalência de estudantes que pertencem a famílias com alto poder aquisitivo, as quais podem pagar mensalidades e demais despesas; e em Cursos atualmente valorizados por ofertar formação de profissionais em áreas estratégicas, como Geologia, Engenharias e Química, geralmente ocupadas por estudantes de famílias que, mesmo sem as condições financeiras ideais para arcar com as despesas dos referidos Cursos, buscam investir nessa formação, haja vista a alta perspectiva de emprego e remuneração, no cenário emergente.

Todas as constatações ora especificadas demonstram como o Programa contribui para a reprodução de acentuadas assimetrias sociais, nas instituições e nos Cursos ofertados. Consequentemente, isso condiciona os projetos vocacionais dos estudantes, e

segundo Almeida *et alli* (2012), são responsáveis por reproduzir uma desigual distribuição dos bens educacionais, principalmente aos estudantes das camadas populares.

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

Quanto ao índice de conclusão dos Cursos pelos bolsistas PROUNI, torna-se outro indicador para analisar o grau de integralização, por parte do estudante que usufrui da Bolsa. Segundo dados prestados a esta pesquisadora, pelo Serviço de Informação ao Cidadão, “do total de estudantes beneficiados pelo PROUNI até 2012, 277.912 concluíram o Curso Superior” (BRASIL/MEC, 2013). Sobre esse número de concluintes, nota-se que é relativamente inferior ao número de bolsistas matriculados em 2007, que fez um total 310.186 estudantes. Ao calcular o índice de evasão total (número de ingressantes/quantidade de concluintes num determinado período), obtém-se que em 2012, prazo estimado para que os bolsistas matriculados em 2007 concluíssem o Curso, ocorreu de 32.274 (10,4%) não conseguirem concluir.

Para efeito de análise, quando se tem como parâmetro o índice de evasão entre o setor público e o privado, no período de 2006 a 2011, registrou-se que o índice de evasão do PROUNI é baixo. Isto porque 102.741 (34,4%) estudantes foi o índice de evasão no setor público, enquanto no setor privado contabilizou 480.607 (41,7%) estudantes que não finalizaram o Curso no período estipulado. Desse modo, é elevada a evasão total nos setores público e privado, no Brasil, quando comparada à dos bolsistas PROUNI (10,4%), provavelmente em função de a vigência da Bolsa ser de tempo determinado, condicionado à duração do Curso, exceto os casos de trancamento por tempo determinado, o que difere da flexibilidade relativa que os estudantes do setor público e privado (pagantes) têm de integralizar o Curso, até mesmo com o dobro de sua duração.

Portanto, é ao saber das atuais condições de acesso, dos Cursos disponíveis aos bolsistas PROUNI e do índice de conclusão e evasão, que não há como deixar de se remeter à questão permanência, apontada como um dos pontos nevrálgicos do Programa. O bolsista PROUNI não é contemplado com garantias e nem condições que lhe permitam subsídios para frequentar e concluir o Curso superior, pois a bolsa PROUNI somente assegura o pagamento das mensalidades, nas IES parceiras do Programa e não as despesas decorrentes desta permanência.

Por essa razão, a permanência tem sido comprometida, como ratifica Takahashi (2004), pois os próprios representantes das mantenedoras e os estudantes criticam as condições de permanência, visto que a renda *per capita* exigida impossibilita que o estudante mantenha-se na Universidade/Faculdade. Partindo desse pressuposto, após sucessivos debates, o Governo Federal sinaliza destinar bolsa-permanência aos bolsistas do PROUNI, que segundo Stachuk (2004) foram citadas pelo então Ministro da Educação, Tarso Genro, ao afirmar a criação de 60 a 80 mil bolsas deste tipo para os estudantes carentes do PROUNI, em agosto de 2004.

Vale ressaltar que essa possibilidade de concessão de bolsa-permanência não ocorreu de forma rápida. Por um tempo, foi cogitado até mesmo delegar à iniciativa privada, a responsabilidade pela permanência do estudante na IES. No entanto, o próprio Executivo responsabilizou-se em subvencionar as bolsas-permanência para bolsistas do PROUNI, de modo focalizado, com base nos cursos dos estudantes, instituída por meio da Lei n. 11.180, Artigo 11, de 23 de setembro de 2005, a qual:

[...] criou a bolsa-permanência de R\$ 300,00 para bolsistas integrais do PROUNI e matriculados em cursos em tempo integral. Os critérios e a fiscalização das bolsas foram regulamentados cinco meses depois – a Portaria nº 569, do MEC, estabeleceu os cursos nos quais poderia haver beneficiários: Agronomia, Ciência da Computação, Enfermagem, Engenharias, Farmácia, Fisioterapia, Informática, Medicina, Odontologia e Veterinária, contanto que tivessem ao menos 6 semestres de duração e média mínima de 6 ou mais horas de aulas diárias. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2004, p. 135).

Ao se analisar a Lei n. 11.180, Artigo 11, a bolsa-permanência surge visando, exclusivamente, ao “custeio das despesas educacionais”, a estudantes beneficiários de bolsa integral do PROUNI, “matriculado em curso de turno integral” (BRASIL/Congresso Nacional, 2005). Ao analisar o tipo de auxílio prestado ao estudante, vale destacar que segundo Cislighi e Silva (2011) entendem que a assistência estudantil pode se estabelecer sob duas principais funções: 1) ora para garantia do direito à educação, por meio de política universal estendida a todos os estudantes, por exemplo, com a criação de restaurante universitário, alojamentos, passe livre e etc; 2) ora como um meio de reproduzir a lógica vigente da assistência social, decorrente das políticas neoliberais, optando pela focalização e *bolsificação*.

Com base nisso, a natureza de assistência estudantil que fundamenta a política da bolsa-permanência para os estudantes contemplados com o PROUNI, associa-se ao objetivo de custear as despesas educacionais, por meio do princípio da *bolsificação* e

focalização. Isto porque, conforme Mota (2008) ações dessa ordem criam o mito social da inclusão, da cidadania e da redução das desigualdades para despolitizar e obscurecer a raiz da questão social, como uma saída que reforça o mercado e a individualidade, fazendo com que o bolsista consuma ou na IES que se encontra matriculado ou no mercado, o que demonstra a ausência de uma política ampla e universalizante.

Paralelamente ao desenrolar do PROUNI nas IES particulares, o Governo Federal também presta assistência estudantil no contexto nas IFES, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em dezembro de 2007, que foi instituído em 2008 pela Portaria Normativa n. 39 do MEC. Conforme Vasconcelos (2010) o PNAES trata-se de uma das ações oriundas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como também ação para subsidiar os objetivos do REUNI, em termos de ampliar acesso e permanência, o que terminou ocorrendo de modo focalizado e assistencial nas IFES.

O PNAES foi elaborado e implantado no decorrer do Governo Lula, com o objetivo de atender a estudantes matriculados em Cursos de graduação presencial, nas IFES, visando promover o apoio à permanência e conclusão para alunos de baixa condição socioeconômica. Em seu parágrafo único, como ações de assistência estudantil o PNAES entende como aquelas desenvolvidas nas seguintes áreas: I) moradia estudantil; II) alimentação; III) transporte; IV) assistência à saúde; V) inclusão digital; VI) cultura; VII) esporte; VIII) creche; e IX) apoio pedagógico (BRASIL/MEC, 2008). Tais ações passam a ser desenvolvidas nas IFES, as quais por meio de recursos repassados pelo MEC criam estratégias destinadas ao público-alvo, no âmbito de cada IFES.

Ao longo de sua implantação, mais tarde, em 19 de julho de 2010, o Programa de Nacional de Assistência Estudantil que fora institucionalizado pela Portaria n.39/2008-MEC cedeu lugar ao Decreto Presidencial n. 7.234/2010. Segundo Cislighi e Silva (2011) no decreto foram relacionados os seguintes objetivos do PNAES:

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

Conforme as diretrizes apresentadas, surge a inquietação quanto à função exercida pela assistência estudantil presente nos fundamentos do PNAES, o que leva ao debate que existe entre a concepção de assistência *versus* assistencialismo estudantil, termos que constituem controvérsias. É patente que ao relacionar o PNAES com a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras

providências, reforça-se que o Programa é uma medida de enfrentamento da pobreza, pois a assistência social conforme Artigo 2º, parágrafo único, afirma que a assistência social se dará de “forma integrada com as políticas setoriais”. Isso se ratifica quando no Artigo 5º, do Decreto n. 7.234/2010, as ações do PNAES devem se restringir “[...] prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio”. Sendo assim, o PNAES encontra-se a serviço da garantia dos “mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais [...]” dos estudantes advindos das camadas populares (BRASIL/Presidência da República, 1993).

Ainda sobre as dificuldades enfrentadas pelos bolsistas, além da ausência de políticas universalizantes nas IES para visar à sua permanência, o aspecto que a tem impossibilitado é a sua restrição socioeconômica para manutenção do estudante no Curso. Isto compromete que este aluno possa acompanhar as aulas, comprar livros e materiais, possuir tempo razoável destinado a estudo, fazendo com que sem condições dessa natureza, os bolsistas enfrentem restrições para o usufruto e formação com qualidade, ao longo do Curso.

Além disso, conforme Almeida (2008), dentre os principais problemas decorrentes que levam ao abandono e que o estudante se evada, em geral, são questões de ordem pessoal, podendo ser: indecisão vocacional, desmotivação, baixa capacidade, falta de bases e conhecimentos prévios, métodos de trabalho pouco apropriados, abordagens inadequadas ao estudo e à aprendizagem. Esses problemas tornam a estada do acadêmico incerta, principalmente quando ele não busca se autorregular, se motivar, organizar, se autodisciplinar e persistir no trabalho escolar/acadêmico.

Em prosseguimento aos casos de evasão causados por situações de caráter pessoal, a explicação pode estar ligada não somente às características dos estudantes e às características e exigências colocadas pela instituição universitária, como também às pressões exercidas por fatores externos, como a família, o grupo de amigos, organizações da comunidade acadêmica ou condições de trabalho. De acordo com Almeida, Vasconcelos e Mendes (2008) o relacionamento interpessoal que o estudante possa desenvolver com a comunidade acadêmica da instituição que se encontra matriculado, assim como o nível de maturidade e da autonomia atingidos, e as expectativas e projetos de carreira profissional que se interligam com a sua formação, podem comprometer a sua permanência ao longo do Curso superior. Por isso, um alerta é que o estudante consiga equilibrar e corresponder adequadamente às pressões, internas e externas, dessa natureza, a ele dirigidos.

Quanto às restrições financeiras, os obstáculos que o estudante enfrenta são muitos, principalmente, na transição que o nível superior acarreta para vários deles, ao suscitar dificuldades cotidianas não vivenciadas anteriormente, como a procura de moradia, transporte e alimentação. Pelas condições socioeconômicas, em especial os acadêmicos do PROUNI que pertencem às camadas populares, com baixa renda familiar como declarados no momento da inscrição do ENEM e corroborados para matricular-se na IES em que foram selecionados, isso faz com que procurem por diferentes vias para financiamento dos seus estudos, como forma de não ter que adiar a sua formação. Sendo assim, recorrem ao apoio dos pais, buscam por trabalho no setor formal e informal, estágios, para ter subsídios com vistas à garantia da conclusão do Curso.

Além dos aspectos relacionados à permanência, existem outras dificuldades, restrições encontradas pelos bolsistas de ordem acadêmica. Tais restrições são motivos até mesmo de abandono por parte do estudante, considerando que ao longo do seu percurso formativo costumam apresentar níveis baixos de identificação acadêmica e de suporte, por parte dos professores, pais e gestores acadêmicos, variáveis que convergem para que ocorra o insucesso acadêmico dos estudantes, representado:

[...] pelo professor, pelo curso, pela estrutura curricular do curso e pela instituição e seus serviços. As práticas pedagógicas, o currículo e a avaliação influenciam as taxas de sucesso dos estudantes. Subjacente a este pressuposto está a transição de um modelo pedagógico tradicional baseado em aulas magistrais para um processo de ensino-aprendizagem centrado no aluno, no qual se valoriza a aprendizagem ativa. (ALMEIDA *et alii*, 2012, p. 909).

Conforme Silva Filho *et alii* (2007), acrescentam-se aos aspectos das restrições acadêmicas, as expectativas do aluno em relação à sua formação e à própria integração do estudante com a instituição. Isto constitui na maioria das vezes, os principais fatores que acabam por desestimular o estudante a priorizar o investimento de tempo ou financeiro, para conclusão do curso, pois ele acha que não vale mais a pena a relação custo/benefício para obtenção de um diploma de Curso superior na carreira escolhida.

Os tipos de restrições enfrentadas pelos acadêmicos listados não se reduzem aos que foram citados. Todavia, agrupam as principais problemáticas que impossibilitam a permanência dos estudantes, ora apresentadas, o que demonstra que não basta somente o acesso, quando é perceptível que questões de ordem pessoal, acadêmica e financeira interferem na permanência do estudante na Educação Superior, sem desconsiderar que este se trata de um fenômeno existente nos diferentes níveis de ensino. Portanto, é devido considerar que tais restrições existem, e se manifestam em maior e menor grau, variando de estudante para estudante.

Sendo assim, trata-se de um problema social, que merece que sejam criadas estratégias necessárias para minimizar a sua frequência. Nesse sentido, é indispensável que sejam tomadas medidas que visem criar as condições mínimas nas instituições de Educação Superior, para incentivo e políticas internas em seu plano de desenvolvimento institucional, visando assegurar a permanência, com qualidade, dos estudantes em sua formação acadêmica.

No que concerne aos dados que indicam como tem sido a permanência do bolsista PROUNI, evidencia-se que tal variável “acesso”, necessariamente não está sendo sinônimo de acesso e muito menos de permanência. O alegado pode ser encontrado na Tabela 5, que apresenta o percentual de Bolsas ociosas do PROUNI, no Brasil (2005-2010), a seguir:

Tabela 3 - Percentual de bolsas ociosas do PROUNI, no Brasil (2005-2010)

Ano	Bolsas ofertadas	Bolsas ocupadas	Vagas ociosas
2005	112.275	95.565	14,88%
2006	138.668	109.009	21,38%
2007	163.854	105.546	35,57%
2008	225.005	124.607	44,60%
2009	247.643	161.354	34,84%
2010	240.441	152.697	36,49%
2005/2010 Δ (%)	114,15%	59,78%	-

fonte: Relatório do TCU, baseado nos dados do MEC/SISPROUNI.

De acordo com a Tabela 3, o TCU quando investiga o número de Bolsas ofertadas e ocupadas no PROUNI, no período de 2005 a 2010, registra um alto índice de ociosidade, sendo 14,88% em 2005, dentre as 112.275 Bolsas, o qual se amplia para 36,49%, em 2010, considerando um total de 240.441. Vale ressaltar, que quando se trata de vagas ociosas, não significa que houve abandono. Afinal, embora tenham sido ofertadas, podem estar ociosas por não terem sido ocupadas, por razões que demandam maior investigação.

Nesse aspecto Fabrini e Weber (2011), no artigo publicado no jornal O Globo, intitulado *ProUni: bolsas não chegam a alunos*, abordam a problemática da ociosidade do PROUNI. Os autores alegam que as Bolsas não chegam a alunos, ao apontarem que os auditores do TCU consideram que a falta de fiscalização *in loco*, por parte do MEC, dá margem a que as IES particulares manipulem dados e reduzam a oferta de Bolsas. Guerra e Fernandes (2009) empreendem uma análise análoga, afirmando que tal prática constitui uma forma de fraude, a qual reduz a contrapartida das IES na concessão de Bolsas, todavia mantendo na instituição os dividendos integrais da isenção fiscal.

A falta de fiscalização *in loco* é um problema que não deveria existir, haja vista que discorda da previsão legal contida no Art. 17, no inciso II do Decreto n. 5.493/2005, que regulamenta o Programa, no qual se prevê o acompanhamento e o controle social dos procedimentos de concessão de Bolsas, a ser exercido por comissões de acompanhamento,

em âmbito local. Tais comissões têm como função preponderante a de acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local, o que parece que não ocorrer na dimensão prática.

Quanto às consequências que as Bolsas ociosas causam para se alcançar os objetivos de expansão da Educação Superior, por meio do PROUNI, é desfavorável, no sentido de custo-benefício aos cofres públicos. Conforme o Relatório do TCU, citado por Fabrini e Weber (2011), gera prejuízos, pois “nas contas dos auditores, o Governo teria arrecadado R\$ 104,4 milhões em 2005 e 2006, se concedesse a isenção com base nas bolsas ocupadas, e não nas oferecidas”.

Os dados elucidam que o Programa possui limitações em sua capacidade de controlar a ocupação das Bolsas, as quais no período de 2005 a 2009, não havia normatização específica para obrigar o preenchimento das Bolsas ociosas. Nesse sentido, as IES mesmo com as Bolsas ociosas, foram isentas de todos os tributos integralmente previstos na Lei n. 11.096/2005. O preocupante é que os recursos isentos pelo Estado deixaram de ser arrecadados, sem a certeza de preenchimento das Bolsas nas IES pelos estudantes. Por sua vez, as IES têm alegado abandono da bolsa por parte dos contemplados, sem previsão de turma, por não ter tido um número elevado de alunos pagantes, irregularidades em relação ao perfil do bolsista dentre outras justificativas. Em outras palavras, isso representa desperdícios sociais, acadêmicos e econômicos, de recursos públicos investidos sem o devido retorno, como é defendido por Silva Filho *et alii* (2007).

Em linhas gerais, verifica-se que o PROUNI propicia: a) preenchimento de vagas ociosas geradas pela falta de alunos pagantes nas IES privadas; b) isenção fiscal às IES parceiras, desobrigando-as até mesmo de quase todos os tributos federais, como é o caso das IES com fins lucrativos; c) encaminhamento de bolsistas para Cursos de menor concorrência, atendendo a um público que sequer ingressaria em IES privadas, haja vista as restrições financeiras para arcar com as mensalidades.

De tal modo, o Programa surgiu num momento acentuadamente crítico para o setor privado. Isto porque, segundo Amaral (2008), as famílias que podiam pagar as mensalidades para um acadêmico, já o estavam fazendo desde 2008. Sendo assim, se não há vagas para todos na Educação Superior pública e nem todos podem pagar por ela no setor privado, as políticas neoliberais criam meios para a manutenção da demanda por esse nível de ensino, que é crescente, principalmente entre aqueles das camadas populares que não têm condições financeiras suficientes para arcar com tais serviços na esfera privada.

Por outro lado, há de se considerar também que mesmo com os problemas apontados, como toda política pública em processo de amadurecimento, o Relatório do

TCU (BRASIL/TCU, 2009) afirma que o Programa "é relevante e bem focalizado", pois permite o acesso de estudantes pobres ao ensino superior. No Relatório, o Tribunal conclui que 37% dos beneficiários não chegariam à Universidade se não fosse o Programa.

Conclui-se, com apresentação destes aspectos, que existem fatores a se considerar para o debate acerca dos dados relacionados ao PROUNI: 1) Uma determinada parcela da população tem tido Bolsa para ingressar na Educação Superior, privada; 2) A renúncia fiscal beneficia as IES privadas, e diminui a pressão no Governo Federal de arcar com a abertura de novas vagas nas IES públicas; 3) O volume da isenção fiscal é tão significativo, que se aplicado nas IFES poderia dobrar a quantidade vagas; 4) A distribuição dos bens educacionais entre os bolsistas PROUNI e acadêmicos pagantes é desigual, nas instituições e nos Cursos, dirigindo os estudantes das camadas populares geralmente a Cursos pouco procurados e de baixa qualidade.

3 O PROUNI, NO AMAPÁ: POLÍTICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR?

3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: ABORDAGEM, *LOCUS*, AMOSTRA E ETAPAS.

O presente estudo teve na metodologia adotada, dois princípios básicos para o avanço conceitual na área e temática da política objeto de avaliação: 1) contribuir para o avanço do conhecimento em relação ao objeto de estudo; 2) submeter-se ao rigor conceitual e metodológico, típicos do método científico, atendendo aos critérios de validade e confiabilidade. Tal fundamentação concorda com os estudos realizados por Belloni, Magalhães e Sousa (2007), ao desenvolverem a obra “Metodologia de avaliação em políticas públicas”, sendo escolhida como eixo norteador do caminho metodológico escolhido para esta Dissertação.

Como ponto de partida, o problema de pesquisa indagou: de que forma o PROUNI se estabelece como política pública, na expansão da Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011? Em que medida o PROUNI tem possibilitado o acesso e a permanência, aos bolsistas?

As hipóteses decorrentes do problema de pesquisa foram as seguintes: 1^a) o PROUNI assume uma feição de política pública focalizada e compensatória, com custo-aluno baixo para as IES e elevado custo aos cofres públicos; 2^a) o acesso às Bolsas ocorre de forma parcial, com baixa oferta de vagas e nem sempre presentes em todos os Cursos disponíveis nas IES credenciadas; 3^a) a responsabilidade pela permanência fica delegada tão-somente ao acadêmico.

Neste estudo o objetivo geral consistiu em caracterizar o PROUNI, como política pública, avaliando em que medida tem possibilitado aos bolsistas, acesso e permanência. Quanto aos específicos, buscou-se avaliar em que medida o PROUNI permite o acesso, identificando as condições de ingresso, matrículas, Cursos contemplados e custo-aluno, além de analisar as condições de permanência dos bolsistas nas IES parceiras do PROUNI.

Nesse sentido, esta pesquisa desenvolveu-se por uma *abordagem quantitativa-qualitativa*. A adoção desta abordagem sustentou-se na relação de complementaridade entre o *quantitativo e qualitativo* defendido por Minayo e Sanches (1993). Essa relação contribuiu para trajetória trilhada no estudo, pois se buscou subsidiar o levantamento de dados numéricos publicados por instituições como INEP e MEC, em relação aos recolhidos *in loco* por análise documental, para assim atender ao objetivo geral desta Dissertação, que foi caracterizar o PROUNI, na condição de política pública, no contexto

da expansão do ensino público e privado. A contribuição disso deu-se também no processo de avaliação que averiguou em que medida o Programa possibilitou aos bolsistas, acesso e permanência, na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011.

Com base no exposto, a abordagem citada foi adotada, por concordar que o *qualitativo* e o *quantitativo* não são totalmente dissociados, pois segundo Gatti (2007), a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta, portanto, como uma qualificação dessa grandeza. De tal modo, o *quantitativo* deve ser interpretado qualitativamente, dado que sem relação a algum referencial, não tem significação em si. Então, deve-se evitar traduzir os números de forma isolada, mas por meio de uma análise qualitativa, caracterizada como aquela que produz conhecimento que não se reduz a um rol de dados, conectados por uma teoria explicativa.

No que tange ao *qualitativo*, segundo Chizzotti (2001), é um paradigma de investigação que tem como fundamento uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre mundo objetivo e subjetividade do sujeito. Assim, por este pressuposto, a pesquisa foi fundamentada por uma postura contrária à visão de “coisificação” do objeto de estudo e postura de neutralidade do pesquisador, ao considerar o fenômeno estudado e o contexto sociohistórico que o cerca e o constrói. Isso porque, contemplaram-se os dados levantados junto ao público envolvido: coordenadores institucionais do PROUNI nas IES e bolsistas do Programa, e a análise da pesquisadora consoante aos dados levantados.

Tal abordagem justifica e reconhece que os dados levantados foram desdobrados e apresentados por meio de produtos numéricos e dados empíricos analisados, resultando em informações sobre: 1) Número de IES, cursos, bolsas oferecidas pelo PROUNI, no Amapá; 2) Valores de Isenção fiscal, para IES; 3) Realização de cálculos para que se obtivesse o número de bolsistas egressos, custo-aluno, dentre outras informações decorrentes da política em estudo. Nesses termos, não se isolou o quantitativo do qualitativo, visto que um fundamentou o outro para interpretação dos dados, conforme o marco conceitual deste estudo, para que se houvesse a compreensão em todas as dimensões e implicações da política avaliada e, além disso, propiciar que o estudo quantitativo pudesse gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa.

No sentido de atingir os objetivos propostos, o tipo de pesquisa adotado foi o *estudo de caso coletivo*. Conforme André (2005) ocorre quando o pesquisador não se concentra num só caso, mas em vários, como por exemplo, em várias escolas, vários

professores, no caso da presente pesquisa, em várias IES conveniadas a um Programa Federal.

Este tipo de estudo, conforme Triviños (2008), também é conhecido como *estudos multicasos*, o qual não tem necessidade de perseguir objetivos comparativos e o pesquisador pode estudar dois ou mais sujeitos, organizações etc. Esta escolha metodológica foi proposta porque esse tipo de pesquisa define-se como uma investigação empírica que versa sobre aspectos interessantes de uma atividade educacional, *programa*, instituição ou sistema, sendo também levantados dados estatísticos para análise. Portanto, foi possível explorar aspectos significativos do caso e a tessitura de interpretações plausíveis do que foi obtido.

Para a realização do estudo foram escolhidas como *locus*/ sujeitos as sete IES que aderiram ao PROUNI, com Cursos presenciais, desde 2006 a 2011, no Amapá, sendo elas: 1) Instituto de Ensino Superior do Amapá (IESAP); 2) Faculdade Brasil Norte (FABRAN); 3) Faculdade Estácio do Amapá (Estácio-FAMAP); 4) Instituto Macapaense de Ensino Superior (IMMES); 5) Faculdade de Macapá (FAMA); 6) Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP); e 7) Faculdade de Ensino Superior da Amazônia (FESAM). Ressalte-se que para todas as IES foram encaminhados ofícios (APÊNDICE E), solicitando autorização dos diretores acadêmicos para realização da pesquisa.

Dentre as referidas 7 IES, a pesquisa de campo foi realizada em 4, das quais somente 2 participaram integralmente, sob as seguintes condições:

- **IESAP e CEAP:** autorizaram a realização da pesquisa de campo em sua plenitude;
- **IMMES:** concedeu somente a análise documental dos Termos de Adesão. Há de se relatar, também, que com a troca de Coordenador do Programa na IES, conseqüentemente foi interrompido o levantamento e a aplicação de Questionário;
- **FAMA:** foi autorizado o início da pesquisa com a aplicação de Questionário ao Diretor Acadêmico da IES. Entretanto optou-se em retirar a IES da pesquisa, haja vista que ao decorrer do estudo não foram fornecidos os dados requeridos e nem autorizada a aplicação de Questionário, aos Bolsistas, no período solicitado;
- **Estácio-FAMAP, FESAM e FABRAN:** não autorizaram a realização da pesquisa, afirmando a impossibilidade de prestar as informações requeridas, em razão da política institucional das mantenedoras – Estácio Participações, controladora da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, no caso da Estácio-FAMAP e Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado (ASSUPERO), tratando-se da FESAM e da FABRAN.

Além do *locus*/sujeitos instituições incluíram-se ainda sujeitos humanos. Desse modo, o rol estendeu-se não só ao Coordenador Institucional do PROUNI em cada IES, que neste caso trata-se de dois participantes, como também aos bolsistas do Programa, contemplados com Bolsas integrais e parciais, atingindo 33 estudantes, sendo 23 em uma IES e 10 na outra.

Vale ressaltar, que muitas foram as dificuldades encontradas ao longo da pesquisa, dentre as quais merecem ser destacadas: 1) demora em obter autorização e iniciar a pesquisa, com vistas a proceder ao levantamento de dados; 2) resistência de determinadas IES em prestar as informações; 3) mudança de coordenadores institucionais do PROUNI, em três das IES pesquisadas; 4) período de férias de dirigentes; 5) espera inócua pela autorização das mantenedoras de IES, visto que terminaram negando em participar da pesquisa.

