



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10322 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT11 - Política de Educação Superior

Análise do Programa Universidade para Todos (Prouni) entre 2006 e 2019: um olhar sobre expansão e financiamento da educação superior privada

Cristina Helena Almeida de Carvalho - UnB - Universidade de Brasília

Ivete Maria Barbosa Madeira Campos - UnB - Universidade de Brasília

ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) ENTRE 2006 E 2019: UM OLHAR SOBRE EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

Resumo

A pesquisa tem por objetivo analisar o Programa Universidade para Todos (Prouni), entre 2006 e 2019, como política de expansão do acesso à educação superior e investigar sua contrapartida financeira, a renúncia fiscal concedida às instituições de educação superior privadas, com o intuito de compreender o alcance do programa e o custo indireto ao fundo público federal. Questiona-se: o Prouni enquanto política pública vem atingindo a finalidade proposta ou propiciando a expansão da educação superior privada? Qual é o montante do financiamento indireto do programa para IES? Qual é o custo por bolsa para o erário público federal? Trata-se de um estudo descritivo, amparado por pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem quantitativa. Os dados foram retirados da Sinopse da Educação Superior do INEP, as informações sobre bolsistas do Prouni foram obtidas em link de acesso público do MEC e a renúncia fiscal no Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária da Secretaria da Receita Federal. Conclui-se que o programa apresenta papel limitado na ampliação do acesso à educação superior brasileira, com o custo por bolsa elevado, equivalente à mensalidade média dos cursos presenciais. A renúncia fiscal reduz os recursos vinculados tanto à educação superior como a educação básica públicas.

Palavras-chave: Prouni, Renúncia Fiscal, Educação Superior Privada, bolsas, fundo público

Introdução

A pesquisa tem por objetivo analisar o Programa Universidade para Todos (Prouni), entre 2006 e 2019, enquanto política de expansão do acesso à educação superior e investigar sua contrapartida financeira, que envolve a renúncia fiscal concedida às Instituições de Educação Superior (IES) privadas, com o intuito de compreender o alcance do programa e o impacto para o fundo público federal.

Em 2005, o Governo Federal implantou a política pública de acesso e permanência na educação superior, destinada a jovens de baixa renda, com recorte étnico-racial e oriundos do ensino médio público, possibilitando a diversificação do perfil do estudante de nível superior na iniciativa privada. Assim, o Prouni foi instituído pela Medida Provisória nº 213 de 2004,

convertida na Lei nº 11.096 de 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 2005 e portarias que operacionalizam o programa.

No entanto, estudos realizados apontam que a expansão do setor privado da educação superior entre 1995 e 2002, segundo Carvalho (2011), implicou em grande número de vagas ociosas, bem como dificuldades do alunado em concluir a graduação, elevadas taxas de desistência e abandono. As entidades representativas do segmento privado passaram a pressionar e influenciar o governo federal a promover políticas públicas capazes de minimizarem os impactos de suas vagas ociosas e evitar a falência de muitas instituições desse segmento. Combinado a isto, havia a dificuldade de acesso à educação superior das camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira, que passaram a reivindicar o ingresso na educação superior como forma de ascensão social.

As questões centrais da pesquisa são: o Prouni como política pública vem atingindo a finalidade proposta e/ou propiciando a expansão da educação superior privada? Qual é o montante do financiamento indireto do programa para essas instituições? Qual é o custo por bolsa para o erário público federal?

Trata-se de um estudo descritivo, amparado pela pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem quantitativa.

A investigação tem como ponto de partida os trabalhos de: Carvalho e Lopreato (2005), Carvalho (2006; 2011; 2014), Chaves e Amaral (2005) Catani, Hey e Gilioli (2006), Moreira (2018) e Moreira e Souza (2019).

Os dados quantitativos de matrículas (presenciais e à distância) foram retirados da Sinopse da Educação Superior divulgadas pelo INEP, as informações relativas aos bolsistas do Prouni foram obtidas no link <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni> e os valores da renúncia fiscal associada ao Prouni foram colhidos no relatório anual produzido pela Secretaria da Receita Federal, intitulado “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária”, que contém os valores não arrecadados de tributos federais em virtude da renúncia fiscal do programa.