Após obter a autorização para realizar a pesquisa, desenvolveram-se os seguintes passos: 1) Análise documental; 2) Aplicação de questionário ao Coordenador do PROUNI; 3) Seleção, aleatória, dos bolsistas para a aplicação de *Questionário Semi-estruturado*¹². Sobre a opção por este instrumento de pesquisa, adiante fazer-se-á aprofundamento.

Quanto ao recorte temporal para o estudo, foi escolhido o período de 2006 a 2011, sendo este eleito mediante os seguintes critérios: 1) Desconsiderar o intervalo entre a Medida Provisória que criou o PROUNI, em 2004, bem como a promulgação da Lei que instituiu o Programa em nível nacional, em 2005, por se prever a incipiência de IES que aderiram ao PROUNI, no Amapá, neste período; 2) Delimitar o período de 2006 a 2011, para considerar o intervalo de seis anos, período suficiente para mensurar o índice de bolsistas parcial e integral, chegando ao número de concluintes, ingressantes, identificação dos cursos contemplados, evasão total de bolsistas que frequentaram os cursos superiores, via PROUNI, nas IES pesquisadas; 3) Reservar o ano de 2012 e 2013, para realizar o levantamento de aspectos relacionados às condições de permanência dos bolsistas do PROUNI, levantando informações acerca de dados socioeconômicos e dados empíricos sobre sua permanência na IES e no Programa.

1ª Etapa da pesquisa

Inicialmente, a pesquisa foi composta por um levantamento de dados, com o uso de *análise documental*. Trata-se de uma fonte útil de materiais empíricos “porque

¹² Nos casos onde houve resistência para se autorizar a realização do estudo, na IES, foi esclarecido que as informações requeridas são resguardadas por lei, haja vista que na Constituição Federal ao versar "dos direitos e garantias fundamentais" no capítulo I, dos direitos e deveres individuais e coletivos, normatiza no Art.5, parágrafo XIV que é assegurado a todos, o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

complementa informações obtidas por outras fontes e fornece base para a triangulação de dados” (ANDRÉ, 2005, p. 53). Assim, constituíram-se como fontes: a tramitação e o enunciado do Projeto de Lei e da Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro 2004 que institui o PROUNI, e a Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, bem como os Termos de adesão ao Programa de 2006 a 2011 que foram apresentados pelos Coordenadores do PROUNI, nas IES pesquisadas.

Além disso, a pesquisadora recorreu ao Portal do PROUNI, página de inscrição do PROUNI no ano de 2012 e 2013.1, assim como do INEP, para compor os quadros demonstrativos dos cursos em que foram concedidas Bolsas nas IES privadas do Amapá. Essa tarefa, somada com o estudo *in loco*, por IES, foi responsável por subsidiar a construção sistemática de quadros e gráficos numéricos simples, que demonstraram os aspectos discutidos sobre acesso e permanência, em termos numéricos, decorrente do Programa, tais como:

- 1) IES e Cursos que ofertam PROUNI, no Amapá.
- 2) Custo-aluno (Isenção Fiscal, dividida pelo número de Bolsas ocupadas nas IES);
- 3) Bolsas distribuídas por Curso e IES;
- 4) Índice de conclusão de Curso, de bolsistas PROUNI, de 2006 ao primeiro semestre de 2012 (matriculado e que tenha integralizado o Curso Superior).

2ª Etapa da Pesquisa

Nas IES que participaram integralmente do estudo, a outra etapa da coleta de dados consistiu na aplicação de *Questionário semiestruturado* destinado aos dois Coordenadores Institucionais do PROUNI e aos 33 bolsistas. A escolha deste instrumento de pesquisa ocorreu em razão da necessidade de obter registros escritos, considerando que podem ser usados para: 1) Coletar dados rapidamente; 2) Obter *feedback* de todos os participantes; 3) Assegurar informações com o devido registro entre a pesquisadora e os participantes da pesquisa (COHEN; MANION; MORRISON, 2000).

Ainda sobre o tipo de *Questionário* adotado, Cohen, Manion e Morrison (2000) definem que este tipo de questionário é um misto entre o estruturado e não-estruturado, sendo o primeiro baseado em perguntas fechadas, para produzir dados que podem ser analisados quantitativamente por padrões e tendências. O segundo, que apesar de ainda ter uma sequência estruturada e foco predeterminado pelo pesquisador, é baseado em perguntas abertas, permitindo aos sujeitos maior possibilidade de analisar, julgar e posicionar-se em suas respostas. Portanto, o Questionário levantou informações precisas

sobre o PROUNI na Educação Superior, no Estado do Amapá, em termos de números, além de sua operacionalização e avaliação externa, por meio de pesquisa acadêmica.

No momento de aplicação do Questionário dirigido aos Coordenadores do PROUNI (APÊNDICE A), sua participação foi consolidada por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B). Neste ponto, o intuito foi o de: a) colher os dados acerca de como a IES calcula o número de Bolsas para o PROUNI; b) mensurar a isenção fiscal da IES, ao ano; c) coletar dados sobre as causas de evasão total dos bolsistas; e d) levantar o número de bolsistas egressos do PROUNI por IES. Estes dados permitiram ainda que se investigasse até que ponto ocorreu, de fato, o preenchimento das vagas, bem como os custos das Bolsas, e a sistematização de informações para atender ao objetivo de avaliar de que forma o PROUNI permite o acesso à Educação, com base no ingresso, cursos contemplados, custo-aluno, nas IES privadas, de 2006 a 2011.

Para obter informações quanto à análise das condições de permanência dos bolsistas, ao longo do usufruto da Bolsa PROUNI, aplicou-se *Questionário semiestruturado* (APÊNDICE C), sob os princípios estabelecidos por Cohen, Manion e Morrison (2000), com agendamento e roteiro prévios. Os bolsistas do PROUNI que foram escolhidos eram acadêmicos ingressantes em 2010 e 2011, por considerar que já se encontravam matriculados por aproximadamente 6 a 7 semestres nas IES, e estavam inseridos nos Cursos, no período da pesquisa.

A escolha dos acadêmicos para participar da pesquisa, foi aleatória, para isentar critérios tendenciais a posições favoráveis ou desfavoráveis ao Programa. A amostra variou, sendo que no mínimo foram selecionados 2 acadêmicos do PROUNI, por Curso, e IES (1 com Bolsa Integral e 1 com Bolsa Parcial ou 2 com Bolsas integrais), os quais foram esclarecidos dos objetivos do estudo, e asseguraram sua participação e utilização de dados por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE D). Com o Questionário, obteve-se o seu perfil socioeconômico e faixa etária, dados sobre os investimentos acadêmicos e financeiro, além de expectativas em relação à sua formação e à integração na IES, devido ao convívio na condição de bolsista, seguida de uma avaliação no que diz respeito às condições de acesso e permanência oferecidas pelo Programa.

3ª Etapa da Pesquisa

A análise de dados ocorreu pela técnica de Análise de Conteúdo (AC), que para Triviños (2008) consiste em analisar informações que fornecem o conteúdo da mensagem, sejam mensagens escritas e/ou faladas, as quais foram levantadas nos questionários dirigidos aos coordenadores do PROUNI, por IES, e aos acadêmicos bolsistas. Nessa

técnica, sendo material escrito ou oral, em ambas as situações, a informação surge da apreciação da mensagem. Sendo assim, distribuíram-se como momentos da análise dos dados coletados, as seguintes fases:

1) *Fase de pré-análise*: com organização do material, reunindo todos os questionários aplicados e documentos levantados;

2) *Fase de descrição analítica*: o material selecionado na análise documental e os levantados por meio dos instrumentos de coleta de dados, que constituíram o *corpus* da pesquisa, foram submetidos a um estudo aprofundado, orientado, em princípio pelas hipóteses e referenciais teóricos;

3) *Fase de interpretação referencial*: com apoio dos dados empíricos coletados na pré-análise, alcança-se nesse momento uma maior intensidade, quando o pesquisador aprofunda-se na análise, buscando desvendar o conteúdo latente que as informações possuem, não se detendo exclusivamente no conteúdo manifesto nos documentos.

No que concerne à fase de análise sistemática dos dados documentais e empíricos, para se alcançar os objetivos da pesquisa, foram sistematizados os aspectos levantados nas seguintes categorias de análise:

1) *Características do PROUNI, como política pública*: o PROUNI, no contexto das políticas de expansão do acesso da Educação Superior pública e privada, no contexto nacional e sua interface no Estado do Amapá, no que tange ao acesso e permanência, apresentando dados quanto às IES parceiras; número de Bolsas, por modalidade; Cursos disponíveis.

2) *Acesso*: matrículas por Curso, custo-aluno por IES, Cursos que contemplam Bolsas PROUNI;

3) *Permanência*: índice de conclusão de curso por bolsistas PROUNI, e avaliação no que tange às condições acadêmicas, financeiras e institucionais dos bolsistas do PROUNI, para subsidiar avaliação do Programa, no cenário da Educação Superior amapaense.

No que diz respeito aos preceitos éticos da pesquisa, na análise de dados a identidade de cada um dos participantes foi mantida em sigilo. Justifica-se tal procedimento porque o objetivo dos Questionários foi somente o de colher informações sobre o acesso e a permanência, dos bolsistas na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011 e a discussão do Programa, como política pública. Assim, evitou-se que o uso da identidade das IES e dos sujeitos com o intuito de não inibir, coagir ou interferir nas respostas e atitudes dos participantes na prestação de informações à pesquisa.

Para efeito de confidencialidade dos sujeitos/participantes da pesquisa, IES, Coordenadores institucionais do PROUNI, por IES, e bolsistas por tipo de Bolsa, integral ou parcial, por IES e curso, foi criado um sistema de chamada por códigos. O sistema corresponde ao universo das sete IES pesquisadas, nomeadas da seguinte forma:

Nome da IES	Coordenador Institucional, por IES	Bolsista, por IES				Curso
		Bolsista	Identificação	Tipo de bolsa	IES	
<i>Alfa</i>	Coord. <i>Alfa</i>	Bolsista	A, B, C, D	int.	<i>Alfa</i>	Nome do Curso
<i>Beta</i>	Coord. <i>Beta</i>	Bolsista	...	int.	<i>Beta</i>	
		Bolsista		par.		
<i>Gama</i>	Coord. <i>Gama</i>					
<i>Delta</i>	Coord. <i>Delta</i>					
<i>Omega</i>	Coord. <i>Omega</i>					
<i>Zeta</i>	Coord. <i>Zeta</i>					
<i>Sigma</i>	Coord. <i>Sigma</i>					
Ex.: Bolsista A-int.- <i>Alfa</i> /Direito						

Portanto, foi de posse de todos os dados empíricos levantados ao longo da pesquisa e devidamente analisados, que serão apresentados os resultados alcançados sobre o referido problema de pesquisa, sistematizados da seguinte forma: no primeiro momento, explicitou-se como o PROUNI, na condição de política pública, se estabelece no contexto das políticas de expansão da Educação Superior, com a interface entre o contexto nacional e estadual e em que medida contribui para o acesso e permanência; no segundo momento, e para concluir, avaliou-se sob que condições o PROUNI tem possibilitado o acesso e permanência dos bolsistas na Educação Superior privada, no Amapá, e ocorre debate sobre que tipo de democratização propaga.

3.2 INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO ACESSO, VIA PROUNI: INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS E CURSOS

Os resultados obtidos com o levantamento documental e a pesquisa de campo foram reunidos, analisados e compõem a presente subseção, sendo nomeados neste estudo como indicadores acerca do PROUNI, no Amapá, quais sejam:

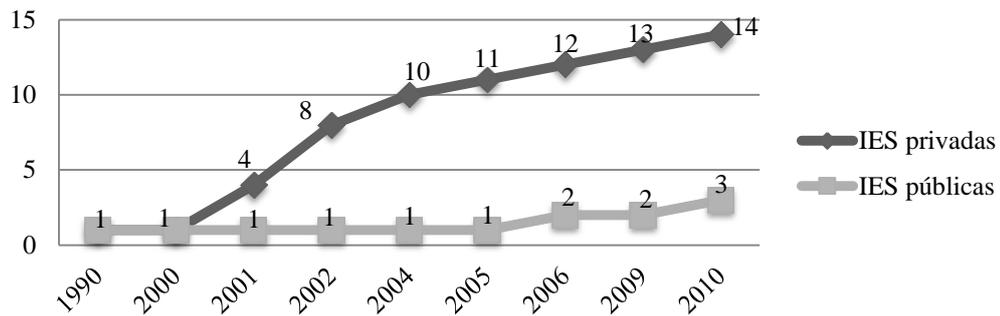
- a) Instituições:** a.1) Isenção fiscal; a.2) Custo-aluno PROUNI.
- b) Matrículas:** b.1) Tipo de bolsa que prevalece nas IES privadas.
- c) Cursos acessados via PROUNI:** c.1) Matrículas, por Curso, acesso PROUNI; c.2) Qualidade de Cursos oferecidos PROUNI.

a) Instituições:

No que se refere ao número de IES no Amapá, faz-se necessário retomar a constituição histórica da Educação Superior, no Estado. Durante os anos de 1990 e 2000, o número de IES manteve-se inalterado, havendo simetria entre o número de instituições públicas e privadas. Somente a contar de 2000, que no contexto local instala-se um novo período de “expansão do ensino superior privado de cunho empresarial [que] cresce célere, à semelhança do restante do País”, como exposto por Ferreira (2005, p.176). Isto porque, paralelamente à incipiência de vagas disponíveis na Universidade Federal do Amapá, única IES pública no Estado até 2007, ocorre a emergente privatização da Educação Superior no Amapá, como ora ocorria no contexto nacional, datando do final do Governo FHC e ao longo do mandato do Presidente Lula.

Para se visualizar a evolução do número de IES públicas e privadas no Amapá, há que se observar o Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 - Evolução do n. de IES, públicas e privadas, no Amapá (1991-2010)



fonte: elaboração da autora, baseada em: Censo da Ed. Sup. (2008, 2010); Ferreira (2005).

Pelo exposto, verifica-se que a contar de 1990 a 2000, a primeira IES privada no Amapá surge, conforme estudo de Petry (2007), quando os dirigentes do Centro de Ensino Superior do Amapá transformaram uma necessidade em oportunidade. Isto porque, os empresários perceberam que os estudantes que concluíam o Ensino Médio antes de 1992, teriam que obrigatoriamente se deslocar de Macapá, em busca de continuar seus estudos em outro Estado.

Desta forma, é no período de 2000 a 2001 que no Amapá inicia o fenômeno da expansão do privatismo na Educação Superior, correspondendo a um aumento de 300%, de forma que em 2010 registravam-se 14 IES privadas, todas elas faculdades, as quais ofertavam cursos presenciais, semipresenciais e a distância. Ao contrário, no ensino superior público, além da UNIFAP que já existia desde 1990, somaram-se apenas a

Universidade do Estado do Amapá e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, o qual também oferece Curso Superior.

Resumidamente, dentre as razões que levaram à criação e à instalação das primeiras IES privadas no Amapá, destacam-se as seguintes:

[...] a incipiente oferta de vagas públicas para uma expressiva demanda real de candidatos; o pioneirismo; a preocupação e apelo ao desenvolvimento do Estado do Amapá e Região; a ausência de empreendimentos de cunho privado que ofertassem educação superior; a existência de demandas o que despertou o interesse em empreendimentos de cunho mercantil a instalarem-se; a vocação regional; a presença de IES de outras regiões; a alta competitividade no setor. (PETRY, 2007, p. 72).

Com base no exposto, as principais razões que justificaram a criação de IES particulares no Estado, em especial, concentradas na capital, Macapá/AP, destacam-se o momento histórico de *mercadorização* da Educação Superior, vivenciado no contexto nacional, bem como o aumento do número de egressos do Ensino Médio. Paralelamente, é nesse período que a privatização ganha força no País e a educação torna-se um “nicho comercial” aos empresários locais interessados em acessar a demanda de estudantes que não ingressam nas poucas vagas disponíveis nas IES públicas, as quais são disputadas por processos seletivos concorridos.

Outro aspecto a se destacar é o fato de que em 2010, das 14 instituições privadas no Amapá, 5 delas estavam ligadas a oligopólios educacionais. Para Chaves (2010) isto significa o enquadramento em redes de empresas criadas por meio da compra e/ou fusão de IES privadas do País, por empresas nacionais e internacionais. Dentre tais oligopólios encontra-se no contexto local, o Grupo Estácio de Sá, com sede no Estado do Rio de Janeiro, que em 2010 incorporou primeiramente a Faculdade do Amapá, passando a denominar-se Faculdade Estácio-FAMAP; posteriormente, em 2012, encampou a Associação Educacional da Amazônia, sendo então chamada de Faculdade Estácio-SEAMA. Outro Grupo que se faz presente, no Amapá, trata-se do Kroton Educacional, cuja sede localiza-se em Minas Gerais, e é mantenedor da Faculdade de Macapá, desde a sua criação. Por fim, encontram-se a serviço do Grupo Objetivo, sediado em São Paulo, a Faculdade Brasil Norte e a Faculdade de Ensino Superior da Amazônia.

A seguir, são apresentadas as instituições presentes no Estado, por ordem cronológica de criação, como exposto no Quadro 10. Trata-se de explicitar a forma como ocorre o processo de expansão da Educação Superior privada, em relação ao número de IES públicas, no Amapá:

Quadro 10- IES e Cursos presenciais, por ordem de criação, no Amapá (1990-2011)

N.	Instituições de Ensino Superior	Sigla	Ano de Criação	N. de Cursos (2011)
1	Centro de Ensino Superior do Amapá	CEAP	17.01.1990	8
2	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	02.03.1990	24
3	Associação Educacional da Amazônia (atual Faculdade Estácio-SEAMA)	SEAMA	22.12.2000	16
4	Instituto de Ensino Superior do Amapá	IESAP	22.08.2001	7
5	Faculdade Atual	FAAT	12.12.2001	4
6	Instituto Macapaense de Ensino Superior	IMMES	27.02.2002	9
7	Faculdade do Amapá (atual Estácio-FAMAP)	FAMAP	27.03.2002	4
8	Faculdade de Macapá	FAMA	18.07.2002	23
9	Faculdade de Teologia e Ciências Humanas	FATECH	19.09.2002	1
10	Faculdade Brasil Norte	FABRAN	04.12.2003	14
11	Faculdade de Tecnologia do Amapá	META	06.07.2004	3
12	Faculdade Madre Tereza	FAMAT	17.10.2005	4
13	Faculdade de Ensino Superior da Amazônia	FESAM	02.02.2006	4
14	Universidade do Estado do Amapá	UEAP	30.06.2006	11
15	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá	IFAP	29.12.2008	4
16	Faculdade de Tecnologia de Macapá (antiga Faculdade Apoena)	FTA	05.02.2009	4
17	Universidade Estadual Vale do Acaraú (em fase de extinção) ¹³	UVA	-	-

fonte: elaboração própria, conforme dados obtidos no Portal *e-mec*.

Em análise ao Quadro 10, à exceção da Universidade Federal do Amapá, da Universidade do Estado do Amapá e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, que são públicas, as demais IES das quais a população dispunha, no Amapá em 2011, eram privadas, representando um número quatro vezes maior. Isso reafirma o já mencionado grau de privatização no qual se encontra a Educação Superior no Amapá, não diferindo dos números em esfera nacional, o que demonstra a forte presença do empresariado do setor.

Com base nas informações obtidas ao longo da pesquisa com os Coordenadores institucionais das IES participantes, bem como análise documental, evidenciou-se que o PROUNI foi instalado no contexto local, a partir de 2005, mesmo ano da aprovação da Lei n. 11.096/2005, que rege o Programa, por intermédio das IES relacionadas no Quadro 11:

¹³ Trata-se de uma IES pública do Estado do Ceará, a qual no Amapá assumiu *status* de IES privada pelo fato de cobrar mensalidades dos acadêmicos matriculados, mesmo alegando ser uma simbólica taxa de manutenção. A instalação da UVA no Estado ocorreu em função do seu projeto de expansão que contemplou a oferta de Cursos de Graduação presencial em diferentes Unidades da Federação, incluindo o Amapá, onde obteve autorização para instalação pelo Conselho Estadual de Educação do Amapá (CEE/AP). Segundo Castanhede (2011), em 30 de maio de 2011, o mesmo Conselho decidiu por unanimidade cessar a anuência concedida à instituição, fundamentado no Parecer n. 006/2011. Sendo assim, a UVA foi impedida de “efetuar novas matrículas, via processo seletivo, transferência de alunos ou por qualquer outra forma de ingresso, vedada a transferência para qualquer outra instituição de ensino superior a não ser por opção expressa do aluno”, consequentemente instituindo um processo de extinção. Registre-se que a UVA já era alvo de denúncias de irregularidades que envolviam problemas de estrutura física de laboratórios, biblioteca e equipamentos, desde 2008.

Quadro 11 - IES, no Amapá, que aderiram ao PROUNI (2006-2011)

Instituições de Ensino Superior	
1	Instituto de Ensino Superior do Amapá (IESAP)
2	Faculdade Brasil Norte (FABRAN)
3	Faculdade Estácio do Amapá (Estácio - FAMAP)
4	Instituto Macapaense de Ensino Superior (IMMES)
5	Faculdade de Macapá (FAMA)
6	Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP)
7	Faculdade de Ensino Superior da Amazônia (FESAM)

fonte: elaboração própria, com dados da Coordenação Geral de Projetos Especiais para Graduação/MEC.

O Quadro 11 ratifica que das 11 IES privadas ora instaladas no Amapá desde 2005, um total de 7 era constituído por instituições que dispuseram de Bolsas integrais e parciais destinadas aos candidatos do Programa. Desse número, atesta-se que mais da metade – 63,3% das IES existentes – aderiram ao PROUNI, no ano de 2006. Destaca-se o fato de a atual Estácio-SEAMA (antiga SEAMA) haver aderido ao Programa em 2012, ano posterior ao período do estudo – 2006 a 2011–, passando a totalizar 8 IES parceiras do PROUNI.

Neste momento é oportuno fazer referência ao porte das IES que aderiram ao PROUNI e aos interesses subjacentes. Atestou-se com a pesquisa de campo que as primeiras faculdades que aderiram ao PROUNI foram IESAP, IMMES, CEAP, Estácio-FAMAP, FAMA e FABRAM. A título de ilustração, considerando que as IES de médio e grande porte sejam aquelas que ofertem acima de cinco Cursos, e as de pequeno porte as que ofereçam no máximo quatro Cursos, entende-se que o grupo pioneiro na adesão ao Programa, no Amapá, enquadra-se nas IES de médio e grande porte, diferentemente das de pequeno porte – FAAT, FATECH, Meta, FAMAT e da FTA –, que não aderiram ao Programa¹⁴.

Partindo-se do pressuposto de que as IES de médio e grande porte foram as primeiras a aderirem ao PROUNI no Amapá, a razão disso pode ser explicitada considerando que a renúncia fiscal referente ao Programa é suficiente para arcar não só com as mensalidades dos bolsistas matriculados nessas instituições, como também para gerar lucro. Isto porque, a contrapartida é vantajosa ao ponto de que o valor da renúncia fiscal permite que recebam valores, por bolsista, muito superior ao cobrado ao aluno pagante. Afinal, essas IES deixam de pagar dentre os tributos federais, o IRPJ e CLSS, que equivale entre 30% a 50% do total de isenção fiscal concedida, direito previsto conforme a Lei n. 11.096/2005.

Portanto, a mencionada isenção fiscal contempla um dos maiores ganhos adquiridos pelo empresariado das IES de médio e grande porte, *status* que segundo Chaves (2010), geralmente pertencem a grandes grupos educacionais, chamados pela autora como oligopólios educacionais, os quais possuem capital estrangeiro e ações na Bolsa de valores,

¹⁴ Excetuando a FESAM, que oferece 4 Cursos de graduação e tecnológicos, a qual funciona conjuntamente com a FABRAM, em Macapá/AP.

consequentemente ofertando mais vagas, com mensalidades em valores mais competitivos. Nesse caso, enquadram-se a Estácio-FAMAP, FAMA, FESAM e FABRAM, as que aderiram ao PROUNI desde sua criação, ambas ligadas a grandes grupos educacionais, tendo como mantenedoras, respectivamente, o Grupo Estácio de Sá, Kroton Educacional e ASSUPERO. Registre-se que o CEAP, IMMES e IESAP, também aderiram o Programa, sendo também pioneiras como IES privadas no Estado, pertencentes a empresários locais que exploram o setor por um período de tempo que em 2011 estava compreendida entre dez e 21 anos, conforme se verifica no Quadro 10.

Esse dado confirma a forma com que o PROUNI conjuga-se a ditames das políticas macroeconômicas introduzidas nas diretrizes do BM, haja vista a sua orientação de estimular e dar subsídios para o setor privado, no que se refere à Educação Superior. Nesse sentido, o PROUNI apresenta-se como um meio eficaz de conceder vantagens ao setor privado, por se fundamentar numa política de ajuste fiscal, a qual torna possível a injeção do dinheiro público, em favor da privatização. Essa concessão é característica de tempos em que a mercadorização dos direitos sociais, como consequência da Contrarreforma de Estado, tem cerceado o acesso à Educação Superior pública, transferindo para os estudantes a responsabilidade de buscar meios de ingressar na Educação Superior, e por meio do PROUNI são inseridos em IES que estão a serviço do mercado.

a.1) Isenção Fiscal:

Ao caracterizar as IES com base na sua categoria administrativa, é possível fazê-lo da seguinte forma: 1) com fins lucrativos; 2) sem fins lucrativos; 3) confessionais, filantrópicas, beneficentes. Quanto à representatividade desses diferentes tipos, há um número acentuado delas com fins lucrativos, as quais se tem tornado a principal via de acesso à Educação Superior, em prejuízo das IES públicas. A título de exemplificação, em 2010 chegou-se ao montante de 2.100 Instituições de Ensino Superior privadas, e em 2009, 1.779 declaradas com fins lucrativos, enquanto se contabilizam apenas 278 IES públicas. Tais dados estão resumidos nos Quadros 12 e 13, a seguir:

Quadro 12 - Evolução do n. de IES, por categoria administrativa, no Brasil (1995-2010)

Ano/Governo		Instituições de Ensino Superior		
		Públicas	Privadas	Total
1995	FHC	210	684	894
1996		211	711	922
1997		211	689	900
1998		209	764	973
1999		192	905	1.097
2000		176	1.004	1.180
2001		183	1.208	1.391
2002		195	1.442	1.637
2003	Lula	207	1.652	1.859
2004		224	1.789	2.013
2005		231	1.934	2.165
2006		248	2.022	2.270
2007		249	2.032	2.281
2008		236	2.016	2.252
2009		245	2.069	2.314
2010		278	2.100	2.378

fonte: INEP/MEC (1995-2010).

Quadro 13 – Evolução do n. de IES, por setor público e privado, no Brasil (2005-2009)

Ano	Setor Privado			Setor Público	Total Privado+ Público
	Com fins lucrativos	Sem fins lucrativos (Comunitárias/ Confessionais/ Filantrópicas)	Subtotal		
2005	1.520	414	1.934	231	2.165
2006	1.583	439	2.022	248	2.270
2007	1.594	438	2.032	249	2.281
2008	1.579	437	2.016	236	2.252
2009	1.779	290	2.069	245	2.314

fonte: INEP/MEC (2005-2009).

Os dados dos Quadros 12 e 13 demonstram o baixo grau de responsabilidade estatal, dentro desse nível de ensino. No Quadro 12, por exemplo, dentre as 2.378 IES no País, em 2010, somente 278 são públicas, ou seja, um percentual de apenas 11,6% sustentadas por recursos estatais. Por outro lado, isso também demonstra a ampliação da participação da sociedade civil em arcar com as despesas decorrentes da privatização do setor, ao se submeter às matrículas em IES privadas, efetuando o pagamento das mensalidades. Em relação ao Quadro 13, com a ampliação da entrada dos estudantes na Educação Superior privada, em instituições com fins lucrativos, que são maioria no Brasil, o setor privado tornou-se a alternativa dos estudantes que não ingressaram nas vagas das poucas instituições públicas. Consequentemente, este cenário faz com que as famílias passem a ter a responsabilidade de destinar parcela do orçamento familiar ao pagamento das mensalidades nas IES privadas, que visam ao lucro, no mercado consumidor.

Há outras variáveis que devem ser consideradas no Quadro 12, por exemplo, durante o início do Governo FHC, em 1995, havia 210 instituições, ao passo que ao término, em 2002, restavam 195 instituições, ou seja, registra-se a diminuição de 15 IES públicas (-7,1%), em âmbito nacional. Quanto ao número de IES privadas, ocorreu uma elevação acentuada, visto que se em 1995, eram 684 e em 2002 totalizavam 1.442, houve um aumento de 758 IES, dobrando-se o número inicial.

Ainda no Quadro 12, desta feita com referência ao Governo Lula, observa-se que o número de IES públicas se eleva, visto que em 2003, no início de seu mandato eram 207, passando para 278, em 2010, ao término do Governo, representando um crescimento de 71 IES (16,5%). Todavia, registre-se que entre 2007 e 2008, ocorreu um crescimento negativo de 5,2%, visto que o número de IES públicas decresceu de 249 para 236, embora em 2007 tenha sido instalado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Em contrapartida, no número de IES privadas, o aumento foi de 1.859 a 2.378, no período compreendido entre 2003 a 2010, representando 78,1% de expansão.

Para efeito de análise, quanto à categoria administrativa das IES existentes no Amapá, o Quadro 14 a seguir enquadra as IES nas categorias com fins lucrativos, sem fins lucrativos, como também confessionais, filantrópicas, beneficentes. Nesse mesmo Quadro também são incluídas as IES públicas e sua respectiva esfera administrativa (federal e estadual):

Quadro 14 - IES com Cursos presenciais, por categoria administrativa, no Amapá (2012)

N.	Com fins lucrativos
1	Faculdade Atual (FAAT)
2	Faculdade de Macapá (FAMA)
3	Faculdade de Tecnologia de Macapá (FTA)
4	Faculdade de Tecnologia do Amapá (META)
5	Faculdade Estácio do Amapá - ESTÁCIO FAMAP (FAMAP)
6	Faculdade Madre Tereza (FAMAT)
7	Instituto de Ensino Superior do Amapá (IESAP)
8	Instituto Macapaense de Ensino Superior (IMMES)
9	Faculdade Estácio - SEAMA (SEAMA)
10	Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP)
N.	Sem fins lucrativos
1	Faculdade Brasil Norte (FABRAN)
2	Faculdade de Ensino Superior da Amazônia (FESAM)
3	Faculdade de Teologia e Ciências Humanas (FATECH)
	Confessionais, filantrópicas, beneficentes
	-
N.	Federal
1	Fundação Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
2	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP)
N.	Estadual
1	Universidade do Estado do Amapá (UEAP)

fonte: elaboração da autora, baseada em Ferreira (2005); sítio *e-mec*; pesquisa de campo.

Evidencia-se no Quadro 14 que as IES privadas, com fins lucrativos, apresentam-se em maior quantidade no Estado do Amapá, somando dez, do total de dezesseis listadas no Quadro em apreço, representando um pouco mais da metade do número de instituições existentes. Ao se referir ao número de IES de natureza confessional, filantrópica, beneficente, havia total ausência até 2012. Quanto às IES declaradas como sem fins lucrativos, constam três, as quais segundo Oliveira e Catani (1993, p. 29) adquirem essa classificação “por uma operação meramente contábil [...] Para tanto, basta que as receitas sejam, pelo menos, iguais às despesas. Essa comprovação é obtida de maneira muito simples”, conforme os autores.

A alusão quanto à categoria administrativa da IES, no Amapá, é determinante para se identificar o volume da renúncia fiscal dirigida às instituições que aderem ao Programa. Segundo Carvalho (2005), quando se tem o objetivo de mensurar a isenção fiscal decorrente do PROUNI, em linhas gerais, é necessário classificar a categoria administrativa destas IES, no período de 2006 a 2012, sendo elas: IESAP, FABRAN, Estácio-FAMAP, IMMES, FAMA, CEAP e FESAM, universo da pesquisa, que se distribui nos seguintes grupos:

1) *IES com fins lucrativos*: totalizam 5 (IESAP, Estácio-FAMAP, IMMES, FAMA e CEAP). Vale ressaltar que o CEAP, em 2010, tornou-se com fins lucrativos, conforme relato da Coordenação Institucional do PROUNI, na referida IES;

2) *IES sem fins lucrativos*: somam 2 (FESAM e FABRAN), as quais se localizam no mesmo prédio, com uma única estrutura para ambas as instituições.

Com base na categoria administrativa da IES que aderiu ao PROUNI corroborou-se a prevalência do quantitativo de IES com fins lucrativos, representando 71,4% do total delas, em relação a 28,6% sem fins lucrativos, no Amapá. Sabe-se que a incidência da isenção fiscal prevista às IES, por intermédio do Programa, ocorre em função de sua categoria administrativa. Nesse sentido, assim como foi visto no cenário nacional, no Amapá prevalecem as IES com fins lucrativos como o maior número de instituições com o Programa. Isso se confirma, ao saber que no caso do PROUNI, as IES quando aderem ao Programa “[...] ficam isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos que recolham”. (CARVALHO, 2005, p.13).

Tal afirmação de Carvalho (2005), sobre a isenção fiscal decorrente do PROUNI em favor das IES que ofertam Bolsas para o PROUNI, revela que a democratização do acesso como ora se proclama é muito utilizada no plano retórico, no entanto é possível afirmar que a isenção fiscal, inegavelmente, é o cerne da questão. A análise deste aspecto evidencia como o PROUNI, em conformidade com Guerra e Fernandes (2009) trata-se de

uma medida assistencialista mais com as IES privadas do que com os estudantes, sendo dotado de interesses não só do empresariado, como também do Governo, como uma política de racionalização econômica.

Ao situar o PROUNI na dimensão macroeconômica e dos interesses a que se presta, verifica-se que o Programa existe e tem correspondência com duas dentre as quatro principais orientações do BM para os países emergentes, sendo elas: “redefinir a função do Governo na Educação Superior” e “fomentar uma maior diferenciação das instituições, somando-se a ampliação das instituições privadas”. Isso mostra a que ponto o Governo Federal permitiu que as mantenedoras das IES parceiras retivessem os lucros obtidos, em troca de uma pequena contrapartida, que é ofertar vagas aos estudantes das camadas populares. Sendo assim, corrobora-se o fato de que o Programa está a serviço das leis do mercado, e não em função da maximização do direito público de acesso à Educação Superior, com vistas a diminuir as assimetrias na distribuição dos bens educacionais.

Sobre esse aspecto, de serem patentes os ganhos adquiridos pelas IES privadas, é oportuno elucidar o montante decorrente da isenção somente das duas IES que se dispuseram a participar da pesquisa, a ser visualizado nos Quadros 15 e 16, a seguir:

Quadro 15 - Isenção fiscal anual decorrente do PROUNI, na IES *Alfa* (2007-2011)

Ano	Isenção fiscal da IES <i>Alfa</i>
2007	R\$ 1.882.723,15
2008	R\$ 1.207.963,81
2009	R\$ 1.165.251,56
2010	R\$ 756.177,40
2011	R\$ 816.232,40
Total	R\$ 5.828.348,32

fonte: elaborado pela autora, com bases nos dados prestados pela IES.

Quadro 16 - Isenção fiscal anual decorrente do PROUNI, na IES *Beta* (2007-2011)

Ano	Isenção fiscal da IES <i>Beta</i>
2007	R\$ 59.859,00
2008	R\$ 97.168,00
2009	R\$ 77.529,00
2010	R\$ 55.066,00
2011	R\$ 76.537,00
Total	R\$ 366.159,00*

fonte: elaborado pela autora, com base à dados prestados pela IES.

* a IES omitiu os valores correspondentes ao IRPJ e CLSS, por não ter sido tributado desde 2007.

Reunidos os dados dos Quadros 15 e 16 obtém-se o volume da isenção fiscal decorrente do PROUNI em duas das sete IES com adesão ao Programa, com sede em Macapá/AP, que foi de R\$ 6.194.509,32. Um aspecto relacionado em especial à IES *Beta*, conforme Quadro 16, diz respeito à omissão dos valores correspondentes aos tributos federais, sendo eles o IRPJ e a CLSS, que correspondem à grandeza de 30 a 50% dos valores informados, haja vista o observado no Quadro 5, o que impossibilitou ter precisão

dos valores de renúncia fiscal dispendidos na referida IES. Eis um aspecto preocupante, que a título de avaliação de uma política pública, impediu a mensuração de que se os recursos aplicados estão sendo utilizados para atender a um número razoável de beneficiados, ou seja, se a referida PP atende aos critérios de economicidade e eficiência econômica, que são fundamentais para aferir a eficiência, como destaca Secchi (2010).

Ainda por meio de dados da isenção fiscal, é possível averiguar a procedência da hipótese que diz respeito a quanto representa o valor do bolsista ao empresariado e aos cofres públicos. O montante de R\$ 6.194.509,32, quando dividido pelo número de 240 bolsistas concluintes entre 2005 e 2012, nas IES pesquisadas (Quadro 29), equivale a R\$ 5.162,09/ano, aplicado por bolsista durante cinco anos¹⁵, correspondendo a R\$ 430,17/mês. Os valores encontrados devem ser superiores, considerando a omissão de valores pela IES *Beta*, no tocante a dois tributos e por esta ainda acessar 50% das mensalidades, por meio das Bolsas parciais em detrimento das integrais disponíveis aos estudantes.

Em consonância à análise empregada, corrobora-se que o custo-aluno anual e mensal dos bolsistas PROUNI no Amapá, dentre os Cursos menos caros em nível de mercado e que mais formaram até 2012 (Licenciatura em Pedagogia, Administração, Ciências Contábeis e Turismo) confirmam o fato de que o valor pago por bolsista PROUNI tem sido superior ou igual ao valor da mensalidade dos Cursos listados. Tal aspecto merece destaque pela vantagem que isso tem representado às IES, de ampliar a sua lucratividade por meio da renúncia fiscal, com anuência do Governo Federal, tratando-se de um valor que deveria estar sendo arrecado para o Fundo Público Federal, o qual é conhecido por financiar diferentes serviços sociais, incluindo a Educação. Isto representa um retrocesso para aqueles que almejam a maximização da garantia dos direitos sociais.

A seguir, aprofunda-se a questão dos valores aplicados por estudante, na próxima categoria de análise.

a.2) Custo-aluno PROUNI:

No que diz respeito ao custo-aluno do bolsista PROUNI, no Amapá, a título de exemplificação, foi possível apresentar uma amostra que expõe em valores este indicador obtido pelo cálculo do montante de recursos decorrentes da isenção fiscal assegurada à IES *Alfa*, dividido em relação ao número de Bolsas. Vale salientar que esse dado foi

¹⁵ A escala temporal de cinco anos corresponde ao tempo máximo para integralização de Cursos de Graduação. Utilizou-se tal variável para efeito de cálculo, com o intuito de contemplar todos os bolsistas sejam aqueles com Cursos de 3 ou até de 5 anos, obtendo-se então um parâmetro de análise.

contemplado para análise, porque a referida IES participou da pesquisa e apresentou integralmente o valor da renúncia fiscal, o que permitiu mensurar precisamente o valor custo-aluno, desde 2007 até 2011. É por esse ângulo que se responde ao valor do custo-aluno PROUNI, no Amapá, para os cofres públicos, conforme disposto no Quadro 17:

Quadro 17 – Custo-aluno anual e mensal do bolsista PROUNI, na IES *Alfa* (2007-2011)

Ano	Matrículas	Isonção fiscal	Custo-aluno Anual	Custo-aluno mensal
2007	78	R\$ 1.882.723,15	R\$ 24.137,47	R\$ 2.011,45
2008	218	R\$ 1.207.963,81	R\$ 5.541,11	R\$ 461,75
2009	333	R\$ 1.165.251,56	R\$ 3.499,25	R\$ 291,60
2010	389	R\$ 756.177,40	R\$ 1.943,90	R\$ 161,99
2011	312*	R\$ 816.232,40	R\$ 2.616,12	R\$ 218,01

fonte: elaboração da autora, com base nos dados prestados pela Instituição.

*este total não inclui o número de concluintes.

Mediante o Quadro 17, verifica-se que em média o custo-aluno anual foi de R\$ 3.400,00, excetuando o ano de 2007, na IES *Alfa*. Com isso, verifica-se que o custo-aluno é acentuadamente inferior ao investimento público por estudante nas IFES, no contexto nacional, conforme exposto na Tabela 4. Todavia, quando comparado com o custo-aluno da UNIFAP é possível afirmar que há uma transitória aproximação, como expõe o Quadro 18:

Quadro 18 – Custo-aluno anual e mensal por estudante, na UNIFAP (2007-2011)

Ano	Matrículas	Despesas liquidadas	Custo-aluno	
			anual	mensal
2007	7.610	R\$ 16.065.288,00	R\$ 2.111,07	R\$ 175,92
2008	7.946	R\$ 16.733.573,00	R\$ 2.105,91	R\$ 175,49
2009	4.488	R\$ 21.079.998,00	R\$ 4.696,96	R\$ 391,41
2010	6.013	R\$ 38.523.645,00	R\$ 6.406,72	R\$ 533,00
2011	6.197	R\$ 43.048.265,00	R\$ 6.946,62	R\$ 578,88

fonte: Elaboração própria, de acordo com a Execução Orçamentária disponível por meio da Câmara dos Deputados Federais e do Censo da Educação Superior/INEP (2007-2011).

No Quadro 18 constata-se que o bolsista PROUNI aos cofres públicos, de 2007 a 2008, foi mais caro quando comparado ao dispensado aos estudantes, na UNIFAP. Tal valor sofre mudança somente a contar de 2009, em que o quantitativo investido por estudante na UNIFAP supera o valor do bolsista PROUNI da IES *Alfa*. Em caso hipotético, se o valor de R\$ 6.194.509,32 correspondente à isenção fiscal concedida às IES *Alfa* e *Beta*, no período de 2007 a 2011, custeasse o ingresso de mais estudantes na UNIFAP, tal valor seria capaz de abrir pelo menos 278 vagas, com permanência de cinco anos na referida IFES, utilizando o custo-aluno de R\$ 4.453,46 anuais, que corresponde à média investida por estudante entre 2007 e 2011.

O dado exposto deve ser salientado, pois o ministro do STF Ayres Britto, relator de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada contra o PROUNI, defendeu no julgamento, que por seu prisma financeiro, o Programa apresenta baixo custo por aluno,

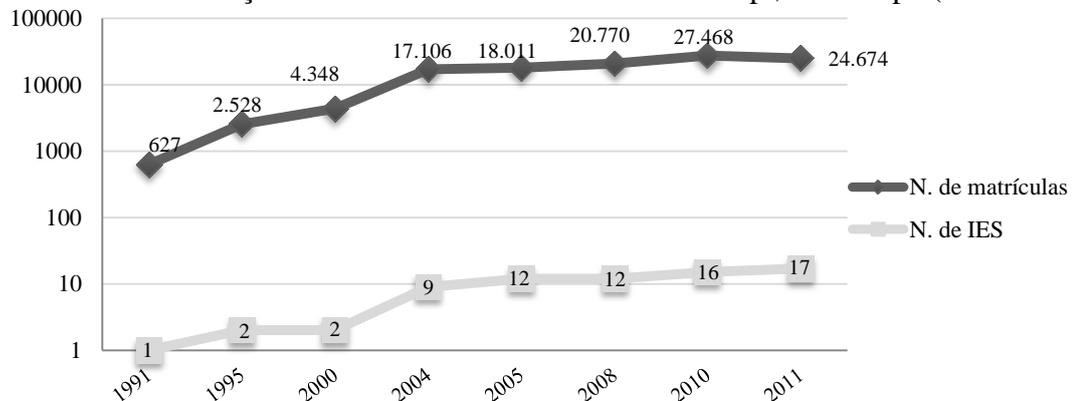
comparado ao despendido nas instituições públicas em geral, para uma minoria, o que segundo ele, é favorável ao Estado (BRASIL/STF, 2012). Tal posicionamento do Judiciário procede, considerando a análise das Tabelas 2 e 3 neste estudo, no entanto detém-se somente na racionalização dos recursos públicos, sem assegurar que os bolsistas sejam encaminhados para Cursos e IES de qualidade e que desenvolvam ensino, pesquisa e extensão, como ora é disposto no contexto das IFES, quando se trata de Universidades.

A preocupação em torno da qualidade é necessária, considerando que o setor privado, em função do mercado, tem massificado o acesso, e ainda somente se restringindo ao eixo ensino, tendo em vista a proliferação de faculdades. A qualidade de ensino é questionável nas IES que aderem ao PROUNI, principalmente quando se corrobora que o Programa, desde 2007, tem encaminhado os seus bolsistas para IES mal avaliadas pelo MEC, problema que se repete em 2013, como ora destacam Castro e Mariz (2013). Tal aspecto reforça a existência de um projeto de exclusão das camadas populares no interior do Programa, desfavorecendo os estudantes, que além de viverem em situação de brutal desigualdade social, por meio do PROUNI, ainda são lesados pela desigual distribuição de bens educacionais, dados que serão tratados no item c.2 - Qualidade dos Cursos oferecidos, via PROUNI.

b) Matrículas:

No que se refere ao número de matrículas na Educação Superior, no Amapá, cabe destacar o crescimento significativo, ocorrido no período de 2004 a 2010, como expõe o Gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 – Evolução do n. de IES e matrículas na Ed. Sup., no Amapá (1991-2011)

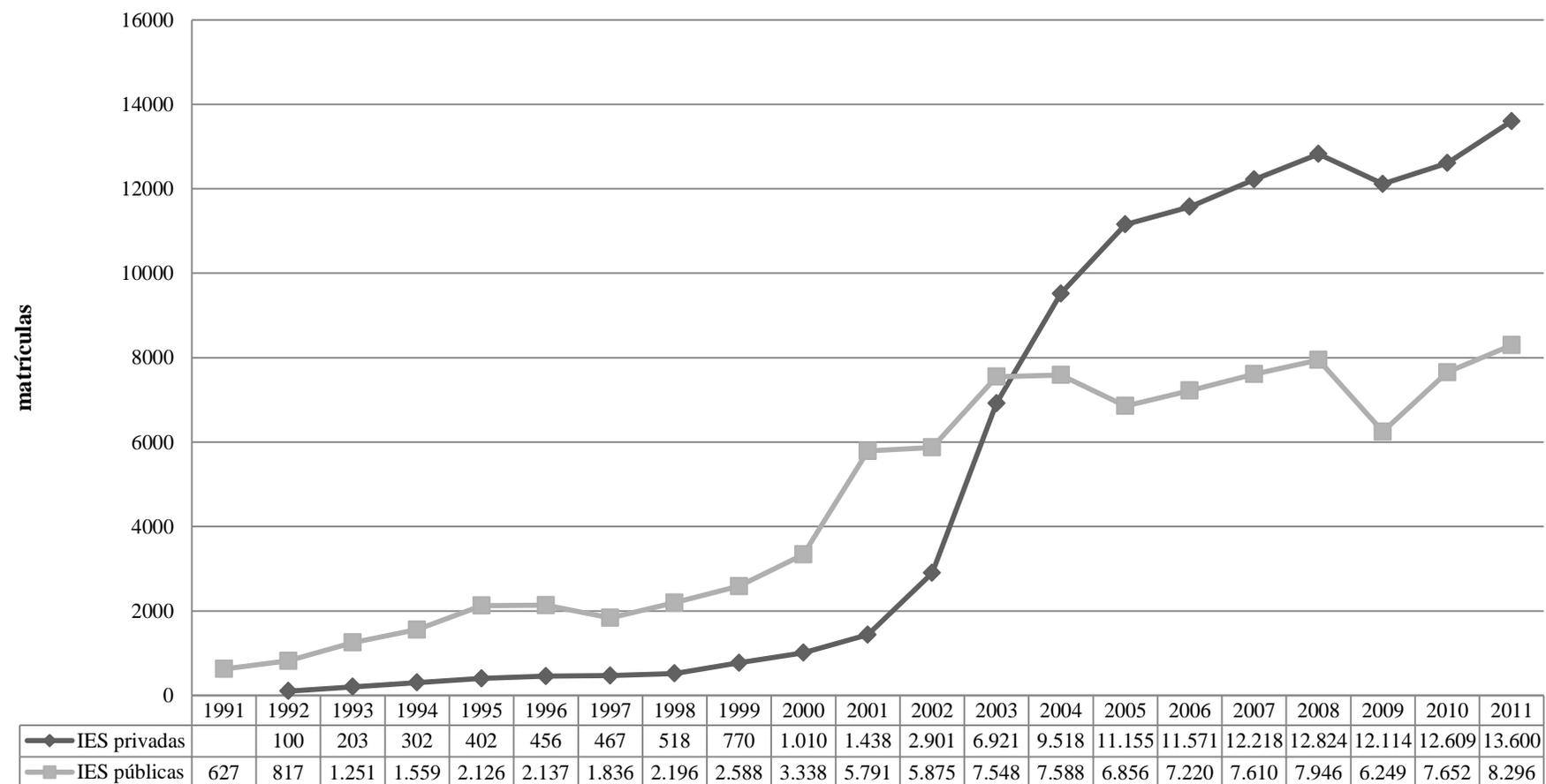


fonte: elaboração própria, com base no Censo da Ed. Sup. (2008); Censo do IBGE (2010); Ferreira (2005).

Com base no Gráfico 3 percebe-se um número elevado de matrículas e instituições no Estado, percentual que é crescente até 2010, revelando 27.468 estudantes matriculados, número muito superior ao ano 2000, que apresentava 4.348 acadêmicos. Tal aspecto demonstra um crescimento de aproximadamente 600%, em 10 anos, neste nível de ensino, no tocante ao número de matrículas.

Deste modo, também se faz necessário apresentar no Gráfico 4, a Evolução do número de matrículas em Cursos presenciais, por categoria administrativa, nos setores público e privado. Tais dados demonstram os indicadores que corroboram a privatização do setor, como pode ser visualizado a seguir:

Gráfico 4 – Evolução do n. de matrículas em Cursos de Graduação, por categoria administrativa, no Amapá (1991-2011)



fonte: elaboração da autora, com base em Maués, Oliveira e Costa (2007); Censos da Educação Superior (2005-2011).

Por meio do Gráfico 4, que expõe o número de matrículas na Educação Superior, distinguindo entre instituição pública e privada, no Amapá, constata-se que há um crescimento proeminente daquelas efetuadas no setor privado. A rapidez desse processo se evidencia, por exemplo, entre 2002 e 2003, no qual o índice triplica, de 2.091 para 6.921 matrículas, assim demonstrando o elevado grau de privatização das vagas nesse nível de ensino, em muito pouco tempo.

A título de ilustração, ainda por meio do Gráfico 4, verifica-se que no setor público, o crescimento nas matrículas foi significativo somente entre 1998 e 2003, em que havia somente a UNIFAP, depois crescendo pouco, mesmo com a entrada da UEAP e do IFAP, respectivamente nos anos de 2007 e 2010. Situando o período em questão, em relação aos governos presidenciais e estaduais, o aumento expressivo nas matrículas das IES públicas ocorre apenas quando se analisa os dois anos finais do Governo de FHC, em que o Estado do Amapá encontrava-se sob a gestão do Governador João Alberto Rodrigues Capiberibe, e o último ano do Governo Lula, quando Governador era Antonio Waldez Góes da Silva. Nessa conjuntura é necessário destacar que mesmo com tal crescimento traduzido num salto de 370% de aumento de 2000 a 2010 no setor público, o setor privado a partir do ano de 2004 supera o número de matriculados das IES públicas, desde então prevalecendo o número de estudantes desse nível de ensino no setor privado.

No que se refere às matrículas estabelecidas via PROUNI, no Amapá, registra-se o percentual em relação ao total de matrículas nas IES privadas do Estado e no contexto nacional, com o seguinte quantitativo:

Quadro 19 – Percentual de Bolsas PROUNI, na Ed. Sup. privada – Amapá/Brasil (2006-2011)

Ano	Amapá			Brasil
	N. de matrículas em IES privadas	N. de bolsas PROUNI	% de Bolsas sobre o n. de matrículas	
2006	11.571	454	3,9	6%
2007	12.218	252	2,0	8%
2008	12.824	466	3,6	10%
2009	12.114	631	5,2	13%
2010	12.609	421	3,3	16%
2011	13.600	604	4,4	-

fonte: Elaborado pela autora, com base no Portal PROUNI e no Censo da Educação Superior (2006-2011).

O Quadro 19 revela que o percentual do número de Bolsas PROUNI no Amapá em relação às matrículas existentes no setor privado, em média foi de 3,7%, entre 2006 e 2011. Além disso, vale destacar que nem mesmo o teto de 5,2% de participação do incremento no número de matrículas, em 2009, acompanhou a forma com que isso ocorreu no contexto nacional. Esse aspecto divergiu em geral do cenário brasileiro, pois no mesmo

período contabilizou-se um incremento em 2010, de 16% do número de Bolsas, em relação ao total de vagas existentes no sistema privado de ensino, considerando dados do MEC. Portanto, esse aspecto mostra a baixa participação do PROUNI, na ampliação do número de vagas na Educação Superior, no Amapá.

O mencionado ratifica a hipótese de que o PROUNI não se consolida no Amapá, como uma política de acentuado impacto, haja vista que não tem sido um meio de favorecer a expansão de vagas nesse nível de ensino, mas que é proporcional ao previsto por Lei. Isto porque as IES, conforme a Lei n. 11.096/2005, comprometeram-se a ter um bolsista a cada 22 pagantes e isso representa 4,34% de alunos bolsistas em relação aos estudantes pagantes, sendo esse o percentual do quanto as IES dispõem as Bolsas PROUNI, considerando a equação presente na referida Lei, que varia conforme a sua categoria administrativa.

O baixo percentual de 4,34% de Bolsas PROUNI em relação aos acadêmicos pagantes, mostra-se ineficiente em ampliar o acesso, tornando patente o poder de barganha das IES privadas, ao conseguirem diminuir a sua contrapartida referente à concessão de Bolsas, as quais no PL do Executivo deveriam ser calculadas respeitando “1 bolsa integral a cada 10 alunos matriculados”. Caso o Executivo tivesse apoio e aprovação deste item no texto inicial, isso representaria pelo menos 10% de participação das IES na oferta de Bolsas em relação às vagas existentes à disposição no mercado. Esse aspecto coloca em questão o fato de a Lei do PROUNI ser ineficaz, visto que a contrapartida conduz poucos alunos à Educação Superior, como ora se revela, no Amapá.

Essa conclusão coloca em questão a prerrogativa destinada às IES privadas, de renúncia fiscal (CORBUCCI, 2004), como uma medida em favor da ampliação do acesso à Educação Superior, como endossa o STF em decisão. Afinal, indaga-se de que ampliação se fala quando os dados obtidos no Amapá mostram que não há a ampliação desse acesso? Sendo assim, confirma-se o que o próprio Relator da MP do Programa, Irineu Colombo (PT/PR), reconhece ao finalizar a proposta de que o PROUNI “[...] não representa a solução permanente, [a qual] se dará pelo incremento da oferta de vagas públicas” (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2004, p. 26).