Expansão e Financiamento da educação superior privada: olhar sobre o Prouni

A implantação do Prouni resolveria a ampliação do acesso sem ampliar o gasto público direto. O programa tornou-se solução na convergência de interesses. A concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em troca de renúncia fiscal. A IES ao aderir ao programa fica isenta no período de vigência do termo de adesão: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A isenção que era calculada por bolsas ofertadas, a partir da Lei nº 12.435/2011, resultante de análise crítica realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 488/2011, passou a ser concedida proporcionalmente a bolsas ocupadas, alterando o valor da isenção, que passou a vigorar sob regras mais restritivas.

As IES têm a isenção de seus tributos definida pela Secretaria da Receita Federal (RFB), com base em uma fórmula, que ao incidir de forma diferenciada sobre os tributos não gera isenção integral. A fórmula para a apuração do percentual da isenção é a proporção de ocupação efetiva de Bolsas, detalhada na Instrução Normativa nº 1394 de 2013. Vale salientar que a IES participante não pode ter débitos tributários com a Receita Federal e deve apresentar, anualmente, a Certidão Negativa de Débitos, sob o risco de perder a isenção pela adesão ao Prouni e ser desvinculada do programa.

As instituições privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais já eram contempladas com a imunidade fiscal pelos art. 150 e/ou a isenção do 195 da CF/1988, portanto, não recolhiam tributos aos cofres públicos. Já as IES lucrativas foram incluídas na isenção e, antes do Prouni, pagavam 25% de IRPJ e 9% de CSLL, mais 3% de Cofins e 0,65% de PIS sobre o faturamento (SOUZA; MENEZES, 2014). De acordo com o SisProuni, apurou-se que em 2017, havia 2.152 IES privadas, 1.123 participaram do Prouni (52%), sendo que 819 eram IES com fins lucrativos (72%) e 308 sem fins lucrativos (28%).

É importante observar o cenário da educação superior privada no Brasil. Os dados da tabela 1 mostram a trajetória das matrículas do setor privado, a partir do período de vigência do Prouni. Entre 2006 e 2019, as matrículas privadas tiveram crescimento de 82%, enquanto as matrículas em cursos presenciais cresceram apenas 22%, com redução anual nos últimos 4 anos, aquelas em cursos a distância tiveram um incremento de mais de 1000%. Com isso, as matrículas à distância que representavam 6% do total em 2006, correspondiam a 37% do total em 2019.

Tabela 1 - Evolução das matrículas em instituições privadas (presenciais e à distância)

Ano	Matrículas cursos presenciais	Matrículas cursos a distância	Total Matrículas Privadas	Proporção de Matrículas Presenciais	Proporção de Matrículas a distância	Δ% Matrículas Presenciais	Δ% Matrículas a distância
2006	3.467.342	207.206	3.674.548	94%	6%	-	-
2007	3.639.413	369.766	4.009.179	91%	9%	5%	78%
2008	3.806.091	448.973	4.255.064	89%	11%	5%	21%
2009	3.764.728	666.266	4.430.994	85%	15%	-1%	48%
2010	3.987.424	749.318	4.736.742	84%	16%	6%	12%
2011	4.151.371	815.003	4.966.374	84%	16%	4%	9%
2012	4.208.086	932.226	5.140.312	82%	18%	1%	14%
2013	4.374.431	999.019	5.373.450	81%	19%	4%	7%
2014	4.664.542	1.202.469	5.867.011	80%	20%	7%	20%
2015	4.809.793	1.265.359	6.075.152	79%	21%	3%	5%
2016	4.686.806	1.371.817	6.058.623	77%	23%	-3%	8%
2017	4.649.897	1.591.410	6.241.307	75%	25%	-1%	16%
2018	4.489.690	1.883.584	6.373.274	70%	30%	-3%	18%
2019	4.231.071	2.450.264	6.681.335	63%	37%	-6%	30%
Δ%	22,0%	1082,5%	81,8%				

Obs: Em 2006 e 2007, as Sinopses não discriminam EAD pública e privada. Consta o total de matrículas em EaD

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (2006 a 2019)

Torna-se relevante observar a trajetória do programa, quanto às bolsas ocupadas de acordo com a modalidade de curso. Os dados da tabela 2 relevam tendência semelhante às matrículas em IES privadas, com o movimento de bolsas acompanhando às matrículas. Houve uma ampliação de 107% no quantitativo de bolsas no período, porém o ritmo foi muito diferente, enquanto ocorreu uma ampliação de 54% nos cursos presenciais, nos cursos a distância o incremento foi de 975%. É importante destacar que as mensalidades dos cursos não presenciais tendem a ser bem mais baixas, bem como o público-alvo tende a ser proveniente de camadas mais pobres, mais velho e já inserido no mercado de trabalho.

Tabela 2 - Evolução das bolsas Prouni em instituições privadas por modalidade de curso

Ano	Bolsas curso Presencial	Bolsas curso EaD	Total - tipos de curso	Proporção de Bolsas Presenciais	Proporção de Bolsas em EaD	Δ% de Bolsas curso presencial	Δ% de Bolsas curso EaD
2006	102.769	6.256	109.025	94%	6%	-	-
2007	94.384	11.190	105.574	89%	11%	-8%	79%
2008	110.711	13.910	124.621	89%	11%	17%	24%
2009	136.553	24.816	161.369	85%	15%	23%	78%
2010	131.466	21.267	152.733	86%	14%	-4%	-14%
2011	145.639	25.127	170.766	85%	15%	11%	18%
2012	144.099	32.665	176.764	82%	18%	-1%	30%
2013	136.701	40.625	177.326	77%	23%	-5%	24%
2014	177.536	46.062	223.598	79%	21%	30%	13%
2015	203.494	49.156	252.650	81%	19%	15%	7%
2016	191.397	47.865	239.262	80%	20%	-6%	-3%
2017	184.397	52.239	236.636	78%	22%	-4%	9%
2018	183.702	57.330	241.032	76%	24%	0%	10%
2019	158.305	67.250	225.555	70%	30%	-14%	17%
Δ%	54,0%	975,0%	106,9%				

Fonte: Dados abertos MEC - <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>

Ademais, a proporção de bolsistas em cursos não presenciais era de apenas 6% em 2006, chegando a 30% em 2019, mesmo com a queda de 14% entre 2018 e 2019. Em 2019, a proporção de 70% presenciais e 30% em EaD é próxima daquela das matrículas privadas, 63% e 37%, respectivamente (tabela 1). Ao longo do período estudado, quando se calcula a proporção de bolsistas em relação às matrículas por modalidade a tendência é confirmada, uma vez que a proporção de ambas as modalidades se manteve estável entre 3% e 4%. Portanto, é possível afirmar que o Prouni, em que pese suas características de política afirmativa, permanece desempenhando um papel limitado, no sentido de ampliar o acesso à educação superior brasileira.

Tabela 3 - Evolução das bolsas Prouni em instituições privadas

Ano	Bolsas Parciais	Bolsas Integrais	Total	Proporção de Bolsas Parciais	Proporção de Bolsas Integrais	Δ% de Bolsas Parciais	Δ% de Bolsas Integrais
2006	22.884	86.141	109.025	21%	79%	-	-
2007	32.013	73.561	105.574	30%	70%	40%	-15%
2008	47.978	76.643	124.621	38%	62%	50%	4%
2009	47.722	113.647	161.369	30%	70%	-1%	48%
2010	56.517	96.216	152.733	37%	63%	18%	-15%
2011	64.250	106.516	170.766	38%	62%	14%	11%
2012	57.573	119.191	176.764	33%	67%	-10%	12%
2013	42.755	134.571	177.326	24%	76%	-26%	13%
2014	47.565	176.033	223.598	21%	79%	11%	31%
2015	67.564	185.086	252.650	27%	73%	42%	5%
2016	81.856	157.406	239.262	34%	66%	21%	-15%
2017	81.595	155.041	236.636	34%	66%	0%	-2%
2018	79.461	161.571	241.032	33%	67%	-3%	4%
2019	57.748	167.807	225.555	26%	74%	-27%	4%
Δ%	152,4%	94,8%	106,9%				