Esse aspecto exhibe o problema público que se agrava a cada dia e requer “políticas [que] possam garantir educação pública e equacionar a exclusão de inúmeros brasileiros” (FERREIRA, 2005, p. 94). No entanto, mesmo diante dessa conjuntura, é perceptível que o Governo Federal tem mantido inalterado o percentual de 0,7% do PIB, anualmente de 2003 a 2010 para a Educação Superior pública federal, ao passo que tem dispensado uma

isenção fiscal elevada, acima de 2 bilhões de Reais, de 2006 a 2012, por conta do PROUNI, como já foi constado no contexto nacional.

No Amapá, com base no valor da renúncia fiscal de R\$ 6.194.509,32, decorrente do PROUNI dentre as duas IES pesquisadas, confirma-se que tal montante não é desprezível, tanto que seria suficiente para arcar com a implantação do novo *Campus* Universitário da UNIFAP, no Município de Oiapoque, em 2011, que custou R\$ 6.750.000,00¹⁶. Então, verifica-se que o referido valor da renúncia fiscal poderia ser aplicado na reforma, ampliação e até mesmo construção nas IES públicas.

b.1) Tipo de Bolsa que prevalece nas IES privadas:

Além das matrículas, outro aspecto que também requer destaque trata-se do número de matrículas decorrentes do PROUNI, no que diz respeito ao tipo de Bolsa que prevalece nas IES privadas:

Quadro 20– Percentual por tipo de Bolsa PROUNI, na Ed. Sup. privada, no Amapá (2006-2011)

Ano	Privada (pagantes + bolsistas + FIES)	Bolsas PROUNI			
		integrais	%	parciais	%
2006	11.571	379	3,3	75	0,6
2007	12.218	194	1,6	58	0,4
2008	12.824	368	2,9	98	0,7
2009	12.114	519	4,2	112	1,0
2010	12.609	325	2,5	96	0,8
2011	13.600	372	2,7	232	1,7

fonte: elaboração da autora, com base no Portal PROUNI e Censo da Educação Superior (2006-2011).

No Quadro 20 a maioria das Bolsas PROUNI, no Amapá, é do tipo integral, categoria em que o estudante selecionado é dispensado 100% do pagamento das mensalidades do Curso. Esse percentual inicia em 2006 com 3,3% de Bolsas integrais em relação a 0,6% de parciais, uma acentuada diferença de 2,7%, estendendo-se até 2008. Ainda sobre o Quadro em referência, entre 2009 e 2011, a diferença concernente a Bolsas integrais e parciais diminui paulatinamente, tanto que no final do período chega a 1% para mais de Bolsas integrais. Essa nova situação, de aumento de Bolsas parciais, ainda que em menor escala, revela o seguinte: a prática nacional tem ecoado no Amapá, afinal conforme Guerra e Fernandes (2009), as Bolsas parciais auxiliam as IES privadas a captar mais alunos e a flexibilizar a composição da receita destinada ao Programa, fazendo com que o setor privado tenha a ampliação do lucro, por ter um número maior de estudantes com Bolsas parciais, o que não ocorreria se a maioria delas fosse integral.

¹⁶ Tal informação provém de consulta ao Relatório de Gestão da UNIFAP (2011).

c) Cursos acessados via PROUNI:

Ainda a respeito das condições em que o PROUNI se instala no Estado do Amapá, consiste em identificar os Cursos acessados pelos bolsistas. Com base no levantamento, foi constituída a seguinte lista de Cursos cadastrados nas IES que ofertaram a Bolsa PROUNI, sendo apresentados a seguir, no Quadro 21:

Quadro 21 – Cursos das IES que ofertam Bolsas PROUNI, no Amapá (2006-2011)

N.	Cursos	N. de IES
1	Bacharelado em Administração	5
2	Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo	1
3	Bacharelado em Biomedicina	1
4	Bacharelado em Ciência da Computação	1
5	Licenciatura em Ciências Biológicas	1
6	Bacharelado em Ciências Contábeis	4
7	Bacharelado em Direito	6
8	Licenciatura em Educação Física	2
9	Bacharelado em Enfermagem	2
10	Bacharelado em Engenharia Florestal	1
11	Bacharelado em Farmácia	1
12	Bacharelado em Fisioterapia	2
13	Tecnologia em Gestão da Tecnologia da Informação	1
14	Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos	1
15	Tecnologia em Gestão Hospitalar	1
16	Licenciatura em Letras	4
17	Licenciatura em Filosofia	1
18	Licenciatura em Pedagogia	2
19	Bacharelado em Odontologia	1
20	Bacharelado em Psicologia	1
21	Bacharelado em Publicidade e Propaganda	1
22	Bacharelado em Turismo	1

fonte: elaboração própria, baseada nos Termos de Adesão e no Portal do Candidato PROUNI, seleção 2013.

Constata-se no Quadro 21 que os Cursos mais ofertados entre os 22 cadastrados nas sete IES que aderiram ao PROUNI, no Amapá, de 2006 até 2011 são: em primeiro lugar, o Curso de Bacharelado em Direito (em seis IES); em segundo lugar, Administração (em cinco); em terceiro lugar, Ciências Contábeis e Licenciatura em Letras (ambos em quatro). Os demais Cursos ofertados se restringem em duas ou em uma só IES. De acordo com o exposto, nota-se que o segundo e terceiro lugar, exceto Letras, que se encontram nas IES privadas, diferem dos que são ofertados no sistema público de ensino, mostrando que parcialmente contribuem no momento de ampliar o ingresso em Cursos inexistentes na esfera pública.

Quanto a uma situação que emergiu neste estudo, que pode ser considerada um dos problemas em torno do PROUNI, no Amapá, pode ser visualizada no Quadro 22, o qual

corresponde à listagem dos Cursos que foram e dos que não foram ofertados via PROUNI, com base na análise desenvolvida, resultando seguinte lista:

Quadro 22 – Cursos com e sem oferta de Bolsas PROUNI, no Amapá

IES	Cursos que ofertaram Bolsa PROUNI	Cursos que não ofertaram Bolsa PROUNI
<i>Alfa</i>	Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo	Bacharelado em Administração
	Bacharelado em Direito	Bacharelado em Ciências Contábeis
	Licenciatura em Educação Física	Bacharelado em Ciências Econômicas
	-	Bacharelado em <i>Design</i>
	-	Bacharelado em Secretariado Executivo
<i>Beta</i>	Licenciatura em Filosofia	Bacharelado em Letras/Tradução
	Licenciatura em Letras (Português-Francês)	Bacharelado em Turismo
	Licenciatura em Letras (Português-Inglês)	-
	Licenciatura em Letras (Português-Espanhol)	-
	Licenciatura em Pedagogia	-
<i>Delta</i>	Bacharelado em Administração	-
	Bacharelado em Ciências Contábeis	-
	Bacharelado em Direito	-
	Licenciatura em Pedagogia	-
	Bacharelado em Direito	-
	Licenciatura em Pedagogia	-
<i>Gama</i>	Bacharelado em Administração	Bacharelado em Agronomia
	Bacharelado em Engenharia Florestal	Bacharelado em Nutrição
	Bacharelado em Farmácia	Bacharelado em Serviço Social
	Bacharelado em Fisioterapia	-
	Bacharelado em Odontologia	-
	Bacharelado em Psicologia	-
<i>Omega</i>	Bacharelado em Administração	Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo
	Bacharelado em Ciências Contábeis	Licenciatura em Artes Visuais
	Bacharelado em Direito	Licenciatura em Ciências Sociais
	Licenciatura em Educação Física	Bacharelado em Comunicação Social
	Bacharelado em Enfermagem	Licenciatura em Geografia
	Bacharelado em Fisioterapia	Tecnologia em Gestão Ambiental
	Licenciatura em Letras	Tecnologia em Gestão de Turismo
	Licenciatura em Ciências Biológicas	Licenciatura em História
	-	Licenciatura em Matemática
	-	Bacharelado em Odontologia
	-	Bacharelado em Psicologia
	-	Tecnologia em Rede de Computadores
	-	Bacharelado em Serviço Social
-	Tecnologia em Sistema da Informação	
<i>Sigma</i>	Bacharelado em Administração	Bacharelado em Comércio Exterior
	Bacharelado em Ciência da Computação	Tecnologia em Gestão Comercial
	Bacharelado em Ciências Contábeis	Tecnologia em Gestão de Turismo
	Bacharelado em Direito	Tecnologia em <i>Marketing</i>
	Tecnologia em Gestão da Tec. da Informação	Tecnologia em Processos Gerenciais
	Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos	-
	Tecnologia em Gestão Hospitalar	-
	Bacharelado em Publicidade e Propaganda	-
Bacharelado em Turismo	-	
<i>Zeta</i>	Bacharelado em Administração	Bacharelado em Turismo
	Bacharelado em Ciências Contábeis	-
	Bacharelado em Comunicação Social	-
TOTAL	∑= 38 Cursos com oferta	∑= 30 Cursos sem oferta

fonte: elaboração da autora baseada em: Portal *e-mec*; Portal do Candidato do PROUNI 2013; Termos Aditivos de Adesão (2006 e 2011).

Em primeiro lugar, verifica-se no Quadro 22 que no Amapá foi 38 o número de Cursos colocados à disposição dos candidatos à Bolsa PROUNI, enquanto os que não

ofertaram totalizam 30, distribuídos entre as 7 IES que aderiram ao Programa. Esse aspecto representa que mesmo cadastrados nas IES, e com isenção total dos tributos, não foi propiciado um acesso universalizante de Cursos existentes no setor privado aos candidatos à Bolsa. Isto porque no período de 2006 a 2011 é significativo o universo de 68 Cursos cadastrados dentre todas as IES que aderiram ao PROUNI, indicando que somente 55,8% ofertaram os seus Cursos com Bolsa PROUNI, em detrimento de 44,2% que não foram oferecidos.

De forma detalhada em torno do Quadro 22, atesta-se também que:

1º) A IES que menos ofereceu Bolsa PROUNI foi a IES *Omega*, com 14 Cursos não ofertados. Dentro dessa constatação verifica-se a restrição de Bolsas em Cursos que são usualmente mais onerosos por aluno, sendo eles: Psicologia, Odontologia, Comunicação Social, Arquitetura e Urbanismo, excetuando Enfermagem e Fisioterapia. O destaque aos referidos Cursos faz-se necessário, pois em um deles, Odontologia, inexistem bolsistas, cuja ausência não deveria ocorrer, considerando que a cada novo semestre existe a abertura de novas turmas. As razões que podem explicar a incompatibilidade de Cursos cadastrados na IES e não serem ofertados a candidatos do PROUNI pode ocorrer ou pela ausência de acadêmicos pagantes, ou por questão discricionária do gestor, sendo causas que merecem investigação em outro estudo.

Em linhas gerais, tal prática de restringir a oferta de todos os Cursos cadastrados nas IES demonstra a capacidade que tal ação tem de cercear a ampliação do acesso nas mais diferentes áreas do conhecimento, o que seria ideal e é de direito do estudante, considerando as bases legais que regem o Programa. Cabe enfatizar esse aspecto, haja vista que se trata de uma restrição, a qual conforme Zago (2006, p. 9), contribui para incrementar a desigualdade de oportunidades para o acesso, fazendo com que para a grande maioria dos bolsistas nesse caso, não exista uma escolha, “mas uma adaptação, um ajuste às condições que o candidato julga condizentes com sua realidade e que representam menor risco de exclusão”.

2º) As IES que não ofertaram Bolsas em 4 dos seus Cursos cadastrados foram: *Sigma* (Comércio Exterior, *Marketing*, Processos Gerenciais e Administração); e *Alfa* (Ciências Contábeis, *Design*, Administração e Ciências Econômicas). Em segundo lugar, *Gama*, sem oferta em 3 Cursos (Nutrição, Serviço Social e Agronomia). Em terceiro lugar, *Beta* que não ofertou em dois Cursos (Turismo e Bacharelado em Letras-Tradução). Das IES pesquisadas, direta ou indiretamente, a IES *Zeta* deixa de ofertar um único Curso, sendo ele Turismo, para os candidatos do PROUNI.

3º) No total de Cursos ofertados com Bolsas PROUNI, no Amapá, a maioria trata-se de Bacharelados, em segundo lugar Licenciaturas e, em último lugar, os Cursos Tecnológicos. Tal aspecto difere do encontrado no contexto nacional em que prevalecem matrículas dos bolsistas PROUNI nos Cursos Tecnológicos, em relação aos estudantes pagantes. A distribuição ocorreu da seguinte forma: 24 Cursos de Bacharelado (Administração, Direito, Ciências Contábeis, Serviço Social, Engenharia Florestal, dentre outros); 10 Cursos de Licenciaturas (Letras, Educação Física, Pedagogia, Filosofia etc.); 2 Cursos Tecnológicos (Gestão de Recursos Humanos e Gestão Hospitalar); ao passo de que não foram ofertados 16 Bacharelados (dentre eles os Cursos de Odontologia, Agronomia, Nutrição e Psicologia); 5 Licenciaturas (Artes Visuais, Ciências Sociais, Geografia, História e Matemática) e 8 tecnológicos (Gestão Comercial, Processos Gerenciais, em Rede de Computadores e outros).

À exceção de todas as instituições citadas, *Delta* é a única que oferta Bolsas PROUNI, em todos os seus Cursos, diferindo das demais em que se constata que deixam de ofertar vagas/Bolsas em determinados Cursos. Esse aspecto demonstra que naquela IES os bolsistas PROUNI têm tido a garantia de ingressar nos Cursos oferecidos aos “estudantes pagantes” (BRASIL, Congresso Nacional, 2005). Essa simetria do número de Cursos existentes, em relação ao número dos ofertados com Bolsas PROUNI, é a ideal para quem possui 100% da isenção fiscal prevista na Lei n. 11.096/2005, destinada às IES que aderem ao Programa.

Para efeito de síntese será apresentado o resumo do percentual de não oferta de Cursos no Quadro 23, a seguir:

Quadro 23 - Percentual de Cursos sem Bolsas PROUNI, por IES, no Amapá (2006-2013)

Ordem	IES	%
1º	<i>Alfa</i>	62%
2º	<i>Omega</i>	61,5%
3º	<i>Sigma</i>	35,7%
4º	<i>Gama</i>	33,3%
5º	<i>Beta</i>	28%
6º	<i>Zeta</i>	25%
7º	<i>Delta</i>	0%

fonte: elaboração da autora, com base nos dados da pesquisa.

O Quadro 23 revela um problema grave no tocante ao acesso a todos os Cursos disponíveis nas IES, sendo patente a não oferta de Bolsas em todos os Cursos, não sendo universalizada a chances de o estudante escolher um Curso ao qual a IES disponha. Portanto, da mesma forma que o fenômeno da ociosidade das Bolsas é considerado um problema grave para o cumprimento dos objetivos do PROUNI, a oferta limitada dos

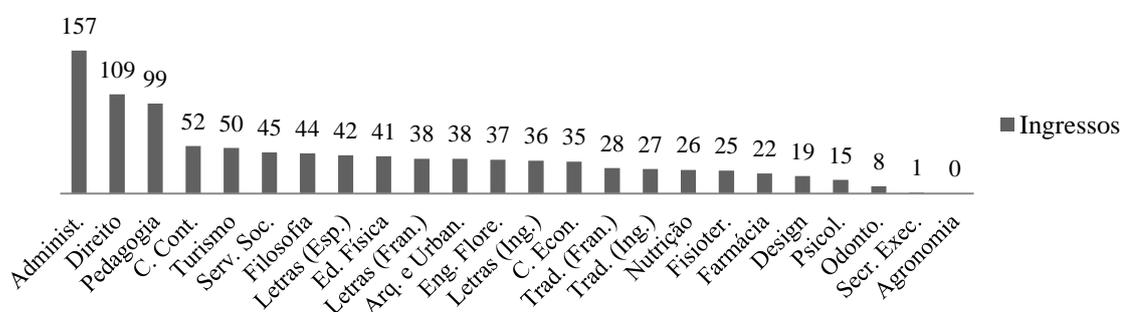
Cursos de Graduação aos candidatos é um problema semelhante e de tal grandeza que coloca em questão: até que ponto o PROUNI está a serviço da expansão do acesso à Educação Superior, ou somente existe para propagar a isenção fiscal para as IES privadas? O questionamento é necessário, pois a constatação da não oferta de Bolsas em determinados Cursos, ratifica o desperdício de verbas públicas, considerando que a isenção fiscal às IES não sofre qualquer alteração, mesmo ao se constatar que tais IES não têm ofertado globalmente seus cursos aos estudantes do PROUNI, como foi verificado, no Amapá.

Ainda em torno das problemáticas que emergem com a avaliação dessa política, verificou-se na análise documental que: a IES *Alfa* não ofertou nenhuma Bolsa dentre os seus Cursos, nos anos de 2006 e 2007; a IES *Gama* não ofertou nenhuma Bolsa PROUNI nos anos de 2007 e 2013, enquanto a IES *Beta* sempre ofertou Bolsas PROUNI, à exceção de dois Cursos.

c.1) Matrículas por Curso acessado, via PROUNI:

Com a pesquisa de campo foi possível também obter *in loco* dados relacionados ao montante de Bolsas por Curso, em três instituições que aceitaram participar da pesquisa, dentre as 7 IES que ofertam Bolsas PROUNI no Amapá, até 2011, sendo elas as IES *Alfa*, *Beta* e *Gama*. É com base nessa amostra que foi possível verificar em que medida os estudantes encontram vagas nos Cursos oferecidos nas IES privadas, com os respectivos microdados a serem apresentados a seguir, no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Ingressos por Curso, com Bolsas PROUNI, Amapá (2006-2011)



fonte: elaboração da autora, com base em dados prestados pela Coordenação do PROUNI, nas IES.

Com base Gráfico 5 corrobora-se que o maior volume de ingressos com Bolsas PROUNI no Amapá (2006-2011) ocorreu nos seguintes Cursos: a) Bacharelado em

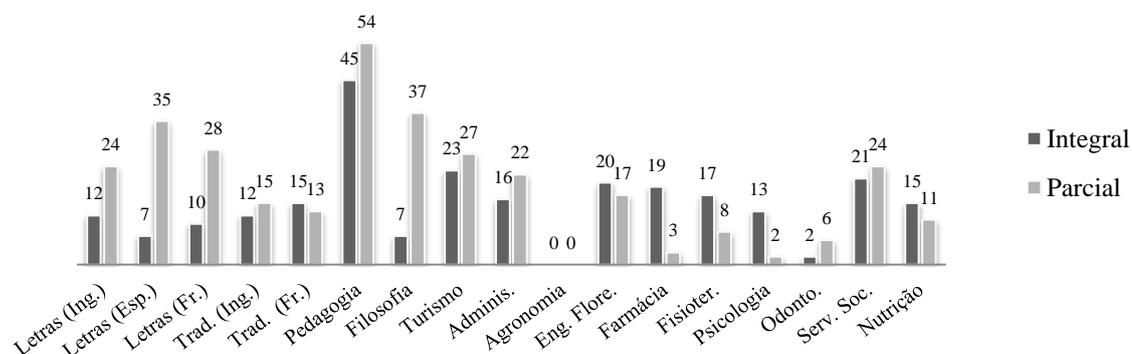
Administração (135 integrais e 22 parciais); b) Bacharelado em Direito (109 integrais); c) Pedagogia (45 integrais e 54 parciais); d) Ciências Contábeis (52 integrais) e e) Turismo (23 integrais e 27 parciais). Verifica-se nesse aspecto que o acesso concentra-se com maior ênfase em 4 Cursos de Bacharelado, e em uma única Licenciatura, dentro do grupo analisado. Em menor grau as Bolsas PROUNI foram oferecidas em Cursos mais custosos e com maior concentração de estudantes pagantes, sendo eles os seguintes: a) Secretariado Executivo (1 Bolsa integral); b) Odontologia (6 parciais e 2 integrais); c) Psicologia (13 Bolsas integrais, 2 Bolsas parciais); d) *Design* (19 Bolsas integrais); e) Farmácia (19 Bolsas integrais e 3 Bolsas parciais), no período em que compreende o estudo.

No tocante aos ingressos/matriculas existentes, há alguns aspectos a se considerar. Na IES *Alfa* as Bolsas disponíveis aos candidatos do PROUNI são apenas do tipo integral, o que difere em *Beta* e *Gama*, que ofertam Bolsas integrais e parciais. No caso da IES *Alfa* foi identificado que os Cursos com a maior presença de bolsistas são: em primeiro lugar, Administração; em segundo Direito, seguido de Ciências Contábeis e Educação Física.

Quanto ao fato de a IES *Alfa* ofertar somente Bolsas do tipo integral aos candidatos do PROUNI revela-se um ponto positivo, visto que embora tal oferta seja em número aquém da demanda, atende mais às necessidades do bolsista, diferentemente do que ocorreria na modalidade parcial. Isso permite que os estudantes ingressem na referida IES, sem qualquer preocupação no tocante a mensalidades, devendo somente renovar semestralmente a Bolsa junto à Coordenação, no entanto tendo que arcar com os demais encargos inerentes à sua permanência.

Ainda no que concerne ao ingresso de bolsistas PROUNI, serão apresentados os dados da IES *Beta* e *Gama*, as quais dispõem Bolsas parciais, como revela o Gráfico 6, a seguir:

Gráfico 6 – Ingressos de bolsistas PROUNI nas IES *Beta* e *Gama*, no Amapá (2006-2011)



fonte: elaboração da autora, com base nas informações da Coordenação do PROUNI, na IES.

Na IES *Beta* verifica-se no Gráfico 6 que os Cursos mais acessados pelos bolsistas PROUNI foram: em primeiro lugar, Licenciatura em Pedagogia; em segundo lugar, Turismo; e em terceiro, Licenciatura Letras-Espanhol. Já na IES *Gama* prevaleceu o número de ingressos e matrículas no Curso de Serviço Social, seguido do de Engenharia Florestal, Administração e Fisioterapia. Semelhante à IES *Beta* constata-se que é quase simétrico o número de Bolsas integrais, em relação ao número de Bolsas parciais em *Gama*, à exceção de Cursos mais onerosos, como é o caso de Farmácia, Fisioterapia, Psicologia e Nutrição.

Emerge ainda no Gráfico 6 um dado emblemático para análise, no que diz respeito à IES *Beta*, em que tem sido superior o número de Bolsas parciais em relação às integrais, excetuando Bacharelado em Tradução-Francês, dentre os seus 8 Cursos. Isso revela que a IES tem feito uso das Bolsas parciais como uma forma de acessar 50% das mensalidades, por meio dos bolsistas, assim demonstrando como o estudante tem que subvencionar as despesas inerentes para garantir a sua permanência, além disso tendo que dispor de dividendos para efetuar o pagamento de metade das mensalidades, ao longo do Curso.

Com base nos dados obtidos nas IES *Beta* e *Gama*, verifica-se a prevalência de Bolsas parciais, o que pode ser considerado um retrocesso para o acesso do bolsista PROUNI advindo das camadas populares, os quais têm sido responsabilizados, mesmo com a isenção fiscal dispensada às IES, de pagarem metade das mensalidades dos Cursos aos quais são selecionados. Vale ressaltar que os valores das mensalidades sofrem semestralmente sucessivos reajustes, ficando mais caro para o estudante.

Por esse aspecto, é notório como o estudante torna-se cliente-consumidor da prestação dos serviços educacionais do empresariado que atua no setor. Isso porque, como afirma Chaves (2010), o novo papel conferido à Educação Superior tem sido o de representar um grande “negócio” a ser comercializado no mercado capitalista, reproduzindo assim, em seu interior, as relações capitalistas ditadas pelas leis do mercado.

Isso mostra como o deslocamento da responsabilidade em financiar a Educação Superior para a sociedade civil é uma prática prevista em orientação internacional, por meio de relatório elaborado por técnicos do BM, intitulado *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1995). Dentre outras, as observações e recomendações contidas no documento, aos países em desenvolvimento, foram propostas seis reformas, tendo como uma delas a orientação de que os Governos devem recorrer ao financiamento das famílias, para Educação Superior, conseqüentemente privatizando esse nível de ensino como ora prevalece no contexto brasileiro.

Um Governo que atingiu a privatização total da Educação Superior foi o do Chile, em que dentre suas medidas cumpriu integralmente as orientações previstas pelo Banco Mundial (1995), deixando 100% desse nível de ensino exclusivamente com a iniciativa privada. Esse fenômeno gerou grandes e massivas manifestações de uma classe média endividada por buscar subvencionar a manutenção dos filhos em tais condições.

O mencionado serve de alerta para o Governo brasileiro, que se mostra trilhando esse caminho, visto que já é patente a prevalência de matrículas na iniciativa privada – 78% em 2011– e também ao se utilizar e propagandear o FIES, como um meio de o estudante financiar as mensalidades nas IES privadas. Com esse tipo de financiamento, o estudante e suas famílias se comprometem a pagar os valores das parcelas ao banco que financia as mensalidades a partir da conclusão do Curso Superior, mesmo sem qualquer garantia de empregabilidade num mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

c.2) Qualidade dos Cursos oferecidos, via PROUNI:

Para evidenciar informações acerca da qualidade dos Cursos que estão sendo oferecidos aos bolsistas do PROUNI, no Amapá, far-se-á uso do Índice Geral de Cursos (IGC), o qual se trata de uma avaliação que busca medir a qualidade dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação, emitida pelo INEP, com o objetivo de mensurar o nível de excelência da instituição, na prestação dos serviços educacionais. Ver o Quadro 24:

Quadro 24- Nível de Qualidade dos serviços educacionais, segundo o IGC das IES, no Amapá (2011)

<i>Ranking</i> local	IES	IGC faixa	IGC contínuo
1º	UNIFAP	3	205,17
2º	<i>Gama</i>	3	196,31
3º	<i>Beta</i>	3	196,34
4º	<i>Delta</i>	2	184,71
7º	<i>Alfa</i>	2	173,77
8º	<i>Omega</i>	2	166,14
10º	<i>Sigma</i>	2	113,19
-	<i>Zeta</i>	-	-

fonte: INEP (2011).

Dentre as IES que se enquadram no *ranking* local somente três, sendo uma pública (UNIFAP) e duas privadas (*Gama* e *Beta*), possuem o IGC faixa 3, considerada a nota mínima para o MEC classificar uma IES de qualidade satisfatória. Em contrapartida, as demais possuem nota inferior, com IGC faixa 2, uma nota considerada insatisfatória. Esse aspecto corrobora que do total de 5 IES, das 7 que oferecem o PROUNI, em termos percentuais 71,4% classificam-se no grupo de IES com notas consideradas insatisfatórias pelo MEC, ao passo que somente duas apresentam a nota 3, que é satisfatória.

Confirma-se em torno do fator qualidade que a UNIFAP, como a primeira IES pública do Amapá, encontra-se em primeiro lugar pela avaliação obtida com o IGC, à medida que desenvolve a tríade universitária pesquisa, ensino e extensão, modelo humboldtiano de Universidade, considerado oneroso pelo Banco Mundial, como já mencionado na 1ª Seção. Tal modelo não tem sido favorecido no cenário nacional e nas políticas ora instaladas, haja vista o processo de privatização e de parques investimentos para a manutenção da Universidade nesses moldes. Afinal, são patentes as medidas de sucateamento e desvalorização do trabalho docente, de expansão das IFES com contenção de investimento, como por exemplo, a aplicação de somente 0,7% do PIB nesse setor, assim como o fato de o fundo público federal não ser mais restrito à esfera pública, como também ao público não-estatal, ou seja, compartilhado também com a esfera privada.

Ao contrário do exposto, as demais IES com índice insatisfatório pertencem ao setor privado, à exceção de duas (*Gama* e *Beta*), provavelmente em função do mercado, que tem massificado o acesso somente com ensino e com contestável qualidade, principalmente quando se confirma que o PROUNI tem encaminhando os seus bolsistas para IES mal avaliadas pelo MEC, desde 2007 a 2013, no contexto nacional (LEHER, 2010; CASTRO, MARIZ, 2013).

Isso demonstra como o Programa tem sido uma medida paliativa e de impactos negativos, quando se fala em formação de qualidade e socialmente referenciada para aqueles que já são fragilizados economicamente e recorrem às Bolsas PROUNI. Afinal, segundo levantamento de Castro e Mariz (2013), no contexto nacional isso é confirmado, sendo semelhante no Amapá, pois do total de 1.991 Bolsas ofertadas entre os anos de 2005 e 2011, 1.497 é o número de vagas oferecidas em IES mal avaliadas pelo INEP, retirando o quantitativo de Bolsas ofertadas pela IES *Gama* e *Beta*, que somam 494 Bolsas.

Portanto, em termos percentuais, 75,1% de Bolsas PROUNI, no Amapá, estão em Cursos de baixa qualidade, e somente 24,8% em IES com Cursos bem avaliados. Isso significa que no Amapá pelo menos sete, em cada dez vagas com Bolsa PROUNI, encontra-se em instituições mal avaliadas, tendo como referência a avaliação feita pelo INEP, em 2011. Eis um fator que merece atenção, pois a racionalização econômica para os cofres públicos que representa comprar uma vaga pública no setor privado, não contempla a qualidade como um dos requisitos a serem assegurados pelo Programa. Sendo assim, o PROUNI somente vem acentuar a situação de exclusão e desigualdade de oportunidades educacionais, como também sociais das camadas populares, sendo mais um meio de reproduzir e manter o projeto de sociedade, desigual e excludente, no País.

Dando continuidade, a seguir será apresentada a análise no tocante às condições de permanência dos bolsistas no interior das IES privadas no Amapá, assim como destacando dados quanto ao número de concluintes, índice de evasão e a avaliação do Programa feita pelos bolsistas. Isso foi possível mediante a amostra de estudantes das IES *Alfa* e *Beta* que participaram da pesquisa e do levantamento documental nas referidas IES.

3.3 INDICADORES DE AVALIAÇÃO DA PERMANÊNCIA DO BOLSISTA PROUNI

A presente subseção constitui-se dos resultados obtidos com análise documental e aplicação de Questionário semi-estruturado dirigido a dois Coordenadores Institucionais do PROUNI, bem como a trinta e três bolsistas matriculados nas IES *Alfa* e *Beta*, participantes da pesquisa, já devidamente caracterizadas na subseção anterior.

As indagações aos diferentes sujeitos da pesquisa foram organizadas em categorias de análise a serem apresentadas na sequência do trabalho, obedecendo ao seguinte ordenamento: as questões comuns ao Coordenador e aos bolsistas foram analisadas, buscando apontar as convergências e divergências nas respostas emitidas; nas questões que exigiram respostas de conhecimento administrativo e institucional, restringiu-se à figura dos Coordenadores, enquanto as de ordem pessoal foram canalizadas aos bolsistas. Eis as categorias de análise anunciadas:

a) Identificação dos bolsistas participantes da pesquisa:

- a.1) Enquadramento do bolsista;
- a.2) Faixa etária, Curso e tipo de Bolsa dos bolsistas pesquisados.

b) Cursos aos quais as IES pesquisadas dispõem Bolsas PROUNI.

c) Elementos para escolha do Curso, por parte do bolsista.

d) Grau de conhecimento sobre os ganhos das IES privadas com o PROUNI.

e) O papel do PROUNI na democratização do acesso e permanência, na Educação Superior: a visão do bolsista e do Coordenador institucional.

f) Grau de satisfação do bolsista com o Curso que frequenta.

g) Permanência no Curso superior e as dificuldades encontradas pelo bolsista:

- g.1) Renda familiar e situação empregatícia do bolsista PROUNI;
- g.2) Iniciativas das IES para a garantia da permanência do bolsista PROUNI, segundo bolsistas e Coordenadores;
- g.3) Índice de conclusão e evasão do Curso Superior pelos bolsistas, nas IES pesquisadas;

g.4) Risco da evasão entre os bolsistas PROUNI.

Veja a análise procedida e os principais resultados obtidos com o presente estudo.

a) Identificação dos bolsistas participantes da pesquisa:

Os estudantes que participaram da pesquisa foram selecionados, aleatoriamente, junto à Coordenação institucional do Programa de cada IES participante, atendendo aos critérios de: 1) frequentar o seu respectivo Curso com Bolsa PROUNI, em pelo menos dois anos; 2) ser bolsista integral e/ou parcial matriculado em um dos Cursos da IES.

Com base em tais critérios, a amostra foi composta por vinte e oito estudantes com Bolsa integral e cinco com parcial, os quais após convite para participar da pesquisa, compareceram para responder ao Questionário, no dia e local agendados.

a.1) Enquadramento do bolsista:

Conforme a Lei n. 11.096/2005, para ser contemplado com a Bolsa PROUNI, o estudante deve atender um dos requisitos presentes no Art. 2º, que estabelece:

Art. 2º A Bolsa deve ser destinada: I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; II – a estudante portador de deficiência, nos termos da lei; III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda. (BRASIL/Congresso Nacional, 2005).

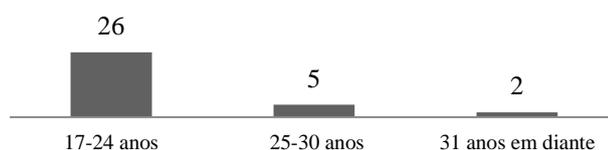
No excerto da Lei apresentado, os estudantes participantes da pesquisa enquadram-se em dois principais grupos. Em primeiro lugar o grupo I, composto por estudantes egressos de escola pública, totalizando trinta e dois, e um estudante pertencente ao grupo II, considerando a previsão de Bolsas para estudantes com necessidade educacional especial, sendo que nesse caso o estudante apresentava baixa visão.

Esse aspecto ratifica que no Amapá o Programa tem atendido em maior grau, conforme a amostra, os estudantes egressos da rede pública de ensino, e em menor grau os estudantes com deficiência, e nenhum na condição de professor sem nível superior, da rede pública de ensino.

a.2) Faixa etária, Curso e tipo de Bolsa dos bolsistas pesquisados:

Com a finalidade de identificar os bolsistas pesquisados, inicialmente categorizou-se a faixa etária dos participantes, o que pode ser visualizado Gráfico 7, a seguir:

Gráfico 7 – Bolsistas participantes da pesquisa, por faixa etária, no Amapá



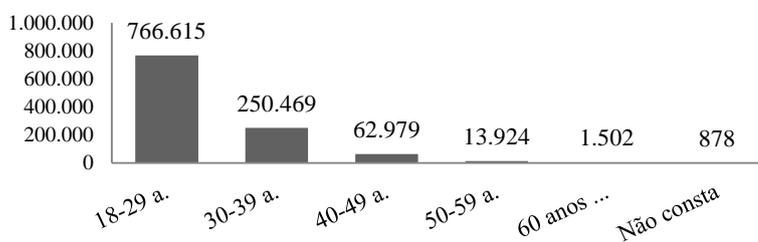
fonte: elaboração da autora, com base nos dados da pesquisa de campo.

Por meio do Gráfico 7, registrou-se que a faixa etária dos bolsistas pesquisados é a seguinte: 26, entre 17 e 24 anos (78,7%); 5, com 25 a 30 anos (15,1%); 2, com idade acima de 31 anos (0,6%).

Sendo assim, prevalece o atendimento aos mais jovens no que corresponde à faixa etária de 17 a 24 anos; em segundo lugar, os adultos entre 25 a 30 anos. A referida faixa etária, sem defasagem de idade-série, é utilizada como um indicador para se mensurar o cumprimento de metas nacionais relacionadas ao acesso à Educação Superior, sendo considerada uma faixa de idade em que os estudantes concluem o Ensino Médio e estão envidando esforços para ingressar na Educação Superior. Quanto aos estudantes que possuem entre 25 e 30 anos, apresentam tardio ingresso e, quando retornam, estão motivados principalmente por maior qualificação e priorizam o mercado de trabalho.

No contexto nacional, a faixa etária dos bolsistas PROUNI que prevalece não difere do identificado no Amapá, como é apresentado no Gráfico 8, a seguir:

Gráfico 8 - Demonstrativo da faixa etária dos bolsistas PROUNI, no Brasil (2005-2012)



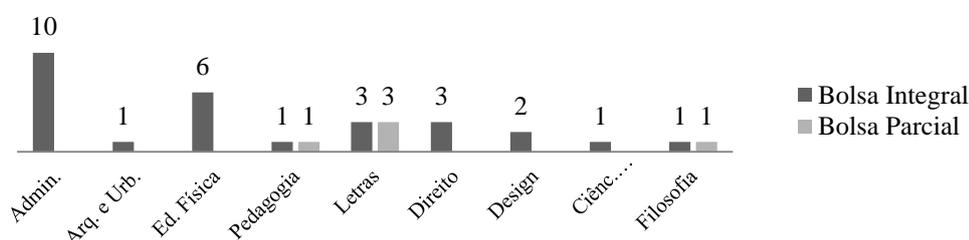
fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Secretaria da Educação Superior/MEC.

O Gráfico 8 aponta que o público atendido com o PROUNI, em 2012, no contexto nacional, corresponde a 1.096.374 bolsistas. De tal modo, verifica-se que os estudantes contemplados com o Programa, em sua maioria, são jovens na faixa etária de 19 a 29 anos,

correspondendo a 766.615 bolsistas (69,9%); em segundo lugar, 250.469 estudantes entre 30 a 39 anos (22,8%), ao passo que as demais faixas de idade apresentam-se em quantitativo inferior. Diante da congruência entre a faixa etária dos bolsistas locais e dos demais no Brasil, deduz-se que as Bolsas PROUNI têm contribuído para aumentar as estatísticas da entrada de jovens e 18 a 30 anos na Educação Superior.

Quanto aos Cursos que os bolsistas do Amapá participantes da pesquisa frequentavam no período do estudo e o tipo de Bolsa, estas informações são resumidas no Gráfico 9, a seguir:

Gráfico 9 – Bolsistas participantes da pesquisa, por Curso e tipo de Bolsa, no Amapá



fonte: elaboração da autora, com base nos dados da pesquisa de campo.

Como ora exposto no Gráfico 9, verifica-se que os bolsistas estavam matriculados em cinco Bacharelados e quatro Licenciaturas, sendo ofertados nos seguintes Cursos e instituições:

- Bacharelados: Administração, Arquitetura e Urbanismo, Direito, *Design*, Ciências Contábeis, todos da IES *Alfa*;
- Licenciaturas: Educação Física, da IES *Alfa* e Pedagogia, Letras e Filosofia, os três últimos da IES *Beta*.

No tocante ao tipo de Bolsa que prevalece entre os 33 pesquisados, verifica-se que são 28 do tipo integral (23 bolsistas da IES *Alfa* e 5 da IES *Beta*), em relação a 5 do tipo parcial (IES *Beta*, apenas).

b) Cursos aos quais as IES pesquisadas dispõem Bolsas PROUNI:

Para a Coordenadora PROUNI da IES *Alfa* (Coord. *Alfa*) a instituição oferta ampla possibilidade aos estudantes interessados em concorrerem às Bolsas PROUNI, visto que:

Todos os Cursos da IES: Administração, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Design, Direito, Educação Física e Secretariado Executivo [dispõem Bolsas PROUNI].

No entanto, a afirmação da Coord. *Alfa* não foi constatada por esta pesquisadora em consulta realizada no Portal do Candidato do PROUNI, referente à seleção do 1º semestre de 2013, visto que a instituição ofertou Bolsas somente em 3 dos seus 8 Cursos cadastrados, sendo eles: Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo, Bacharelado em Direito e Licenciatura em Educação Física, o que contradiz o defendido pela Coord. *Alfa*, colocando em questão a veracidade do exposto por ela.

Em relação à IES *Beta*, o Coordenador institucional do PROUNI (Coord. *Beta*) afirma que a instituição dispõe aos candidatos os seguintes Cursos:

Licenciatura em Filosofia, Licenciatura em Letras (Português-Francês/Português-Inglês/ Português-Espanhol), Bacharelado em Letras/Tradução (Português-Francês/Português-Inglês), Licenciatura em Pedagogia e Bacharelado em Turismo.

Verifica-se que todos os Cursos citados, na IES *Beta*, encontram-se cadastrados no Portal *e-mec*, entretanto não foram universalmente ofertados aos candidatos. A restrição na oferta de determinados Cursos foi ratificada no Termo de Adesão da IES ao Programa, referente ao 1º semestre de 2012, em que não consta a oferta dos Cursos de Turismo e Bacharelado em Letras/Tradução (Português-Francês/Português-Inglês). Mediante o exposto, constata-se que o ocorrido é equivalente à situação existente na IES *Alfa*, que diz respeito à inexistência de turmas, com alunos pagantes matriculados, no semestre anterior à definição da oferta.

Verifica-se, então, uma falha na condução do PROUNI em ambas as IES. Isto demonstra como as instituições não têm concedido Bolsas dentre a totalidade dos seus Cursos, confirmando ainda mais o já revelado anteriormente – pelo menos 30 Cursos cadastrados nas IES parceiras do PROUNI, no Amapá, de 2006 a 2012, por alguma razão, não ofertaram Bolsas. Este ponto é nevrálgico e merece atenção, visto que discorda de que se trate de uma política de democratização do acesso à Educação Superior, principalmente àqueles que encontram dificuldades de ingressar nesse nível de ensino nas IES públicas.

c) Elementos para escolha do Curso, por parte do bolsista:

Ao serem questionados sobre as razões que os levaram à escolha do Curso nas IES *Alfa* e *Beta*, em geral os bolsistas expuseram:

Utilizei os critérios de oportunidade de emprego para escolher o Curso.
(Bolsista D-int.-*Alfa*/ Administração).

Aptidão na área. Não pretendo mudar. É uma área a qual me identifico.
(Bolsista F-int.-*Alfa*/ Educação Física).

Nota de corte. Não pretendo mudar o Curso. (Bolsista A-int.-*Alfa*/ Educação Física).

Mediante o exposto, é visível que os estudantes no momento da escolha do Curso Superior que frequentam, utilizaram-se de critérios, na ordem que segue:

- 1) Interesse pessoal pelo Curso relacionado à afinidade com a área (21= 63,6%);
- 2) As oportunidades de emprego e mercado de trabalho (9= 27,2%);
- 3) Nota de corte do sistema de seleção (3= 9%).

A respeito do segundo aspecto destacado por 9 dos 33 bolsistas, concernente ao mercado de trabalho, Zago (2006) explica que isso decorre considerando que o nível superior representa para os estudantes brasileiros, um investimento que amplia suas chances, numa sociedade cada vez mais competitiva. Soma-se a isso o próprio apelo social que relaciona educação com garantia de empregabilidade, o que incrementa uma maior expectativa e demanda da população, pela Educação Superior.

Ao aprofundar-se nos relatos dos estudantes, é perceptível também, que 3 dos 33 bolsistas explicitam ter escolhido o Curso considerando a nota de corte do sistema de seleção do PROUNI. Tais aspectos ratificam que a sistemática de seleção empregada pelo PROUNI é a mesma que Zago (2006) entende estar inserida num regime meritocrático, o qual desfavorece aos estudantes das camadas populares, na alta concorrência com muitos candidatos. Almeida *et alii* (2012), por seu turno, salientam tal desvantagem, no caso do PROUNI, principalmente no momento da grande procura por Bolsas em instituições reconhecidas por sua excelência acadêmica, reduzindo as opções dos candidatos as Bolsas, de pelo menos tentar disputar vagas nos Cursos mais concorridos.

A propósito, não são mutuamente excludentes as duas posições ora descritas pelos estudantes. Isto porque, há de se considerar que a nota de corte, assim como a escolha do Curso Superior em função do mercado de trabalho, encontra-se numa mesma lógica.

Afinal, ambas são situações que demonstram que os estudantes podem ver tanto a chance mediante o mercado de trabalho quanto a de ter como prioridade o ingresso no respectivo Curso.

Outra questão a ser discutida emerge quando o Bolsista E-int.-Alfa/ Administração afirma que:

Aqui no Estado há Cursos que não são oferecidos pelas instituições públicas e que o PROUNI dá chance de poder fazer. Como no meu caso, queria fazer Administração, mas não é oferecido pelas instituições públicas federais e estaduais. Então [o PROUNI] me deu a oportunidade de fazer o que eu desejava.

Essa colocação do Bolsista Alfa é pertinente, e se coloca como um ponto para se ponderar acerca do acesso empregado pelo Programa, tendo em vista o problema crônico do difícil acesso à Educação Superior pública. Isso demonstra que mesmo diante dos problemas na oferta, o Programa amplia as possibilidades dos estudantes em ter subvencionado, pelo Poder Público, um Curso de seu interesse pessoal no setor privado, principalmente aquele que se autoidentifica como sendo de: *origem humilde e pelo fato de estudar em instituições públicas, o PROUNI me ajudou com o acesso ao ensino superior.* (Bolsista C-int.-Alfa/Direito).

De tal modo, no Amapá, é possível fazer uma colocação acerca do aspecto ressaltado pelo Bolsista E-int.-Alfa/ Administração, no que diz respeito à possibilidade de ingressar em Cursos nas IES privadas que não são oferecidos nas IES públicas. Por isso, apresenta-se a seguir o Quadro 25:

Quadro 25 - Cursos cadastrados nas IES privadas que ofertam Bolsa PROUNI, em relação aos das IFES, no Amapá (2006-2012)

N.	Cursos	Ofertados em IFES	
		Sim	Não
1	Bacharelado em Administração		X
2	Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo	X	
3	Bacharelado em Biomedicina		X
4	Bacharelado em Ciência da Computação		X
5	Licenciatura em Ciências Biológicas	X	
6	Bacharelado em Ciências Contábeis		X
7	Bacharelado em Direito	X	
8	Licenciatura em Educação Física	X	
9	Bacharelado em Enfermagem	X	
10	Bacharelado em Engenharia Florestal		X
11	Bacharelado em Farmácia	X	
12	Bacharelado em Fisioterapia		X
13	Tecnologia em Gestão da Tecnologia da Informação		X
14	Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos		X
15	Tecnologia em Gestão Hospitalar		X
16	Licenciatura em Letras	X	
17	Licenciatura em Filosofia		X
18	Licenciatura em Pedagogia	X	
19	Bacharelado em Odontologia		X
20	Bacharelado em Psicologia		X
21	Bacharelado em Publicidade e Propaganda		X
22	Bacharelado em Turismo		X
Total		8	14

fonte: elaboração própria, com base em: Portal *e-mec*; Termos Aditivos de Adesão.

Em apreciação ao Quadro 25 verifica-se que a maioria dos Cursos que oferta Bolsa PROUNI difere dos ofertados nas IFES, sendo 14 em relação a 8 Cursos que se repetem. Isso aponta que os estudantes possuem 14 opções a mais, de ingressar em Cursos que ainda não foram instalados nas IES públicas. Assim, verifica-se que o PROUNI torna possível a formação de profissionais que sigam diferentes áreas profissionais, e também ingressem numa área/Curso de acordo com sua afinidade e perfil, caso a nota do estudante permita que seja selecionado, assim não convencioneando a sua escolha, ou por ser uma IES pública ou privada, mas em função do Curso que quer seguir, quando estão disponíveis e ao seu alcance, proporcionalmente ao desempenho obtido na última seleção do ENEM a que concorrer antes da seleção.

Por outro lado, nas instituições públicas, em relação aos Cursos ofertados nas IES privadas, emerge outro ângulo para a questão ora em análise, por intermédio do Quadro 26:

Quadro 26 - Lista comparativa de Cursos com Bolsa PROUNI, em relação aos Cursos das IFES, no Amapá (2005-2011)

IFES	CURSOS	IES PRIVADAS	CURSOS
UNIFAP	Licenciatura em Ciências Biológicas		Licenciatura em Ciências Biológicas
	Licenciatura em Geografia		-
	Licenciatura em Letras (Língua Portuguesa)		Licenciatura em Letras (Língua Portuguesa)
	Licenciatura em Matemática		-
	Licenciatura em Pedagogia		Licenciatura em Pedagogia
	Bacharelado em Ciências Biológicas		-
	Bacharelado em Ciências Sociais		-
	Bacharelado em Direito		Bacharelado em Direito
	Licenciatura em Educação Física		Licenciatura em Educação Física
	Bacharelado em Enfermagem		Bacharelado em Enfermagem
	Licenciatura em Física		-
	Bacharelado em Geografia		-
	Bacharelado em História		-
	Licenciatura em História		-
	Licenciatura em Letras (Português-Inglês/Português-Francês)		Licenciatura em Letras (Português-Inglês/Português-Francês)
	Bacharelado em Secretariado Executivo		-
	Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo		Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo
	Bacharelado em Ciências Ambientais		-
	Bacharelado em Ciências Farmacêuticas		Bacharelado em Ciências Farmacêuticas
	Bacharelado em Comunicação Social (habilitação em Jornalismo)		Bacharelado em Comunicação Social (habilitação em Jornalismo)
	Bacharelado em Medicina		-
	Bacharelado em Relações Internacionais		-
Bacharelado em Engenharia Elétrica	-		
IFAP	Tecnologia em Construção de Edifícios	-	
	Licenciatura em Informática	-	
	Licenciatura em Química	-	
	Tecnologia em Rede de Computadores	Tecnologia em Rede de Computadores	
TOTAL	27		11

fonte: Consulta aos Sítios do DEPSEC/UNIFAP e IFAP e documentos levantados na pesquisa.

Em relação ao Quadro 26, em apreço, do total de 27 Cursos oferecidos no âmbito de IFES, aos estudantes egressos do Ensino Médio que residem ou passam a residir no Amapá, constata-se que somente 11 também são oferecidos na rede privada de Ensino Superior, por meio da Bolsa PROUNI. Em contrapartida, os estudantes amapaenses e candidatos ao PROUNI, podem ingressar em 16 Cursos distintos dos oferecidos por meio da Bolsa, considerando que são oferecidos exclusivamente nas IFES, sendo que desse total, um deles possui uma acentuada concorrência, como é o de Medicina, Curso em funcionamento na UNIFAP desde 8 de fevereiro de 2010, durante o REUNI.

d) Grau de conhecimento sobre os ganhos das IES privadas com o PROUNI:

A presente categoria de análise foi composta baseada nos dados levantados tanto com bolsistas quanto com Coordenadores institucionais do PROUNI das IES pesquisadas, obedecendo a ordem a seguir apresentada.

Quanto o grau de conhecimento dos bolsistas em relação às vantagens das IES que aderem ao PROUNI, verificou-se que dentre 33 somente 10 estudantes (30,3%) sabem que há vantagens econômicas para as IES. Isso se confirma nas seguintes falas:

Vantagens econômicas, a instituição tem benefícios como isenção de impostos. (Bolsista B-int.-Alfa/Direito).

Redução de impostos e o fato de participar de um Programa que favorece a inclusão de jovens na Educação Superior, os quais não teriam condições de arcar com as altas mensalidades cobradas nessas IES e também a socialização com diferentes classes sociais. (Bolsista A-int.-Beta/Pedagogia).

Com a primeira fala, o Bolsista B-int.-Alfa/Direito demonstra conhecimento claro sobre o que ocorre entre a IES e o Estado, no que corresponde à isenção fiscal concedida às instituições, quando aderem ao PROUNI. Já o Bolsista A-int.-Beta/Pedagogia, além do seu conhecimento acerca da isenção fiscal, ele acrescenta o papel social que a IES passa a exercer com as camadas populares, pois a instituição, por meio do PROUNI, passa a contribuir para ampliar o acesso à Educação Superior, assim como defende o Bolsista B-int.-Alfa/Ciências Contábeis, ao dizer que:

[...] Além de redução de impostos, ela [a IES] está colaborando para que muitas pessoas que não têm condições de pagar uma faculdade possam fazer e, muitos destes, depois de formados, acabem contribuindo para a expansão [da Educação Superior].

Essas colocações são as que prevalecem entre os estudantes pesquisados, refletindo a forma com que o Programa tem sido concebido por eles. Em tais colocações, não se explora a questão da privatização desse nível de ensino, bem como a retenção de mais receita para as IES privadas. Sobre a renúncia fiscal, Carvalho (2005) explicita que o PROUNI gera uma quantidade de renúncia fiscal significativa, principalmente às IES com fins lucrativos, categoria administrativa na qual as IES Alfa e Beta se enquadram, cuja adesão ao Programa, implica em isenção de praticamente todos os tributos que recolhiam. Mancebo (2004) também critica o Programa, como uma forma de privatizar a Educação Superior, em função de ter sido a solução adotada pelo Governo Federal, principalmente

pela racionalização econômica que representa, em comprar vagas de forma mais barata em instituições privadas do que criar o mesmo número delas nas Universidades públicas, considerada medida mais onerosa.

Ainda quanto ao grau de conhecimento dos ganhos obtidos pelas IES privadas com o PROUNI, desta feita com os Coordenadores, a renúncia fiscal é a mais citada por eles. Isso se atesta quando o Coord. *Beta* afirma que a vantagem existe tendo em vista as “*compensações tributárias*”, no mesmo sentido a Coord. *Alfa* menciona que para IES a vantagem tão-somente consiste na “*isenção fiscal*”.

Além dessa vantagem, o Coord. *Beta* destaca que o ganho das IES extrapola o fato de receberem a isenção fiscal, pois o Programa

[...] além das compensações tributárias, dá uma maior visibilidade perante a comunidade estudantil. [Sendo assim], acabamos captando muitos alunos que se inscrevem no PROUNI para a IES.

Isto ocorre quando os estudantes das camadas populares não conseguem ingressar nas IES públicas, ou não são contemplados com a Bolsa PROUNI integral, tornando-se uma demanda de mercado, atraída a ingressar na Educação Superior. Desse modo, o que se verifica é que o estudante opta em tornar-se cliente, recorrendo às IES privadas, para ingressar num determinado Curso, dispendendo valores que seriam acessíveis. Esse aspecto corresponde a mais uma forma de fortalecer as IES privadas, para além de isenção fiscal, representando uma injeção de recurso, seja via FIES ou por Bolsa parcial PROUNI, direcionando o interesse daqueles que sequer cogitavam estudar nestas instituições.

e) O papel do PROUNI na democratização do acesso e permanência, na Educação Superior: a visão do bolsista e do Coordenador institucional.

A categoria ora apresentada contemplou as respostas emitidas tanto pelos 33 bolsistas, quanto pelos 2 Coordenadores do PROUNI, um da IES *Alfa* e outro da IES *Beta*.

No que concerne às respostas dos bolsistas, do universo de 32, exceto 1 que não respondeu, foi possível categorizar as respostas obtidas em três diferentes eixos, conforme discriminação a seguir: 1º) totalmente a favor; 2º) parcialmente a favor; 3º) totalmente contra, conforme a seguir:

1º) *Totalmente a favor:*

Registrou-se que 27 bolsistas entendem que o PROUNI democratiza o acesso e a permanência na Educação Superior. Esta posição pode ser ilustrada com algumas das afirmações, quando questionados sobre o PROUNI constituir uma política de democratização:

Sim, pois sendo de origem humilde e por estudar em instituições públicas o PROUNI me ajudou com o acesso ao ensino superior. (Bolsista C-int.-Alfa/Direito).

Com certeza, pois é uma oportunidade de ingressar no Ensino Superior, pois a concorrência nos vestibulares é um dos fatores que atrasa muitos estudantes a ingressar no nível superior, e o PROUNI surgiu como outra porta de ingresso. (Bolsista F-int.-Alfa/Administração).

Com certeza, pois é uma maneira de expandir mais ainda o acesso à Educação e ao Ensino Superior. (Bolsista D-int.-Alfa/Administração).

Sim, porque, infelizmente, a maioria das provas de Vestibular das Instituições de Ensino Superior, públicas, cobra dos vestibulandos questões que não são passadas em algumas escolas públicas. Pessoas que estão há muito tempo sem estudar e podem fazer o ENEM também são agraciadas pelo Programa. (Bolsista A-int.-Beta/Letras-Espanhol).