Fonte: Dados abertos MEC - <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>

Quanto ao tipo de bolsa, verifica-se na tabela 3, que o predomínio foi a oferta de bolsas integrais, pouco mais de 60% a menos de 80%, que são destinados a estudantes cuja renda familiar per capita é de até 1,5 salário-mínimo. Todavia, houve crescimento mais que proporcional das bolsas parciais (152%), destinadas a estudantes cuja renda familiar per capita encontra-se entre 1,5 e 3 salários-mínimos, frente às integrais (95%).

Por fim, a intenção é apurar a trajetória da renúncia fiscal dos quatro tributos federais

associada ao programa e calcular o custo por bolsa ocupada.

Tabela 4 - Evolução da Renúncia Fiscal do Prouni e custo por bolsa ocupada (parcial e integral)

Ano	Bolsas Parciais	Bolsas Integrais	Total	Proporção de Bolsas Parciais	Proporção de Bolsas Integrais	Gasto Tributário (Prouni) a preços de 2020 (IPCA) em R\$	Custo por bolsa ocupada	Custo por bolsa parcial	Custo por bolsa integral
2006	22.884	86.141	109.025	21%	79%	459.126.753,05	4.211,21	2.352,49	4.704,99
2007	32.013	73.561	105.574	30%	70%	710.057.385,79	6.725,68	3.963,81	7.927,62
2008	47.978	76.643	124.621	38%	62%	834.673.607,95	6.697,70	4.147,16	8.294,32
2009	47.722	113.647	161.369	30%	70%	977.874.918,15	6.059,87	3.555,70	7.111,40
2010	56.517	96.216	152.733	37%	63%	1.005.994.865,06	6.586,62	4.040,97	8.081,94
2011	64.250	106.516	170.766	38%	62%	922.424.571,64	5.401,69	3.326,67	6.653,33
2012	57.573	119.191	176.764	33%	67%	1.170.843.806,58	6.623,77	3.956,15	7.912,31
2013	42.755	134.571	177.326	24%	76%	1.541.256.392,34	8.691,65	4.941,56	9.883,11
2014	47.565	176.033	223.598	21%	79%	1.547.882.806,35	6.922,61	3.873,28	7.746,56
2015	67.564	185.086	252.650	27%	73%	2.141.680.625,76	8.476,87	4.892,63	9.785,26
2016	81.856	157.406	239.262	34%	66%	2.115.168.044,95	8.840,38	5.332,34	10.664,68
2017	81.595	155.041	236.636	34%	66%	2.146.308.983,67	9.070,09	5.479,79	10.959,59
2018	79.461	161.571	241.032	33%	67%	1.501.138.341,34	6.227,96	3.728,58	7.457,16
2019	57.748	167.807	225.555	26%	74%	2.265.696.263,59	10.044,98	5.759,82	11.519,65
%	152,4%	94,8%	106,9%			393,5%	138,5%	144,8%	144,8%

Fontes: Dados abertos MEC - <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni> e Demonstrativo dos Gastos Governamentais Índices de Natureza Tributária (Secretaria da Receita Federal)

Os dados da tabela 4 relevam que enquanto houve crescimento de pouco mais de 100% no quantitativo de bolsas do programa, o incremento na renúncia fiscal, em termos reais, foi expressivo de quase 400%, passando de cerca de R\$ 460 milhões para quase R\$ 2,3 bilhões, sendo que a isenção mais significativa é do IRPJ, cujo aumento foi de 425%. Em outras palavras, o programa foi se tornando cada vez mais dispendido, ao passo que o montante de renúncia fiscal teve impacto na redução da receita vinculada para o orçamento fiscal e para o orçamento da seguridade social federais.