A colocação dos estudantes defende o PROUNI, ao afirmarem que o Programa democratiza o acesso e a permanência abrindo vagas nas IES privadas, e pelo fato de focalizar o ingresso a uma camada da população que não entra nas IES públicas, haja vista a vasta concorrência no sistema, sendo o Programa então tratado como uma alternativa para rompimento de tais barreiras e assim ingressar na Educação Superior. Os estudantes evidenciam também o ingresso promovido pelo PROUNI, como um meio de expandir e de serem “*agraciados pelo Programa*” com uma vaga nas IES privadas.

O fato de a maioria dos estudantes entender o PROUNI como um instrumento de democratização, demonstra como foi construída a sua imagem, ao longo do Governo Lula, com o devido *lobby* das IES privadas. Para Carvalho (2005) a publicidade dirigida ao PROUNI dificulta que se tenha a clareza de visualizá-lo como uma política fiscal favorável à expansão da Educação Superior privada, assim como medida eleitoreira.

Tal aspecto é preocupante, pois se verifica que o estudante percebe a si próprio simplesmente como beneficiado, e não como um cidadão, ao qual deveria ser garantido o acesso à Educação Superior pública, dentre outros direitos sociais (GENTILI, 1995). Isso

ocorre, considerando as concepções hegemônicas e o tratamento dispensado à garantia dos direitos sociais, os quais desde a Contrarreforma de Estado e em função de interferências de organismos financeiros internacionais, como BM e FMI, têm levado o Governo brasileiro a tomar medidas que cerceiam tais direitos, transferindo esses estudantes para ter acesso a este nível de ensino, via mercado.

2º) *Parcialmente a favor:*

As posições que entendem que o PROUNI democratiza parcialmente o ingresso à Educação Superior, encontram-se no exposto por 2, dos 33 bolsistas, os quais se manifestam distinguindo o acesso da permanência, não os tratando como sinônimo, ao afirmarem:

[...] É claro que com acesso ele [o PROUNI] contribui bastante. Porém, com a permanência não posso ter a mesma opinião, uma vez que não conheço nenhuma política efetiva que subsidie o acadêmico no que tange a manter-se durante o período de duração do Curso. (Bolsista C-int.-Beta/Filosofia).

Ele [o PROUNI] contribui para a democratização do acesso, pois permite que estudantes com potencial intelectual elevado para sua condição social adentrem no nível superior. Porém, a permanência se torna, em inúmeros momentos, difícil já que são gastos que o estudante muitas vezes não pode arcar, além do elevado nível de aprovação exigido para a continuação do benefício da Bolsa. (Bolsista B- int.-Alfa/Direito).

Nesse sentido, os estudantes defendem que o PROUNI permite o acesso à Educação Superior. Todavia, no tocante à permanência, ambos afirmam a inexistência de uma política na instituição, ou mesmo por intermédio do Programa, que dê subsídios para que possam arcar com as despesas decorrentes do Curso Superior, e apontam também que mesmo diante de dificuldades dessa ordem são paralelamente cobrados em apresentar o aproveitamento acadêmico exitoso, que conforme o Manual do Bolsista (2013) deve ser aprovado em, no mínimo, 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo.

Adiante serão aprofundadas as questões que envolvem as dificuldades para permanência, como já abordado pelos acadêmicos.

3º) *Totalmente contra:*

Nessa questão, somente 3 bolsistas, do total dos 33 estudantes, discordam integralmente que o Programa democratize o acesso e permanência. Para exemplificar, cabe ter ciência das colocações proferidas por tais bolsistas:

Não, o número de vagas é muito baixo, a instituição e o Governo não apoiam o bolsista. (Bolsista A-int.-Alfa/Direito).

Não, parte dos estudantes ainda nesse País não tem ensino superior. (Bolsista G-int.-Alfa/Administração).

Não, pois a democratização só haverá se as oportunidades forem dadas a todos que necessitam verdadeiramente, como as pessoas de baixa renda. (Bolsista A-par.-Beta/Letras).

Todos os três bolsistas discordam que o PROUNI democratize o acesso e a permanência, à Educação Superior. Para justificar tal posição, os estudantes fazem menção às deficiências do Programa, as quais de forma tangível foram corroboradas ao longo deste estudo, sendo elas as seguintes:

- 1) a oferta de um número baixo de Bolsas aos candidatos;
- 2) o ensino superior não ser universalizado no sistema educacional;
- 3) o acesso concorrido e com desiguais condições para ascender à Educação Superior, por parte de estudantes das camadas populares.

A respeito do acesso ao nível superior ser limitado, isso se explica considerando o sistema meritocrático utilizado para selecionar e excluir. Tal sistema é amplamente usado com vistas a equacionar a desproporcionalidade entre vagas existentes e a crescente procura por Curso Superior, nas instituições públicas, as quais não têm atendido à demanda, pois:

O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. [Por isso] o acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. [...] As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e ‘dado’, um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e de planificação. O novo modelo de sociedade é definido pelo universo das trocas, pela mão invisível do mercado. (MORAES, 2001, p. 66).

O exposto por Moraes (2001) é condizente com a atual conjuntura neoliberal que se estabelece nas políticas educacionais, nas quais o acesso à Educação Superior não é responsabilidade do Estado. Tal aspecto pode ser depreendido na Lei n. 9.394/1996, em seu Artigo 4º, parágrafo V, que versa sobre o dever do Estado com educação escolar pública, mediante a garantia de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. (BRASIL/Congresso Nacional, 1996). Este fragmento elucida a individualização da responsabilidade do acesso ao nível superior ao estudante, desconsiderando-se a existência dos abismos sociais e das distintas trajetórias escolares, sob as condições de desigualdade na sociedade brasileira.

Em prosseguimento à restrição do acesso à Educação Superior, vale destacar que o problema no contexto local é emergente, e exige medidas que possam minimizar esta situação. Observe os dados do Quadro 27:

Quadro 27 - Projeção para o ingresso na Educação Superior, no Amapá (2010-2014)

Grau de escolaridade	Número total
Ensino Médio completo e Superior incompleto	143.674
Ensino Superior em andamento	- 27.524
Ensino Superior completo	- 36.782
Demanda para ingresso ao Ensino Superior (2010)	79.368
Ensino Médio em andamento (2010)	+ 45.737
Projeção de demanda excedente (de 2012 a 2014)	125.105

fonte: elaboração pela própria autora, com base nos dados do Censo do IBGE (2010).

Conforme o Quadro 27, totaliza 125.105 a quantidade de estudantes que demanda e demandará, por Educação Superior, num cálculo cumulativo, até 2014, desconsiderando taxas de evasão presentes ao longo da trajetória escolar. Isto é explicado por se saber que 143.674 correspondem à quantidade de estudantes que possuem o Ensino Médio completo e Superior incompleto, e que dessa população, somente 19,1% encontram-se frequentando um Curso Superior, significando que 79.368 estudantes que possuem o Ensino Médio representam uma demanda em potencial para Educação Superior. Outro aspecto importante, a saber, é que da projeção feita no que se refere à demanda excedente por Educação Superior até 2014, atualmente condiz a 63,4% do percentual de estudantes sem acesso a qualquer Curso Superior.

Ainda com base no Quadro 27, a respeito do ingresso à Educação Superior no Amapá, vale ressaltar que esse número só tende a crescer, considerando o já referido número de 125.105 como a demanda excedente por Educação Superior, no Amapá, até 2014. Tal denominador demonstra a importância de ampliar vagas e de criar meios que incrementem uma expansão proporcional, que atendam a este alunado, sem desconsiderar a

necessidade de esforços para permanência dos estudantes e a qualidade do ensino. Portanto, os bolsistas PROUNI reconhecem acertadamente que só haverá democratização do acesso quando a Educação Superior for universalizada no sistema educacional de ensino público, assim como propiciar com maior ênfase a entrada de estudantes das camadas populares nas Universidades públicas, as quais apresentam índices de qualidade superiores à dos Cursos no setor privado.

Acerca disso, o que se evidencia é que esses estudantes não reproduzem como parâmetro societário a “predestinação universitária”, em que há a naturalização de a sociedade civil arcar com as consequências da desproporcionalidade entre procura e oferta de vagas na Educação Superior pública. Sendo assim, por parte deles, não há reforço do ideal de desresponsabilização do Estado para com os direitos sociais, os quais deveriam ser assegurados a todos, no sistema público de ensino, de tal modo concordando com a posição de Pinto (1986 *apud* MICHELOTTO *et alii*, 2006), segundo a qual a autêntica democratização do ensino consiste em extinguir a predestinação universitária, franqueando às massas trabalhadoras o acesso desde a Educação Básica até a Superior.

Em continuidade à democratização empregada pelo PROUNI no acesso e permanência na Educação Superior, pelo olhar dos Coordenadores, as análises seguem, desta feita com a Coord. Alfa afirmando que o Programa:

Sim [democratiza], principalmente se considerarmos que muitos alunos só estão no Ensino Superior por terem sido contemplados com o PROUNI. O acesso é concedido, mas a permanência envolve fatores sociais econômicos que ultrapassam as possibilidades da Instituição (Coord. Alfa).

A visão explicitada pela Coord. Alfa concorda com a maioria dos estudantes pesquisados, pois entende que o Programa é uma medida que contribui para o acesso à Educação Superior, mas não necessariamente para permanência. A concepção da Coordenadora é semelhante a uma das conclusões favoráveis ao PROUNI que resultaram do Relatório do TCU (BRASIL/TCU, 2009), segundo o qual o Programa “é relevante e bem focalizado”, pois permite o acesso de estudantes pobres ao ensino superior, e no mesmo documento conclui que 37% dos beneficiários não chegariam à Universidade, senão fosse o Programa.

Ainda sobre a afirmação da referida Coordenadora, ela distingue que a permanência, diferentemente do acesso, é mais difícil para o bolsista se manter na IES. Tanto que, segundo ela, nem pela Bolsa e nem por meio da IES, é possível superar os fatores sociais e econômicas que assolam os bolsistas. Esta afirmação tem relação com o

fenômeno chamado por Almeida *et alii* (2012) e Zago (2006) de “inclusão dos excluídos”, em que se integra o estudante pobre ao sistema, mas não há estratégias para que possa superar o fato de que nas instituições privadas não há assistência estudantil, como auxílio para moradia, alimentação e outros incentivos, embora sejam requisitos fundamentais, em especial para o perfil dos estudantes selecionados pelo PROUNI.

Quanto à visão do Coord. *Beta*, quando questionado se o PROUNI democratiza o acesso à Educação superior, ele concorda que a iniciativa das IES privadas nesse sentido contribui, ao expor que:

Desde a adesão, a IES já formou muitas pessoas que sem o PROUNI não teriam condições financeiras de custear os seus estudos. Além disso, oportuniza com a nota do ENEM, uma seleção mais igual, já que o fator socioeconômico é o segundo item na seleção de bolsa. (Coord. Beta).

A colocação do Coord. *Beta* assemelha-se à posição de 3 dos 26 estudantes que afirmam que o Programa democratiza o acesso à Educação Superior. Essa visão tem reforço com a decisão do STF, em 2012, em que os Ministros endossam a sentença de constitucionalidade do PROUNI, entendendo que contribui, ao utilizar a capacidade ociosa das entidades privadas, voltadas ao lucro. Sem contar que, por meio dele, as IES participam da promoção do acesso de grupos de pessoas em evidente desvantagem social, econômica e histórica. (BRASIL/STF, 2012a).

Além disso, o Coord. *Beta* entende que a nota obtida na prova do ENEM é uma forma justa de distribuir as Bolsas, considerando o mérito do estudante, associado à focalização de se dirigir a alvos específicos, como é o caso de restringir as Bolsas para estudantes das camadas populares. Nesse aspecto, verifica-se que o Coordenador reproduz o discurso de que essa classificação “reconhece e valoriza o mérito dos melhores estudantes” (BRASIL, Revista PROUNI, 2008). Mediante o exposto, verifica-se como concepção de democracia no posicionamento dos estudantes e dos coordenadores resguarda a prevalência da visão de democracia neoliberal. Aquela que ideologicamente concebe a sociedade como comum a todos, na qual se mascaram os antagonismos de classe e se encontram formas de legitimar aqueles que estão no poder.

A afirmação de que o Programa democratiza o acesso à Educação Superior explica-se ao saber que foi intencional, o fato de o empresariado e o Governo Federal revesti-lo de uma aura de inclusão social e como um instrumento para ampliar as estatísticas de acesso a esse nível de ensino, àqueles advindos das camadas populares. Isto porque, foram patentes os esforços no sentido obter a adesão do Programa, por parte da população, e minimizar as

pressões dos movimentos contrários à sua criação (GUERRA; FERNANDES, 2009), assim como sua ligação direta em atender aos ditames do BM (1995) para Educação Superior.

Verifica-se que este tipo de política não é favorável, pois sob os preceitos neoliberais, não se propõe a alterar as relações estabelecidas na sociedade, agindo somente para reprodução e permanência do *status quo*. (HÖFLING, 2001). Para a autora a via que torna possível o projeto de sociedade que busque a promoção da igualdade e a garantia do cumprimento dos direitos sociais, requer o fortalecimento do ensino público e a responsabilização do Estado, em mediar políticas públicas, que alterem o *status quo*.

O exposto concorda com Gentili (1995), ao afirmar que somente se terá uma sociedade democrática, quando houver mecanismos e critérios que promovam uma progressiva igualdade. Da mesma forma, que se concretizem na existência de um conjunto inabalável de direitos sociais e, de uma série de instituições públicas, nas quais tais direitos se materializem.

Posto isso, o modelo de sociedade que se busca com a democracia social, “substantiva” deve ser aquele que:

[...] o aluno, ao iniciar a escola primária, e tão-somente por isso, já está habilitado a ingressar um dia na Universidade. Só não pensa assim quem acredita que a escola primária se destina apenas a alfabetizar a massa dos trabalhadores, para fazê-los trabalhar melhor para os seus atuais senhores, porém deixando-os nas condições de cultura rudimentar em que se encontram atualmente. (PINTO, 1986 *apud* MICHELOTTO *et alii*, 2006).

Sob essa perspectiva, Ferreira (2005, p. 94) também defende tal posição, ao afirmar a necessidade de que sejam criadas “políticas [que] possam garantir educação pública e equacionar a exclusão de inúmeros brasileiros do contexto escolar”. Para a autora, tais políticas “precisam ser repensadas, de forma que impasses sejam transpostos, ações sejam compartilhadas e alternativas sejam apresentadas”. Por esse motivo, é fundamental desconstruir o discurso de que o acesso à Educação Superior é destinado aos privilegiados, para que a predestinação universitária não seja naturalizada e mantenha-se veiculada, como a noção de exclusão do direito dos estudantes à Educação Superior, pois:

A sociedade atual cultiva, como privilégio de classe, a ‘predestinação universitária’. [Sendo assim], a autêntica democratização do ensino consiste precisamente em extinguir a predestinação universitária. Para tanto, é necessário que o processo educacional, em todas as suas fases, seja franqueado às massas trabalhadoras na totalidade, e estas atravessem,

portanto, sem obstáculos intransponíveis, os pórticos das faculdades. (PINTO, 1986 *apud* MICHELOTTO *et alii*, 2006).

Eis uma concepção progressista e que merece ser desenvolvida. Trata-se de algo que não acentue a competitividade entre os estudantes, mas possa diminuir estruturalmente a desigual distribuição dos bens educacionais e visar à promoção do acesso à Educação, seja ela Básica até a Superior de qualidade, prioritariamente pelo sistema público. Esse é o caminho capaz de propiciar que a Educação pública, seja o caminho com vistas à promoção da igualdade social, da garantia e da maximização dos direitos sociais, o que não concorda em condicionar projetos vocacionais excludentes e que sejam desfavoráveis às camadas populares, por meio de cotas ou medidas que não asseguram o pleno direito à Universidade pública.

Mesmo advogando pela concepção exposta, um elemento preocupante em relação à expansão quantitativa do acesso à Educação Superior são as estratégias que o MEC orienta que sejam tomadas por parte do Estado presente no documento “O PNE 2011-2020: metas e estratégias” (BRASIL/MEC, 2010). Neste documento o Ministério indica que a maior expansão deve se realizar via Educação Superior privada, garantindo as condições de alcançar 33% de acesso líquido e 50% de bruto, de maneira que esta expansão ocorreria nas IES privadas:

[...] levando-se em conta que o maior potencial de novos estudantes encontra-se entre os indivíduos de renda mais baixa e, portanto, pertencem a famílias com menor capacidade de financiamento. [Então], haverá a necessidade de expandir programas de concessão de bolsas e financiamento, como o PROUNI e o FIES. (BRASIL/ MEC, 2010).

Pelo exposto, é reconhecida a previsão de ampliação de políticas como o PROUNI e o FIES, para expandir o número de vagas para estudantes das camadas populares, via setor privado, em detrimento da ampliação do número de vagas nas IES públicas. Esse aspecto é um elemento relevante, quando se busca avaliar as medidas escolhidas pelo Governo Federal no sentido de atender as suas metas e o tipo de democratização que estas representam no tocante ao acesso à Educação Superior.

f) Grau de satisfação do bolsista com o Curso que frequenta:

No que concerne ao grau de satisfação das expectativas em relação ao Curso Superior que frequentam, atestou-se que dentre os 33 bolsistas, 20 encontravam-se totalmente satisfeitos (61%), em contraponto a 13 que estavam parcialmente satisfeitos (39%). O que explica a total satisfação, segundo um dos bolsistas, encontra-se em ter conseguido ingressar no Curso Superior, simplesmente. Por isto, afirma que:

Uma instituição de ensino superior privada não passa pelas dificuldades de uma instituição pública, e por isso, o tempo de cada curso é exatamente o tempo que o acadêmico passa estudando, não há atrasos. (Bolsista B-int.-Beta/Letras-Inglês).

Quanto aos estudantes com parcial satisfação em relação ao Curso que frequentavam, quando questionados sobre as dificuldades que enfrentam, indicaram as de ordem institucional, presentes no cotidiano das IES privadas. A título de ilustração, serão apresentadas algumas das colocações:

Não tivemos quase prática, por falta de local adequado para efetuarmos as aulas. (Bolsista A-int.-Alfa/Educação Física).

Faltam laboratórios e espaços físicos para o desenvolvimento das atividades que exigem que fabriquemos protótipos para projetos. (Bolsista A-int.-Alfa/Design).

“Pouca bibliografia disponível na área específica do Curso” (Bolsista B-int.-Beta/Filosofia).

Não há incentivo direto da instituição, para os bolsistas. (Bolsista B-int.-Alfa/Educação Física)

Verifica-se por meio das principais dificuldades aludidas, que nos aspectos de infraestrutura os estudantes citaram a falta de laboratórios e espaços próprios para desenvolver atividades específicas do Curso de *Design* e Educação Física, por exemplo. Além disso, citam o acervo incipiente e a falta de apoio direto ao bolsista PROUNI. Sobre essas questões, identifica-se que as dificuldades apresentadas pelos estudantes, excetuando a ausência de política institucional para o bolsista, também afeta os “pagantes”, mostrando que o tratamento não se restringe ao bolsista por não pagar diretamente as mensalidades.

Ainda sobre a parcial satisfação em torno do Curso, dois bolsistas afirmam que:

Até o presente momento não foram verificadas medidas de relevante valor que favoreçam a permanência do bolsista. O único benefício recebido, além da isenção da mensalidade, foram algumas taxas que não são cobradas, como carteira para biblioteca, por exemplo. (Bolsista B-int.-Alfa/Direito).

Acredito que [...] se o aluno não for incentivado a continuar no Curso, de nada adiantará tais Bolsas. (Bolsista B-par.-Beta/Letras).

Portanto, verifica-se que ambos os estudantes introduzem a necessidade de que haja esforços para que se consubstancie a permanência do bolsista. Afinal, “a Bolsa garante o acesso à instituição, mas existem outros custos ao longo do Curso que podem forçar o aluno a trancar ou desistir”. (Bolsista B-int.-Alfa/Administração). É por esse caminho que os estudantes apresentam os principais fatores que entravam a permanência no Curso, de forma que um deles reconhece:

Não estaria estudando se não fosse pela Bolsa do PROUNI. Mas confesso que foi muito mais fácil entrar, do que está sendo me manter na instituição. [...]. (Bolsista A-int.-Alfa/Educação Física).

Sobre os aspectos ressaltados pelos estudantes, Silva Filho *et alii* (2007) reforçam que é fundamental atender às expectativas do aluno em relação à sua formação e à própria integração com a instituição. Somente dessa forma é possível nutrir a expectativa de que ocorra a permanência no Curso Superior e o autoinvestimento, por parte estudante, seja compensado.

g) Permanência no Curso superior e as dificuldades encontradas pelo bolsista:

Nessa categoria, somente consideraram-se os estudantes, evidenciando os principais aspectos que destacaram em torno da questão. Desse modo, os bolsistas relataram como principais problemas encontrados:

A didática de alguns professores: a didática que alguns utilizam não ajuda a compreender a disciplina. (Bolsista A-int.-Alfa/Design).

O elevado nível de aprovação exigido pelo PROUNI, uma vez que o bolsista tem que dividir seu tempo entre os estudos e o trabalho. (Bolsista B-int.-Alfa/Direito).

A IES tem um site, no qual dispõe alguns materiais das aulas. Porém, não posso usufruir dessa ferramenta, pois não tenho acesso à Internet em casa. (Bolsista D-int.-Alfa/Administração).

Dificuldades com relação a meu emprego, por ser distante da faculdade, e as tarefas que são pedidas pelos professores serem executadas nos horários em que estou trabalhando. (Bolsista B-par.-Beta/Letras).

Além do exposto, foram reunidos os problemas mais citados, com o objetivo de sistematizar os depoimentos:

1) Processo ensino-aprendizagem: citam a complexidade das disciplinas, o nível de exigência dos professores, assim como não entenderem o assunto, em determinados casos;

2) Nota mínima exigida: o PROUNI exige 75% de aproveitamento acadêmico, média considerada elevada pelos bolsistas, pois nas disciplinas complexas torna-se difícil assegurar um bom desempenho;

3) Acesso a materiais: seja por acervo incipiente, seja por ser disponível *online* ou até mesmo para pagar as fotocópias dos textos a serem estudados, todos implicam em não ter dinheiro para tal aquisição;

4) Atividades acadêmicas *versus* rotina de trabalho: um aspecto interfere no outro, sendo difícil conciliar.

Nesses termos, verifica-se que as dificuldades resumem-se principalmente em quatro grupos, as quais se evidenciam ainda mais no momento em que um deles afirma:

Há muitos alunos que têm dificuldades para se locomover até a instituição, outros não têm como adquirir material. Sendo assim, o Governo tem que criar meios para que o aluno possa se manter e dar continuidade nos estudos. (Bolsista A-int.-Alfa/Administração).

Assim, o estudante introduz uma das principais restrições, que dificultam a permanência do estudante, sendo as de ordem financeira, o que já era esperado, considerando que esse aspecto já foi objeto de debate. Segundo Takahashi (2004), os próprios representantes das mantenedoras e os estudantes criticam as condições de permanência do PROUNI, principalmente a renda *per capita* exigida, a qual impossibilita que o estudante mantenha-se na Universidade/Faculdade.

A restrição financeira já tinha sido objeto de preocupação no decorrer da criação do PROUNI, datando da tramitação do PL. n. 3.582/2004. Tanto que após sucessivas alterações, já como Medida Provisória n. 214/2004, convertida na Lei n. 11.096/2005, foi

incorporada a mudança no que tange ao aumento da renda mínima exigida para o estudante concorrer às Bolsas. Essa medida buscou evitar o ingresso de acadêmicos que não tivessem os recursos mínimos para assegurar a sua permanência, no sistema privado de ensino. A alteração foi necessária, considerando que para o empresariado do setor seria um equívoco admitir bolsistas que não conseguissem arcar pelo menos com as taxas e os serviços que as IES privadas cobram.

De tal modo, é por conta da patente restrição financeira que os estudantes procuram, por diferentes vias, financiar os estudos, como forma de não ter que adiar a sua formatura. Recorrem ao apoio dos pais, buscam por trabalho no setor formal e informal, além de estágios, para ter subsídios com vistas à garantia da conclusão do Curso. Sem qualquer medida de assistência estudantil, o estudante tem sido obrigado a buscar diferentes formas para arcar com as suas despesas. Sobre isso, foi comum identificar dentre os estudantes que participaram da pesquisa, o fato de a maioria deles conferir parte do seu tempo não só ao estudo, como também ao trabalho, tanto que um estudante destaca:

[...] A complexidade das matérias exige mais que 4 horas diárias de estudos, o que muitas vezes não nos permite, por conta do trabalho, que é necessário para pagar os custos extras. (Bolsista A-int.-Alfa/Direito).

Isso constata como os estudantes historicamente “excluídos”, mesmo quando “incluídos” na Educação Superior privada, por meio da Bolsa PROUNI, permanecem em sua condição de exclusão, visto que encontram muitas dificuldades, as quais interferem para a garantia da permanência do estudante. (ALMEIDA *et alii*, 2012). Posto isso, há um apelo do Bolsista A-int.-Alfa/Administração, no sentido de caracterizar a importância da assistência, ao fazer referência que:

O Governo Federal deve criar estratégias com as instituições de nível superior, para desenvolver medidas, como ajuda de custo para cópias, vale transporte..., pois existem ótimos acadêmicos, mas que têm dificuldades de se manterem no nível superior.

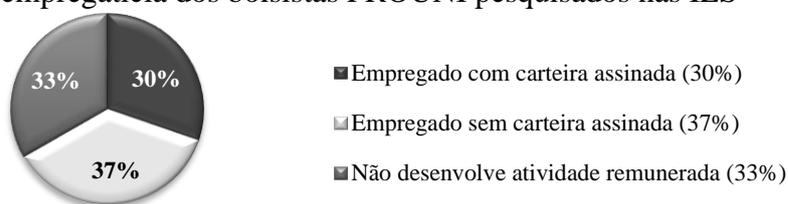
Com base no exposto, é possível concluir que os bolsistas PROUNI não usufruem de qualquer tipo de assistência estudantil, o que é previsto no sistema público para o estudante que possui o mesmo perfil daquele contemplado com o Programa, como ilustração disso o PNAES nas IFES, ainda que seja de caráter compensatório. Nesses moldes, o PROUNI se apresenta não como uma política de inclusão e democratização do

acesso, se assim fosse, buscaria dar subsídios efetivos para o público que ingressa por meio do Programa. Isto porque, para resolver integralmente, o Governo Federal poderia buscar a expansão do acesso, via setor público, o que o Programa tem adiado.

g.1) Renda familiar e situação empregatícia do bolsista PROUNI:

A respeito do fato de conciliar trabalho e estudo, faz-se necessário explicitar a renda familiar e em que situação empregatícia encontram-se os bolsistas, conforme o Gráfico 9, a seguir apresentado:

Gráfico 10 – Situação empregatícia dos bolsistas PROUNI pesquisados nas IES

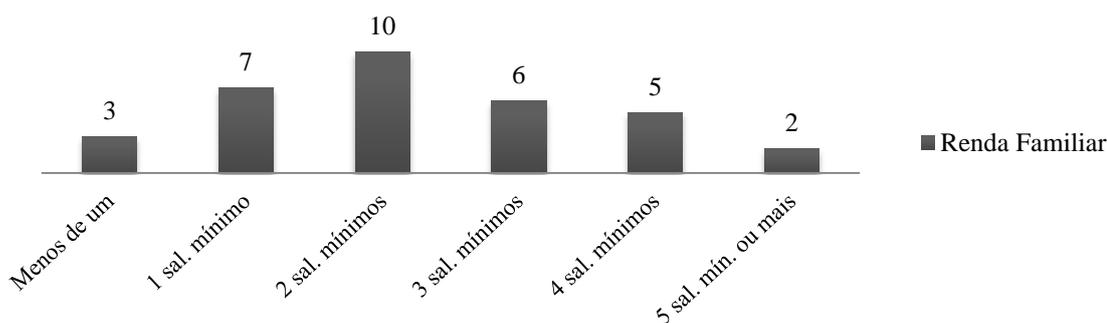


fonte: elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo.

No Gráfico 10, de todos os pesquisados, verifica-se que 30% dos bolsistas possuem vínculo empregatício, com carteira assinada, assim como 37% exercem atividade remunerada, sem carteira assinada, contabilizando assim 67% de estudantes trabalhadores, os quais se encontram na condição de conciliar estudos e trabalho. Em condição contrária, encontram-se 33% dos entrevistados, os quais não desenvolvem qualquer atividade remunerada e dependem do orçamento familiar, para custear as despesas decorrentes do Curso superior.

No que se refere às condições financeiras em que se encontram, verifica-se que no universo pesquisado, os estudantes pertencem às seguintes faixas de renda familiar:

Gráfico 11 – Renda familiar dos bolsistas PROUNI pesquisados nas IES



fonte: elaboração da autora, com base na pesquisa de campo.

Considerando o Gráfico 11, a faixa da renda familiar dos bolsistas assemelha-se à distribuição da renda familiar da população amapaense, ilustradas no Quadro 28:

Quadro 28 - Percentual da população, por classes de rendimento mensal, Amapá (2010)

Renda (Salário Mínimo)	Quantidade	%
Até um salário mínimo	145.807	46,87
1 a 2 salários mínimos	78.170	25,13
2 a 3 salários mínimos	27.827	8,94
3 a 5 salários mínimos	27.681	8,89
Com mais de 5 salários mínimos	31.569	10,14
Total	311.054*	100

*População com renda mensal declarada no Censo.

fonte: Elaboração própria com base no Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Atesta-se por meio do Gráfico 11 e do Quadro 28, que 23 dos 33 bolsistas encontravam-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos, perfazendo 69,6% da amostra na faixa deste rendimento mensal que no Amapá somam 80,9% do total da população. Pelo Gráfico 10 também é possível depreender que o PROUNI tem conseguido incluir aqueles “com mais recursos” do que o grupo com “menos recursos”, já que somente 3 bolsistas participantes possuem menos de 1 salário mínimo e 7 com até um salário mínimo, totalizando apenas 10 bolsistas, o que corresponde a 30,4%. Isso representa que num projeto de inclusão há exclusão, pois o PROUNI tem incluído menos acadêmicos das faixas de renda igual ou inferior a um salário mínimo, ou seja, necessariamente não tem contribuído em inserir estudantes que possivelmente encontram-se em estado de vulnerabilidade social.

Por outra perspectiva, levando-se em consideração a parcela dos bolsistas pesquisados que seria capaz de subvencionar o Curso que frequenta, convém utilizar o estudo de Amaral (2008), o qual indica que um rendimento igual ou superior a 5 salários mínimos é o valor capaz de arcar com as mensalidades dos filhos na Educação Superior privada, sem comprometer diretamente o orçamento familiar. De tal modo conclui-se que somente 2 das 33 famílias dos bolsistas pesquisados (6%) enquadram-se nesse patamar salarial, demonstrando que 31 bolsistas PROUNI (94%) não teriam condições financeiras para arcar com um Curso superior oferecido na esfera privada, principalmente os mais onerosos – menos oferecidos pelo Programa.

No que se refere ao percentual da população capaz de financiar a Educação Superior privada, no Amapá, há outro ângulo a ser considerado. Por meio do Quadro 28, as famílias que no Estado do Amapá podem pagar por esse nível de ensino correspondem somente a 31.569 pessoas (10,14%). Vale ressaltar, que do número apresentado, em 2010 o quantitativo de 12.609 estudantes já se encontrava matriculado no Curso Superior. Ao

contrário disso, em termos numéricos 279.485 pessoas (89,8%), tratando-se do montante da população que não possui renda suficiente para arcar com as despesas do Curso superior na rede privada de Ensino, ou seja, um número significativo.

A fragilidade socioeconômica das famílias dos bolsistas PROUNI reflete-se a tal ponto que é inegável a dificuldade de se manter na Educação Superior, de maneira que um deles assevera:

Sou de origem humilde e possuo três filhos os quais quem sustenta sou eu. Mesmo tendo uma amiga que sempre me ajuda, eu trabalho em tudo, até capino quintal, para sustentá-los. (Bolsista C-int.-Alfa/Direito, grifo nosso).

Pelo exposto, verifica-se que têm sido desconsideradas as condições socioeconômicas dos bolsistas PROUNI, que além de não poderem arcar com as suas necessidades básicas, passam por inúmeras dificuldades para se manterem no Curso Superior. O depoimento em tela apresenta a difícil condição financeira dos estudantes, que consiste principalmente no fato de não terem recursos suficientes para o transporte, assim como para compra dos materiais para estudo (textos fotocopiados, livros, materiais requeridos pelos professores), tendo que conciliar os custos pessoais, como despesas familiares, moradia e contas a pagar. Afinal, eles são obrigados a arcar com as despesas para garantir sua permanência nas IES, tanto que um deles afirma: “*o dinheiro que gasto com materiais e passagem é quase o mesmo valor da mensalidade*”. (Bolsista A-int.-Alfa/Educação Física). Este aspecto revela que independentemente do Curso, os bolsistas PROUNI apresentam invariavelmente dificuldade de ordem financeira, seja em Curso elitizado ou mais massificado.

Por conseguinte, é sob essas condições que é ratificado como o PROUNI, pouco explora estratégias para contribuir à permanência de estudantes advindos das camadas populares, os quais deveriam ser o principal beneficiado, e não as IES privadas, como atestam Guerra e Fernandes (2009), ao verificar a ausência da previsão legal de assistência estudantil para todos os Cursos e tipo de Bolsa.

Constata-se a ausência de assistência estudantil, ao se ter como referência o Manual de Orientação ao bolsista (BRASIL/MEC, 2013, p.4), no item 4.4 - Cobrança de taxas, prescrevendo que “a bolsa de estudo do PROUNI não cobre disciplinas que não constam do currículo regular do curso, taxas para expedir documentação, ou quaisquer outros gastos, como material didático”. Isso atesta a inexistência de uma política de

permanência. Mediante as evidências apresentadas, verifica-se a total ausência de assistência estudantil, com base na avaliação feita pelos bolsistas, no tocante a iniciativas do Governo Federal. Isso confirma que o acesso não é sinônimo de permanência, assim como os estudantes também não dispõem, na IES, de uma política que favoreça a permanência desse público que advém das camadas populares.

g.2) Iniciativas das IES para a garantia da permanência do bolsista PROUNI, segundo bolsistas e Coordenadores:

Quando questionados sobre as iniciativas da IES que frequentam, em relação às estratégias para assegurar a permanência dos bolsistas PROUNI, um deles assegura: “[...] o esforço parte mais do aluno do que da IES”. (Bolsista A-int.-Beta/Letras-Inglês). Nesse mesmo sentido, a Coordenadora da *Alfa* reconhece que existem problemas financeiros e necessidades dos bolsistas não atendidas, principalmente quando se verifica que tais situações transcendem ao acesso, pois como destaca:

Muitos de nossos alunos do PROUNI passam por problemas financeiros; já acompanhamos alunos com dificuldades para se alimentar e dificuldades de transporte. Não são raros estes casos, alunos interessados, estudiosos, mas com pouca condição econômica. (Coord. Alfa).

A respeito das iniciativas existentes para incentivar a permanência, menos da metade dos bolsistas da IES *Alfa* reconhece a existência de estratégias nesse sentido. O depoimento da Coord. *Alfa* aponta num sentido diferente do indicado pelos estudantes, à medida que menciona haver:

[...] Acompanhamento permanente e sempre que necessário acompanhamento psicopedagógico. Encaminhamento para estágios. Liberação financeira de algumas taxas, como carteira da biblioteca e taxas de requerimentos etc.. Inclusive os alunos mais necessitados recebem auxílio do Pró Vida, com roupas, material escolar, alimentação, dentre outros.

Mesmo diante do mencionado pela Coordenadora *Alfa*, pela pesquisa junto aos estudantes, eles não entendem que “isenção de taxas para emissão de documentos ou da biblioteca” sejam intervenções suficientes para assegurar a sua permanência. Afinal, não fazem menção a qualquer tipo de auxílio que caracterize um programa de assistência estudantil por parte da IES, revelando que os bolsistas concebem que a Bolsa não é suficiente ao ponto de assegurar a sua permanência, no Curso Superior, e inclusive

registram a necessidade imediata de existirem maiores esforços e iniciativas dessa natureza por parte do Governo Federal.

Ainda sobre as iniciativas das IES, para subsidiar a permanência dos estudantes na IES *Beta*, seus bolsistas em geral convergem para o mencionado pelo Bolsista A -int.-*Beta/* Letras-Inglês, o qual afirma que as condições para incentivo da permanência são “*as mesmas oferecidas para os que não são contemplados pelo PROUNI*”. Sobre o mencionado o Coord. *Beta* concorda com o exposto, afirmando que para favorecer a permanência a IES “*oferta o mesmo percentual de descontos de pontualidade a todos os bolsistas parciais*”. Verifica-se desta forma que não há tratamento diferenciado, senão aquele já previsto aos demais estudantes da instituição.

Com base nessas condições relatadas pelos bolsistas, assim como pelos Coordenadores do Programa, observa-se que o público envolvido com o PROUNI tem ciência das dificuldades de garantia da permanência no Curso, nas instituições privadas.

g.3) Índices de Conclusão e de Evasão Total dos bolsistas PROUNI, nas IES pesquisadas:

Esta categoria corresponde a um dos indicadores escolhidos para mensurar a permanência dos bolsistas PROUNI dentre os Cursos que frequentaram, nas IES pesquisadas, sendo obtido por meio de análise documental. Para calcular o Índice de Conclusão utilizou-se o número de concluintes em relação ao número de ingressantes. Por meio deste cálculo também foi possível encontrar outro indicador, o Índice de Evasão Total, o qual advém da diferença do número de ingressantes em relação à quantidade de concluintes, num determinado período. Quando se efetuou o cômputo, empregou-se um intervalo de tempo suficiente para averiguar o grau de integralização dos Cursos, sejam eles: Bacharelado, com duração estimada de 3 a 5 anos; e Licenciaturas que em média são integralizadas em no máximo 4 anos. Por meio do cálculo apresenta-se o Quadro 29, a seguir:

Quadro 29 – Ingressantes e Concluintes com Bolsa PROUNI, por Curso, no Amapá (2005-2012)

Cursos	IES	Ingressos	Concluintes	Ingressos ≠ Concluintes
		(2005-2009)	(2010-2012)	
Licenciatura em Pedagogia	<i>Beta</i>	67	57	10
Bacharelado em Administração	<i>Alfa</i>	63	46	17
Bacharelado em Serviço Social	<i>Gama</i>	37	37	0
Bacharelado em Engenharia Florestal	<i>Gama</i>	32	31	1
Bacharelado em Ciências Contábeis	<i>Alfa</i>	29	29	0
Bacharelado em Administração	<i>Gama</i>	30	28	2
Bacharelado em Turismo	<i>Beta</i>	37	21	16
Bacharelado em Tradução (Inglês)	<i>Beta</i>	27	19	8
Licenciatura em Letras (Francês)	<i>Beta</i>	18	18	0
Bacharelado em Fisioterapia	<i>Gama</i>	22	18	4
Licenciatura em Educação Física	<i>Alfa</i>	18	14	4
Licenciatura em Filosofia	<i>Beta</i>	39	12	27
Bacharelado em Farmácia	<i>Gama</i>	21	12	9
Bacharelado em Nutrição	<i>Gama</i>	13	12	1
Licenciatura em Letras (Espanhol)	<i>Beta</i>	40	10	30
Bacharelado em Tradução (Francês)	<i>Beta</i>	28	10	18
Bacharelado em Direito	<i>Alfa</i>	59	8	51
Licenciatura em Letras (Inglês)	<i>Beta</i>	12	7	5
Bacharelado em Ciências Econômicas	<i>Alfa</i>	22	6	16
Bacharelado em Psicologia	<i>Gama</i>	11	6	5
Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo	<i>Alfa</i>	15	1	14
Tecnologia em <i>Design</i>	<i>Alfa</i>	11	1	10
Bacharelado em Secretariado Executivo	<i>Alfa</i>	1	0	1
Bacharelado em Odontologia	<i>Gama</i>	1	0	1
Bacharelado em Agronomia	<i>Gama</i>	0	0	0
TOTAL		656	403	
(%) Índice de Conclusão		61,4		$\bar{x} = 10$
(%) Índice de Evasão Total		38,6		

fonte: elaboração da autora, com base na análise documental.

Mediante o exposto no Quadro 29, verifica-se que pelo menos 4 a cada 10 bolsistas não integralizaram o Curso Superior no período estipulado, representado pelo Índice de Evasão Total de 38,6%. Esse resultado é superior ao que foi obtido no contexto nacional em relação ao Índice de Evasão dos bolsistas, de 10,4%, sendo então uma diferença de 28,6%, no Amapá. Para efeito de análise da permanência, utiliza-se como parâmetro os Índices de Conclusão e de Evasão Total entre os setores público e o privado, no Amapá, no período de 2006 a 2011, para verificar o que emerge para análise. Para isso, faz-se necessário verificar o seguinte dado, no Quadro 30:

Quadro 30 – Índices de Conclusão e de Evasão Total, na UNIFAP e IES privadas, no Amapá (2006-2011)

Setor	Ingressos	Concluintes	Índice de Conclusão (%)	Índice de Evasão Total (%)
	(2006)	(2011)		
IFES (UNIFAP)	779	714	91,6	8,4
IES privadas	4.845	1.806	37,2	62,8

fonte: Elaboração da autora, com base no Censo da Educação Superior (2006-2011)

Atestou-se que o Índice de Conclusão de 714 estudantes da UNIFAP foi superior ao obtido com as vagas por meio das Bolsas PROUNI das três IES pesquisadas (*Alfa, Beta e Gama*), as quais contribuíram para incrementar o número de concluintes, no Amapá, com somente 403 estudantes, de 2005 a 2012. No tocante ao Índice de Evasão dos bolsistas PROUNI, de 38,6% esse resultado é semelhante ao Índice de Evasão do setor privado, de 37,2%, obtido em 2011, verificando que a evasão, trancamento ou abandono inserido nesse índice, foi inerente a todos aqueles que ingressam na Educação Superior privada, fossem eles pagantes ou com Bolsa PROUNI.

Por meio dos Quadros 29 e 30, é possível concluir que o PROUNI pode ser uma política de acesso, todavia não de permanência. Tal resultado comprova que a Bolsa, por si só, não garante que o estudante frequente o Curso Superior e possa ter a garantia de concluí-lo, haja vista o recorde no número de Bolsas concedidas no Curso de Bacharelado em Direito, na IES *Alfa* (59 bolsas integrais concedidas) com somente 8 bolsistas egressos. Nesse mesmo sentido, verifica-se que até mesmo em Licenciaturas, Cursos menos custosos, há grande número de evasão total, encontrado nos Cursos de Filosofia (33 Bolsas parciais e 6 integrais, somente com 12 bolsistas egressos) e Letras-Espanhol (7 Bolsas integrais e 33 parciais, com somente 10 bolsistas egressos), possivelmente pela IES *Beta*, em maior grau oferecer Bolsas parciais, o que por sua vez responsabilizou os bolsistas a pagarem 50% da mensalidade e matrícula a cada novo semestre, uma condição adversa para assegurar a sua permanência.

Os dados expostos apresentam um grave problema para a garantia da permanência no Curso Superior para os bolsistas PROUNI. As condições apresentadas reforçam que o PROUNI não tem a capacidade de inibir as dificuldades para a permanência dos estudantes, as quais são muitas, independentemente do Curso que frequenta. Portanto, não adianta se propagandar que pode ampliar o acesso, quando se verifica que o Programa não prevê medidas que favoreçam a permanência, principalmente dos alunos que se encontram em Cursos elitizados, sem assistência para arcar com o alto custo em materiais didáticos, assim como transporte, alimentação e demais serviços para a sua permanência cotidiana em IES privadas.

g.4) Risco da evasão entre os bolsistas PROUNI:

Retomando a pesquisa realizada com os bolsistas, deve ser ressaltado que do total dos 33 estudantes pesquisados, 9 evadiram-se, temporariamente, por questões de ordem

pessoal e motivacional. Esse aspecto é registrado pela Bolsista C-int.-Alfa/ Administração, a qual relata que antes de se evadir do Curso recebeu orientação, como pode ser visualizado em seu depoimento:

[...] fui orientada pela coordenação do PROUNI e recebi incentivos para voltar. Foi realizada conscientização da importância em cursar o nível superior.

Somam-se, então, às condições socioeconômicas incipientes, o agravamento das dificuldades de ordem pessoal, as quais contribuem à elevação dos índices de evasão e de desmotivação, por parte do estudante em relação ao Curso Superior. Afinal, como elucida Almeida (2008), dentre os principais problemas que levam o estudante à evasão, ressaltam-se as questões de ordem financeira ou pessoal, incluindo casos como indecisão vocacional, desmotivação ou até mesmo baixa capacidade.

Ainda sobre isso, Almeida, Vasconcelos e Mendes (2008) destacam alguns aspectos relevantes que podem minimizar os riscos de evasão: 1) um bom relacionamento interpessoal que o estudante possa desenvolver com a comunidade acadêmica da instituição; 2) o nível de maturidade e da autonomia atingidos; 3) fortalecimento das expectativas e projetos de carreira profissional que se interligam com a sua formação. Todos os aspectos apontados são algumas das razões que interferem diretamente para que o risco de evasão seja menor.

Em convergência aos bolsistas pesquisados, os Coordenadores da IES Alfa e da Beta concordam que os principais riscos de evasão relacionam-se a dificuldades financeiras. Assim, entendem que tais problemas agravam-se até mesmo para “*adquirir material para estudo, transporte e alimentação, para manutenção da permanência no Curso, etc.*” (Coord. Alfa). Os casos de evasão também são maiores quando se trata dos estudantes com Bolsas parciais, tanto que o Coord. Beta assente que a principal causa da evasão é de origem “*financeira, pois muitos não têm renda complementar para custear os 50% restantes da mensalidade, associado ao material de estudo, transporte e alimentação*”. Trata-se de um aspecto que representa para IES a perda de lucros quando no caso de acadêmicos pagantes, enquanto para o estudante significa um problema que agrava a sua permanência no Curso Superior.

Após análise deste último indicador escolhido para avaliar a permanência do bolsista PROUNI, convém apresentar uma interpretação geral desta terceira seção do trabalho, que consistiu de análise e discussão dos dados obtidos com a pesquisa acerca do Programa Universidade para todos, em especial no Estado do Amapá. Isto visando

explicitar os atores participantes dessa política, as influências existentes na sua criação e execução como política pública e interrelacionando com os resultados obtidos conforme texto a seguir.

No que se refere ao PROUNI tendo como referência os indicadores escolhidos para avaliar as condições de acesso e permanência relacionadas ao Programa no âmbito no Amapá, com interface a dados nacionais, foi possível identificar e analisar a política por diversos ângulos. Como resultado, verifica-se que no contexto da Educação Superior o Programa é a prova de que as PP do Governo Federal têm seguido a concepção economicista de racionalização dos recursos no setor público e estímulo à privatização desse nível de ensino, como ora subscrevem o BM, o FMI e a OMC, do plano macroeconômico internacional ao nacional, sob a lógica do neoliberalismo.

O mencionado é a principal razão pela qual os Governos optam pela formulação de PP de curto prazo, emergenciais e que não atinjam a estrutura dos problemas sociais, como já relacionado na primeira seção deste estudo. Sendo assim as PP materializadas sob a ordem neoliberal, quando criadas, são dos tipos focalizada e compensatória, conhecidas por não alterarem as relações estabelecidas na sociedade, agindo somente para reprodução e permanência do *status quo*. Tendo em vista as condicionantes explicitadas, para Frigotto (1994) isso faz com que haja a diminuição da participação do Estado no cumprimento dos direitos sociais, tornando-os bens comercializados no mercado de consumo, saindo da esfera política para a econômica, ou seja, para o mercado.

Ao situar o PROUNI na referida conjuntura e aprofundando-se no contexto e nos atores nacionais envolvidos com a sua consecução, foi possível compreender que o Programa se constitui numa política neoliberal, prestando-se a interesses multilaterais. Isso se explica ao saber que diferentes grupos de interesse negociaram diversos itens do Programa, desde a ala governista, empresarial, assim como os movimentos sociais, este último incluindo atores resistentes à sua implantação. Após intensos embates e acordos realizados junto ao Executivo e Legislativo, quase todas as propostas do setor privado foram atendidas, atestando o poder de barganha do setor na constituição das PP educacionais. Após os resultados obtidos é possível afirmar que o PROUNI veio atender a anseios de três naturezas, os quais atestam:

a) no aspecto social: atinge, ainda que de forma incipiente, o problema público do acesso à Educação Superior, dispondo de Bolsas de estudo para o setor privado, destinando-as a estudantes das camadas populares. Também ganha adesão dos diferentes grupos sociais, considerando o discurso de legitimá-lo como um meio de democratização

do acesso à Educação Superior àqueles que encontram dificuldades em ingressar na Educação Superior pública;

b) no aspecto econômico: concede a renúncia de determinados tributos federais, tratando-se de um estímulo para a manutenção do setor, principalmente às IES com fins lucrativos, que passam a reter ainda mais os lucros obtidos, em contrapartida a um número simbólico de vagas. Isso permite que o empresariado acesse valores até mesmo superiores aos das mensalidades dos Cursos;

c) no aspecto político: contribuiu diretamente para o aumento da audiência e prestígio ao Presidente Lula, o qual barganhou a eleição de sua sucessora, a Presidente Dilma Vana Rousseff.

Por todos os aspectos explicitados é possível visualizar de forma multifocal as interfaces do PROUNI, conferindo-lhes os seguintes elementos:

1º) Contribui em média com 9% para com o acesso à Educação Superior presente na iniciativa privada, no contexto nacional. Diferentemente, no Amapá, o resultado de 3,7% trata-se de um indicador local fidedigno encontrado nas IES parceiras do Programa, isento de se forjar dados para apresentar que a política esteja atingindo resultados tangíveis em grande escala. De tal modo, é possível confirmar que o PROUNI trata-se de uma política de baixo impacto no tocante a contribuir “emergencialmente” para o acesso, desde 2006 a 2011, baseados nos dados colhidos no Amapá e comparados ao obtido junto à UNIFAP, a qual é capaz de graduar estudantes em um único ano quase o dobro do que as IES pesquisadas o fizeram em 6 anos, com os bolsistas;

2º) Trata-se de uma política sob a concepção economicista de racionalização das verbas públicas, ao mesmo tempo beneficiando as IES privadas ao conceder ajuste fiscal, responsável em manter os lucros obtidos com os alunos pagantes na própria Instituição ou para as mantenedoras, na dimensão oligopólios educacionais. O Programa também consiste numa alternativa no sentido de diminuir a pressão sobre o Governo Federal, de arcar com a abertura de novas vagas nas IES públicas, acentuando a desresponsabilização estatal para com esse nível de ensino;

3º) Propicia um volume da isenção fiscal significativo, o qual seria capaz de dobrar a quantidade de vagas nas IFES, no País;

4º) Subvenciona Bolsas com valores que deveriam ser dirigidos aos cofres públicos, sendo um volume de recursos até mesmo superior às mensalidades dos Cursos acessados. Além disso, as Bolsas são direcionadas para Cursos menos onerosos, e os mais caros restringindo-se aos acadêmicos pagantes. Essa prática só vem condicionar que candidatos

de “grupos sociais mais desfavorecidos cheguem em menor percentagem às instituições e aos Cursos mais prestigiados socialmente, influenciando projetos vocacionais e de carreira profissional futura” (ALMEIDA *et alli*, 2012), o que não permite alterações na divisão social atual;

5º) Caracteriza-se pela ausência de iniciativas de assistência estudantil aos bolsistas nas IES privadas, haja vista seu perfil e necessidades, o que foi ratificado com a pesquisa. Essa característica traduz uma inconsistência do Governo Federal, que no tratamento dispensado a estudantes das IFES que possuem o mesmo perfil socioeconômico dos bolsistas PROUNI, subvenciona o PNAES, em suas iniciativas com vistas à permanência desse público no Curso superior;

6º) Utiliza-se do sistema meritocrático de seleção, altamente concorrido, em função de um número baixo de Bolsas oferecidas em relação ao elevado número de candidatos, o que acaba por reforçar a entrada daqueles “que mais têm dentro do grupo que menos tem”. Conforme a pesquisa realizada no Amapá isso se confirma no ingresso de estudantes que se encontram na faixa da renda familiar de 2 a 5 salários mínimos (69,6%), em detrimento dos mais desprovidos, com rendimentos mensais abaixo de 2 salários mínimos (30,3%).

7º) Representa uma política que provoca no estudante uma euforia pelo fato de ter sido contemplado com uma Bolsa de estudo, ainda que no setor privado, sendo levado a superestimar sua potencialidade de arcar com o seu Curso. De tal modo, é notório o fato de que o Programa ignora as condições desfavoráveis do perfil de estudantes contemplados, os quais têm recorrido ao já incipiente orçamento familiar, para arcar com as despesas decorrentes do Curso e dos serviços na IES privada em que se encontra;

8º) Desconsidera o perfil dos estudantes contemplados, ignorando o fato de o bolsista ter dificuldade em arcar com a permanência, não sendo uma PP diferenciada, no sentido de fixar o estudante no Curso Superior com condições básicas. Verifica-se isto pelos Índices de Conclusão e de Evasão Total dos bolsistas, obtidos no Amapá, que foram respectivamente de 61,4% e 38,6%, de 2006 a 2011, o que mostra que quatro em cada dez estudantes evadiram-se. Um destaque em relação ao Programa, surge quando se verifica que os bolsistas incorreram no Índice de Evasão Total (38,6%), muito semelhante à evasão do setor privado (37,2%), representando que os investimentos em torno do PROUNI não têm sido uma forma de propiciar a permanência, afinal sejam acadêmicos bolsistas, ou os que optem pelo FIES, como também a parcela de pagantes, todos de uma forma ou de outra evadiram-se do Curso Superior na esfera privada, independentemente do Curso que frequentavam ou do tipo de meio de ingresso nesse nível de ensino.

Por todos os resultados, é possível afirmar que não tem sido o objetivo do PROUNI minimizar a distribuição desigual dos bens educacionais, ainda mais porque o Governo Federal dispõe-se em pagar uma vaga no setor privado, por ser mais barato do que investir na ampliação do setor público. Sendo assim, à custa da racionalização dos recursos estatais para o próprio setor público, verifica-se que não tem sido previstas medidas sofisticadas que possam garantir que os bolsistas ingressem em instituições com Cursos bem avaliados, afinal o Governo tem admitido que se ofertem Bolsas em Cursos e Instituições que sejam reprovados por até três más avaliações no ENADE.

O exposto representa a necessidade emergencial de que sejam constituídas PP universalizantes, que visem à igualdade social proclamada seja no plano retórico, previsto em Lei, assim como no seio social, com mais vagas no setor público de ensino. Para isso, entende-se que a universalização do acesso, com satisfatórias condições de permanência, será possível quando o ensino público de nível Fundamental e Médio possibilitar que os filhos de trabalhadores concorram com aprovação às vagas dos Cursos mais tradicionais das melhores IES públicas do País (ALMEIDA *et alii*, 2012).