Quando se verifica o custo por bolsa ofertada, percebe-se o crescimento de mais de 100%, em termos reais, passando de pouco mais de R\$ 4.700,00 em 2006 para pouco mais de R\$ 10.000,00. Fez ainda um cálculo ponderado por tipo de bolsa (integral ou parcial de 50%), levando-se em conta o quantitativo de bolsistas para cada tipo de bolsa. Tomando como comparativo o ano de 2019, de acordo com a Hoper Consultoria, o valor médio das mensalidades em cursos presenciais é de R\$ 872,07 e de R\$ 283,36 em EaD, o que corresponderia a R\$ 10.464,84 e R\$ 3.400,32 no ano, o primeiro está muito próximo dos custos por bolsa e por bolsa integral.

Conclusão

A pesquisa realizada procurou mostrar que o programa permanece desempenhando um papel limitado, no sentido de ampliar o acesso à educação superior brasileira, em que pese a importância do programa como política afirmativa para os estudantes vulneráveis, garantindo a permanência e conclusão de curso, uma vez que não existe contrapartida financeira por parte do beneficiário. Ademais, há benefícios individuais para grande parte dos estudantes, os primeiros das famílias a ingressarem no nível superior, dependendo do curso escolhido. A este respeito, Moreira (2018) e Moreira e Souza (2019) trazem resultados interessantes quanto ao perfil estudantil nos cursos de Pedagogia, Direito e Medicina.

O crescimento expressivo das matrículas a distância foi acompanhado do incremento de bolsas ocupadas nesta modalidade. A maior parte das bolsas é no formato integral, destinada ao público mais vulnerável sob o critério renda, apesar da taxa de crescimento ter sido mais acentuada nas bolsas parciais.

Para estudo futuro, é importante investigar os fatores explicativos do crescimento acentuado da renúncia fiscal, bem acima do quantitativo de bolsas, o que tornou o programa mais dispendido, em termos de custo por bolsa.

Em 2016, a política de austeridade fiscal pela EC nº 95/2016 restringiu o crescimento dos gastos públicos do governo federal por 20 anos, com impacto negativo nas áreas sociais, sobretudo a educação, enquanto a renúncia fiscal não foi contemplada pela regra fiscal e não sofreu qualquer limitação, em outras palavras, as instituições públicas federais têm seus recursos contingenciados, as IES privadas, sobretudo, com fins lucrativos, têm se beneficiado de financiamento federal indireto. (AMARAL, 2009; CAETANO; CAMPOS, 2019).

Ademais, cabe enfatizar que a isenção do IRPJ, que corresponde à cerca da metade dos recursos não arrecadados, tem impacto em cadeia na vinculação à educação, pois, reduz o fundo público da União para a educação superior federal, mas também representa queda nos recursos vinculados à educação básica pública via Fundeb, uma vez que tal imposto compõe os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM).

Referências

AMARAL, N. C. Avaliação e financiamento de instituições de educação superior: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 4, n. 3, p. 321-336, set.-dez. 2009. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/viewFile/1721/1166>.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Editora UFPR. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/issue/view/557/showToc>.

CAETANO, E. F. da S.; CAMPOS, I. M. B. M. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, e240043, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782019000100236.

CARVALHO, C. H. A. de. A política pública para a educação superior no Brasil: ruptura e/ou continuidade. 2011a. 441 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

_____. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 58, p. 17-347, 2014. _____. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, v. 27, p. 979-1000, 2006.

_____; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas*, Piracicaba, v. 16, n.40, p. 93-104, 2005.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf>.

MOREIRA, C. R. B. S. O ProUni e os muros da Educação Superior. Curitiba: Appris, 2018. 303p.

_____; SOUZA, A. R. Democratização do acesso à Educação Superior em debate: impactos do ProUni. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 30, p. 202-223, 2019.

ROSÁRIO, V. H. R.; MOREIRA, L. C. P. O Impacto do Programa Universidade para Todos (Prouni) em Instituições sem Fins Lucrativos do Rio de Janeiro: o que dizem os Gestores

Educacionais? <https://www.aforges.org>. 2017.

SOUZA, M. R. de A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (Prouni): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 84, p. 609-634, jul./set. 2014.