Por tudo o que foi mencionado, defende-se que a via para ampliar o acesso à Educação Superior não seja por políticas de ajuste fiscal e que se autoproclamem de democratização, enquanto não se destinar uma dotação orçamentária ampliada para Educação, investindo imediatamente 10% do PIB para educação pública, evitando que tais recursos sejam entregues ao setor privado. Posto isso, entende-se que para avançar rumo à universalização sem abrir mão da qualidade, só será possível “[...] pelo incremento da oferta de vagas públicas”, como mesmo reconhece o Deputado Irineu Colombo (PT-PR), relator da MP n. 214/2004. (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2004, p. 26).

Sendo assim, advoga-se pela ampliação de vagas nas Universidades públicas e que não se adie essa medida com políticas que aparentemente minimizam o problema do acesso restrito à Educação Superior, como o PROUNI e FIES, as quais mascaram a distribuição desigual dos bens educacionais, ao mesmo tempo em que injetam dinheiro público no setor privado. Afinal, entende-se que somente por meio da ampliação do acesso e da permanência, com qualidade, na esfera pública será possível rever a distribuição dos bens educacionais e inserir os estudantes em instituições que desenvolvam mais que ensino, como também pesquisa e extensão. Isso permitirá que o itinerário formativo do estudante se enriqueça, por meio de diferentes atividades, sejam elas monitoria, iniciação científica, Bolsa trabalho, assim como o ingresso a Cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Isso é pensar e fazer uma educação democrática e para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigou de que forma o PROUNI se estabelece como política pública, na expansão da Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2011. Além disso, buscou averiguar em que medida o PROUNI tem possibilitado o acesso e a permanência, aos bolsistas, por meio dos seguintes indicadores: Acesso (Instituições, matrículas e Cursos), bem como Permanência (influência das variáveis pessoais e institucionais). Por esse caminho, os objetivos da pesquisa foram alcançados e confirmando as hipóteses inicialmente traçadas.

De tal modo, em primeiro lugar, foi possível constatar que o PROUNI como política pública se estabelece de forma focalizada e compensatória, principalmente por estar inserido numa concepção economicista e de racionalização dos recursos públicos, além de um contexto de estímulos fiscais às IES privadas, haja vista a elevada isenção fiscal destinada a tais instituições. O exposto é consequência de se atender a orientações prescritas pelo BM, assim como do FMI e da OMC, todos indicando que a Educação Superior deve ser oferecida na esfera do mercado, por ser um setor rentável no contexto de mercantilização/privatização da educação, em detrimento da educação pública.

Em segundo lugar, verificou-se um valor custo-aluno superior às mensalidades cobradas a alunos pagantes nos Cursos oferecidos aos bolsistas PROUNI. Isto representa que o volume de renúncia fiscal concedida está “pagando” além do valor de mercado por um número baixo de Bolsas, geralmente em Cursos menos onerosos, assim como restringindo a oferta de Bolsas em Cursos como Medicina e Odontologia, nos quais em sua maioria encontram-se os acadêmicos pagantes, demonstrando que o Programa acentua a situação de exclusão e desigualdade de oportunidades educacionais. Afinal, candidatos de “grupos sociais mais desfavorecidos chegam em menor percentagem às instituições e aos Cursos mais prestigiados socialmente, podendo a situação influenciar projetos vocacionais e de carreira profissional futura”. (ALMEIDA *et alli*, 2012, p. 900).

Ademais, constatou-se tanto no levantamento documental quanto *in loco*, que as condições de acesso verificadas no Amapá resumem-se da seguinte forma:

1^a) O grau de participação do PROUNI para o aumento de vagas na Educação Superior, no Amapá, foi em média de 4%, entre o período de 2006 a 2011. Resultado esperado, considerando que o percentual de Bolsas é baixo no setor privado, mostrando a sua reduzida contrapartida em oferecer vagas públicas aos bolsistas, diminuindo a ociosidade, todavia, pouco contribuindo para aumentar as estatísticas do acesso;

2ª) Dentre todas as IES com PROUNI, somente uma delas dispôs todos os seus Cursos para candidatos a Bolsa, ao passo que as demais restringiram o acesso em determinadas áreas do conhecimento. Caso isso não ocorresse, o Programa contribuiria para uma formação em nível superior mais plural, no tocante aos Cursos acessados;

3ª) O custo-aluno do bolsista PROUNI, entre o ano de 2007 e 2008, foi superior ao valor do custo-aluno da UNIFAP. Já o investido na UNIFAP foi superior ao investido pelo bolsista PROUNI, a contar de 2009 a 2011, de forma crescente;

4ª) Em relação à categoria de Bolsas que prevalece no Amapá, constatou-se que em geral são as integrais, contudo ocorre um processo de expansão paulatina das parciais. Isto se explica ao atestar que das três IES pesquisadas, em duas delas o número de parciais excede ao de Bolsas integrais em determinados Cursos;

5ª) Em termos percentuais, 75,1% de Bolsas PROUNI, no Amapá, estão em Cursos de baixa qualidade, e somente 24,8% em IES com Cursos bem avaliados pelo INEP, por meio do Índice Geral de Cursos publicado em 2011. Sendo assim, conclui-se que pelo menos sete em cada dez vagas com Bolsa PROUNI, no Amapá, encontram-se em instituições mal avaliadas.

Quanto aos resultados obtidos acerca das condições de permanência:

1ª) Praticamente todos os bolsista enquadram-se no Programa por serem estudantes egressos da rede pública de ensino e encontram-se na faixa etária entre 18 e 30 anos;

2ª) A maioria dos pesquisados concorda que o PROUNI democratiza o acesso à Educação Superior. No entanto, discorda acerca das condições de permanência, à medida que aponta a necessidade de que Governo e IES parceiras do PROUNI criem estratégias efetivas, que possam contornar as dificuldades pessoais e financeiras dos estudantes;

3ª) Cursos que dispõem de Bolsas parciais, ocorre o menor Índice de Conclusão e maior Evasão Total, demonstrando que o estudante não tem conseguido finalizar o Curso no período estipulado, sendo então responsabilizado, juntamente com a sua família, em arcar com 50% das mensalidades do Curso que ingressa, mesmo diante da política de isenção fiscal destinada a essas instituições;

4ª) Grande parte dos estudantes contemplados com a Bolsa PROUNI exerce atividade remunerada, como forma de complementar a renda familiar e também arcar com as despesas decorrentes do transporte, compra de materiais didáticos, alimentação, todas necessárias para frequentar o Curso Superior;

5ª) A ausência de assistência estudantil trata-se de uma variável atinente tanto ao Governo Federal quanto às IES parceiras do PROUNI. Desta forma, ambas as instâncias

não se articulam para garantir a permanência dos estudantes, visando minimizar a evasão, neste caso ocorre o reforço das condições desiguais que os estudantes enfrentam cotidianamente;

6ª) No recorte temporal de 2006 a 2011, a maioria dos egressos do Programa, nas IES pesquisadas, é constituída por: administrador, pedagogo, assistente social e contador, e outras áreas do conhecimento, em menor grau;

7ª) A cada dez bolsistas PROUNI, 3 a 4 não integralizaram o Curso Superior no período estipulado, representado pelo Índice de Evasão Total de 38,6%. Esse resultado é superior ao que foi obtido no contexto nacional em relação ao Índice de Evasão Total dos bolsistas, de 10,4%, sendo então uma diferença de 28,6% superior, no Amapá. Essas variáveis não foram consideradas na avaliação dessa política educacional, de maneira que tanto Governo Federal quanto IES parceiras do PROUNI, terminam deixando recair única e exclusivamente sobre o estudante, a responsabilidade por sua não-permanência.

Com base neste estudo, é possível afirmar que o PROUNI é, sim, uma proclamada política de democratização do acesso, na Educação Superior, no entanto, na prática possui muitas limitações, as quais seriam evitadas caso a universalização da Educação Superior tivesse como via preferencial a educação pública. Portanto, o que se vê é uma política pública a serviço de ditames de políticas macroeconômicas que desresponsabilizam o Estado em relação à garantia dos direitos sociais, ampliando a desigual distribuição dos bens educacionais e o processo de exclusão daqueles que já se encontram em condição de exclusão social, historicamente construída.

Nesses termos, o PROUNI representa a contramão de uma democratização substantiva, a qual somente será possível quando o projeto de sociedade gestado no seio do Governo represente política pública voltada à promoção da igualdade e à garantia do cumprimento dos direitos sociais. Isso requer o fortalecimento do ensino público e a responsabilização do Estado, em mediar políticas públicas que alterem o *status quo* e inclua igualmente a todos em uma Educação Superior de qualidade.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2008.

ALMEIDA, Leandro *et alii*. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 899-920, nov. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300014&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 fev. 2013.

ALMEIDA, Leandro Silva; VASCONCELOS, Rosa; MENDES, Tatiana. O abandono dos estudantes no ensino superior: um estudo na Universidade do Minho. **Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxía e Educación, Coruña**, Espanha, v. 16, n. 1,2, p. 109-117, 2008.

ALMEIDA, Wilson Mesquita. Ensino superior privado atual: tentáculos e novas configurações de um velho ator. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambu. **Anais eletrônicos...Caxambu:UFMG**, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/gt14-5004--int.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior**: Estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

_____. A reforma da educação superior no Governo Lula: autonomia relativa e financiamento. **Revista Inter-ação**, Goiânia: UFG, v. 30, n. 1, p. 11-35, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/1284>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 13, n. 3, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010, p. 9-23.

ANDRÉ, Marli Eliza. **Estudo do caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livros, 2005.

ARRUDA, Ana Lúcia. Políticas da Educação Superior no Brasil: expansão e democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v.3, n.2, p.501-510, set. 2010 a mar. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rec/article/download/9661/5249>>. Acesso em: 17 out. 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. **Programa Universidade para todos**. Brasília, DF: ABMES, 2004.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR.

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

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, DC: Publicacion del Banco Mundial. 1995. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/9333867/Banco-Mundial-La-ensenanza-superior>>. Acesso em: 4 set. 2011.

BARBOSA, Dimitri; OLIVEIRA, Marco A. A economia global no pós-Consenso de Washington: uma análise das crises financeiras ocorridas nos países emergentes na década de 1990. **Cadernos do Sepadm**, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://www.cadernosnpa.ufba.br/include/getdoc.php?id=118...101>>. Acesso em: 5 maio 2011.

BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: *Campus*, 1999.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luiza Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BÓRON, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010, p. 63-118.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator da Medida Provisória n. 213**. Relator: Irineu Colombo. Sala da Sessão, em 1 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/255464.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. _____. Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992. Institucionalizada o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 1992. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1992/8436.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2012.

_____. _____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. _____. Lei n. 11.096, de 13 janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para todos (PROUNI), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 14 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação (MEC). **O PNE: metas e estratégias**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2012.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior. **Manual de orientação ao bolsista PROUNI**, ed. jan. 2013, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. _____. _____. **Revista PROUNI**, ed. 01, Brasília, DF, 2008.

_____. Presidência da República. Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/DecN3860.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. _____. **Exposição de Motivos nº 26 - Presidência da República**. Subchefia de assuntos parlamentares, em 28 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/26-MECMF.htm>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. _____. Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para todos (PROUNI), regula a atuação de entidades beneficentes e assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 2004. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.html>. Acesso em: 14 dez. 2010.

_____. _____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Texto Informativo do STF n. 664, ADI e Prouni – 8**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo664.htm#ADI%20e%20Prouni%20-%208>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

_____. _____. **Texto Informativo do STF n. 664, ADI e Prouni – 10**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo664.htm#ADI%20e%20Prouni%20-%2010>>. Acesso em: 2 jul. 2012a.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz C.; CUNILL GRAU, Nuria C. G. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARNOY, Martin; LEVIN, Henry. **Schooling and work in Democratic State**. Stanford: Stanford University Press, 1989.

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

_____. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 abr. 2012.

CANTANHEDE, Janderson. UVA tem fim decretado no Amapá. **Jornal do Dia**. 31 maio 2011. “Notícias”. Disponível em: <http://www.jdia.com.br/pagina.php?pg=exibir_not&idnoticia=36017>. Acesso em: 9 nov. 2013.

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

CATANI, Afrânio M.; HEY, Ana Paula P.; GILIOLI, Renato de S.. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHAVES, Vera Lucia Jacob. Expansão e privatização/ mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CISLAGHI, Juliana F.; SILVA, Matheus T. Plano nacional de assistência estudantil e a expansão de vagas nas universidades federais: abrindo o debate. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO, 5, 2011, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis. UFSC. Disponível em: <http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_09/e09d_t011.pdf>. Acesso em: 8 set. 2012.

COHEN, Louis; MANION, Lawrence; MORRISON, Keith. **Research methods in education**. 5th. edition. London: Routledge Falmer, 2000.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, n.82, p. 37-61, 2003.

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

FERREIRA, Norma Iracema de B. **Política e Educação no Amapá: de Território a Estado**. 2005. 203f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Capital humano e sociedade do conhecimento: concepção neoconservadora de qualidade na educação. *In: Revista Contexto e Educação*. Injuí: Injuí, ano 9, n. 34, abr./jun., 1994.

GATTI, Bernadete A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao Neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **Globalização excludente: desigualdades, exclusão, democracia na nova ordem mundial**. Vozes: Rio de Janeiro, 2000.

GROPPO, Luís Antonio. **Autogestão, Universidade e movimento estudantil**. Campinas: Autores Associados, 2006.

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

HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In: _____*; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. *In: _____*. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____. ProUni é "bóia de salvação" do ensino privado. **Correio da Cidadania**, Educação. 20 set. 2004. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/antigo/ed415/pol1.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

LIMA, Kátia. **A contra-reforma na Educação Superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, Kátia R.; PRADO, Francisca H.; NOVAES, Marcos A. B. Estado, políticas públicas, contrarreforma e acesso à Educação Superior no Governo Lula da Silva. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 5., 2011, São Luís. **Anais eletrônicos...** São Luís. UFMA. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/ESTADO_POLITICAS_PUBLICAS_CONTRARREFORMA_E_ACESSO_A_EDUCACAO_SUPERIOR_NO_GOVERNO_LULA_DA_SILVA.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

LIMA, Kátia R.; PRADO, Francisca H.; VIEIRA, Railane B. Políticas públicas de "democratização" da Educação Superior no Governo Lula: ENEM, PROUNI, REUNI. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO HUMANA*, 5., 2011, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis. UFSC, v.5, n.1, p.1-14, 2011.

LIMA, Wilson. Supremo julgará regras do Prouni na quarta-feira. **Último segundo**. IG Brasília, DF. 24 abr. 2012. Educação. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-04-22/supremo-julgara-regras-do-prouni-na-quartafeira.html>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

LOWI, Theodor. **American Business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, 1964.

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

_____; MAUÉS, Olgaíses Cabral; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educar**, v. 28, p. 37-53, 2006.

MARTINS, Carlos B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MAUÉS, Olgaíses C.; OLIVEIRA, Marinalva S.; COSTA, Arley J. da S. **Educação Superior Brasileira 1991-2004**: Amapá. Brasília: INEP/MEC, 2007. v. 1.

MICHELOTTO, Regina. M.; COELHO, Rubia. H.; ZAINKO, Maria Amélia S. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba: UFPR, n. 28, p. 179-198, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

MOTA, Ana Elizabeth. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In*: _____. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

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

PETRY, Oto João. **Educação superior privada em Macapá/AP: gênese, expansão, dilemas e desafios em um contexto de mercado (de 1990 a 2005)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, PUC/RS, Porto Alegre, 2007.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

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

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000.

_____. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. *In*: _____. (Org.). **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, v. 1, p. 140-161, 2009.

SILVA FILHO, Roberto Leal *et alii*. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set./dez. 2007.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

STACHUK, Mayra. MP criará loteria para ajudar aluno no ensino superior. **Folha de S. Paulo**, 31 ago. 2004, “Cotidiano”. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16007.shtml>. Acesso em: 18 fev. 2012.

TAKAHASHI, Fábio. Prouni pode ter meia bolsa e vestibular a beneficiados. **Folha Online**, 1 jul. 2004, Educação. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15709.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

TORRES, Carlos A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. 16. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

VASCONCELOS, N. B. Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Revista Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

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

ZEJINE, Edineide; CHAVES, Vera L. Jacob; CABRITO, Belmiro Gil. Políticas atuais de acesso ao ensino superior Brasil/Portugal no contexto da globalização. *In*: CHAVES, Vera L. Jacob; CABRITO, Belmiro Gil. (Org.). **Políticas de financiamento e acesso a Educação Superior no Brasil e em Portugal**: tendências atuais. Lisboa: Educa, 2011.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE A – Roteiro de Questionário a(o) Coordenador(a) do PROUNI.

Prezado(a) Coordenador(a) do Programa Universidade para todos (PROUNI):

O presente estudo tem o objetivo de avaliar os dados acerca do acesso e permanência de bolsistas do PROUNI, no âmbito da Instituição de Ensino Superior (IES). Por isto, solicitamos a prestação de informações adicionais sobre a instituição, na operacionalização do Programa no Estado do Amapá, de 2006 a 2012, respondendo as seguintes indagações:

I) CARACTERIZAÇÃO DO PROUNI, NO ÂMBITO DA IES

1ª. Identificação da IES

- CEAP
- FABRAM
- FAMA
- FAMAP/ESTÁCIO
- FESAM
- IESAP
- IMMES

2ª. Categoria Administrativa

- Com fins lucrativos
- Entidade beneficente de Assistência Social
- Filantrópica
- Confessional

3ª. Informações sobre o PROUNI, na IES

3.1 PROUNI na IES

3.1.1 Ano e semestre de adesão ao PROUNI na IES: ____/20__.

3.1.2 Qual o total de cursos na IES, quantos e quais ofertam bolsa PROUNI?

3.1.3 Qual o Curso que mais tem procura pelos candidatos do PROUNI? Por que razão? (apresentar índices de procura por curso)/*

3.1.4 Qual a porcentagem de Bolsas para as políticas afirmativas na IES: ____ %*

3.1.5 Os bolsistas parciais (50%) tem a opção de acessar o FIES? _____*

II) QUESTIONAMENTOS

1. A IES realiza outro processo seletivo, para condicionar o ingresso dos candidatos selecionados pelo SISPROUNI, na primeira e segunda chamada? Justifique.*

2. Somente o acesso por meio de bolsas oferecidas, garante a permanência do bolsista na IES? Justifique.
3. Quais as medidas adotadas na IES para favorecer a permanência dos bolsistas PROUNI?
4. Quais as vantagens de uma Instituição de Ensino Superior privada, em aderir o PROUNI?
5. Como a Coordenação procede nos casos de acadêmicos que não alcançam o aproveitamento de 75% nas disciplinas, por semestre?*
6. Quando o aluno PROUNI se evade, há alguma estratégia de compreensão do ocorrido e de incentivar o retorno do acadêmico para IES?
7. O PROUNI contribui à democratização do acesso e permanência na Educação Superior? Justifique.

III) PERGUNTAS ADICIONAIS

1. Qual a equação utilizada pela IES, para definir a quantidade de bolsas integrais e parciais a serem ofertadas aos candidatos do PROUNI, semestralmente?

Integral	Parcial
----------	---------

2. Você recebe periodicamente os relatórios de ocorrências do processo de supervisão da Bolsa emitidos pela Receita Federal?*

() Não () Sim. Quantos casos até hoje? _____

Total de bolsas encerradas, por irregularidade? _____

3. Isenção fiscal anual na IES

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

4. Como são determinados os números de vagas (geral e por curso)?*
5. Quando o número de Bolsas oferecidas é superior ao de Bolsas ocupadas, como a IES procede para preencher essas vagas?
6. Quais as principais causas de evasão dos bolsistas do PROUNI?
7. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo bolsista PROUNI, para garantir a sua permanência, ao longo da Graduação, na IES?

* As referidas questões foram retiradas da análise, haja vista serem secundárias para atender os objetivos específicos do presente estudo.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Coordenador(a)
Institucional do PROUNI.

Eu, _____, lotado (a) como Coordenador Institucional do PROUNI na Instituição _____, declaro que consinto em participar por meio de preenchimento do questionário semiestruturado do projeto de dissertação “**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO ESTADO DO AMAPÁ (2006-2012):** democratização do acesso e permanência na Educação Superior?” sob a responsabilidade da Mestranda Danielle Dias da Costa, e orientação da Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira. Declaro que fui satisfatoriamente esclarecido que: A) o estudo será realizado a partir de Questionário semiestruturado e levantamento documental; B) que todas as informações por mim fornecidas e os resultados obtidos serão mantidos em sigilo e que, estes últimos só serão utilizados para divulgação em reuniões e revistas científicas sem a minha identificação; c) que serei informado de todos os resultados obtidos D) que não terei quaisquer benefícios ou direitos financeiros sobre os eventuais resultados decorrentes da pesquisa; E) que esta pesquisa é importante para o estudo, pois facilitará um melhor entendimento das questões sobre em que medida o PROUNI tem possibilitado o acesso e a permanência, aos bolsistas na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2012 e de que forma o PROUNI, se estabelece como política pública, no contexto de expansão da Educação Superior pública e privada, no Estado do Amapá levantadas no projeto.

Macapá, ____ de _____ de 2012.

Coordenador(a) do PROUNI

Danielle Dias da Costa
Pesquisadora



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE C – Roteiro de Questionário com bolsista do PROUNI, na IES

Prezado(a) Bolsista vinculado ao Programa Universidade para todos (PROUNI):

O presente estudo tem o objetivo de avaliar os dados acerca do acesso e permanência de bolsistas do PROUNI, no âmbito da Instituição de Ensino Superior (IES). Por isto, solicitamos a prestação de informações sobre o Programa na instituição, dados sobre o seu histórico escolar e as condições de permanência na IES, respondendo as seguintes indagações:

I) PERFIL DO BOLSISTA

1ª. Identificação da IES a que pertence o bolsista

- () CEAP
() FABRAM
() FAMA
() FAMAP/ESTÁCIO
() FESAM
() IESAP
() IMMES

2ª. Informações sobre o vínculo do bolsista PROUNI

2.1 Ano/Semestre que recebeu a concessão da Bolsa: ____/20____.*

3.2 Curso contemplado com a bolsa PROUNI:

3.3 Tipo de bolsa recebida: () Integral () Parcial (50%) () Parcial (25%)

3.4 É contemplado pelo FIES? () Sim () Não*

II) QUESTIONAMENTOS

1. Você foi submetido a outro processo seletivo, para condicionar o seu ingresso na IES, além da seleção feita pelo SISPROUNI? Explique.*

2. Somente o acesso por meio de bolsas oferecidas, garante a permanência do bolsista na IES? Justifique.

3. Quais as medidas adotadas na IES para favorecer a permanência dos bolsistas PROUNI?

4. Quais as vantagens de uma Instituição de Ensino Superior privada, em aderir ao PROUNI?

5. Você já apresentou problemas para alcançar o aproveitamento de 75% nas disciplinas, por semestre? Justifique.*

6. Você já se evadiu temporariamente do curso (trancamento, mudança de curso, de IES)? Se sim, existiu alguma estratégia da IES de compreensão do ocorrido e de incentivar o seu retorno?

7. O PROUNI contribui à democratização do acesso e permanência na Educação Superior? Justifique.

III – PERGUNTAS ADICIONAIS

- ✓ Enquadramento do bolsista entre os grupos contemplados pelo Programa:
 - () Estudante egresso de escola pública
 - () Possui Necessidade Educacional Especial
 - () Professor com Magistério e atuante na Educação Básica
 - () Estudante bolsista integral de escola particular
- ✓ Perfil Profissional
 - () Empregado com Carteira assinada
 - () Empregado sem Carteira assinada
 - () Não desenvolve atividade remunerada
 Função: _____
- ✓ Renda pessoal do bolsista (n. salários mínimos) R\$ _____
- ✓ Renda familiar (nº de salários mínimos) R\$ _____
- ✓ Quantas pessoas moram no domicílio _____ pessoas.*
- ✓ Você frequenta outro curso superior? () Sim () Não. Qual curso e em qual IES?*
- ✓ Quais os critérios que você utilizou para a escolha do curso o qual é bolsista? Pretende mudar? Justifique.
- ✓ A IES tem contemplado as suas expectativas, relacionadas sua formação em nível superior, na área escolhida?
 - () totalmente () parcialmente () não concordo
- ✓ Cite e justifique quais as principais dificuldades e facilidades vivenciadas, para a garantia de sua permanência, ao longo da Graduação, na IES, nos aspectos:
 - Acadêmico:
 - Financeiro:
 - Institucional:

* As referidas questões foram retiradas da análise, haja vista serem secundárias para atender os objetivos específicos do presente estudo.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para bolsista(a) PROUNI.

Eu, _____, matriculado (a) como bolsista do PROUNI na Instituição _____, do curso de graduação em _____ declaro que consinto participar por meio de preenchimento do questionário semiestruturado da Dissertação “**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO ESTADO DO AMAPÁ (2006-2011):** democratização do acesso e permanência na Educação Superior?” sob a responsabilidade da Mestranda Danielle Dias da Costa, e orientação da Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira. Declaro que fui satisfatoriamente esclarecido que: A) o estudo será realizado a partir de Questionário semiestruturado; B) que todas as informações por mim fornecidas e os resultados obtidos serão mantidos em sigilo e que, estes últimos só serão utilizados para divulgação em reuniões e revistas científicas sem a minha identificação; C) que serei informado de todos os resultados obtidos; D) que não terei quaisquer benefícios ou direitos financeiros sobre os eventuais resultados decorrentes da pesquisa; E) que esta pesquisa é importante para o estudo, pois facilitará um melhor entendimento das questões sobre em que medida o PROUNI tem possibilitado o acesso e a permanência, aos bolsistas na Educação Superior, no Estado do Amapá, no período de 2006 a 2012 e de que forma o PROUNI, se estabelece como política pública, no contexto de expansão da Educação Superior pública e privada, no Estado do Amapá levantadas no projeto.

Macapá, ____ de _____ de 2012.

Bolsista do PROUNI

Danielle Dias da Costa
Pesquisadora

OBS: Este termo deve apresentar duas vias, uma destinada ao usuário ou seu representante legal e a outra ao pesquisador acadêmico.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE E – Solicitação de autorização para realização da pesquisa à Diretoria Acadêmica da IES.

Prezado(a) Senhor(a) Diretor(a) Acadêmico(a)

Eu, Danielle Dias da Costa, CI n. 161218-AP, na qualidade de aluna de mestrado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNIFAP estou desenvolvendo a pesquisa intitulada, provisoriamente: “**PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS, NO ESTADO DO AMAPÁ (2006-2012):** democratização do acesso e permanência na Educação Superior?” e para tal intento necessito de vossa autorização para acessar informações¹⁷, sobre: dados dos bolsistas, relatórios de bolsas no SISPROUNI, termo de adesão, isenção fiscal (anual decorrente do Programa), e também informações a serem disponibilizadas pelo Coordenador do PROUNI, na IES, acerca da operacionalização do Programa em vossa instituição.

Outrossim, me comprometo em zelar pela privacidade das pessoas relacionadas mantendo em sigilo suas identidades e cumprindo rigorosamente os procedimentos éticos e morais.

Fico à disposição para prestar maiores esclarecimentos e firmo compromisso em disponibilizar os resultados desta investigação, caso sejam de interesse desta conceituada instituição.

Atenciosamente

DANIELLE DIAS DA COSTA
Pesquisadora

¹⁷ A prestação de informações além de contribuir para a presente dissertação trata-se de um procedimento resguardado por lei, haja vista, que a Constituição Federal ao versar "dos direitos e garantias fundamentais" no capítulo I, dos direitos e deveres individuais e coletivos, normatiza no Art.5, parágrafo XIV, o seguinte: é assegurado a todos, o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.