



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

13048 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT11 - Política de Educação Superior

O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022)

Camila Yuri Santana Ikuta - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Gladys Beatriz Barreyro - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022)

Resumo: O texto expõe alguns resultados de pesquisa de tese de doutorado, que investigou o Programa Universidade para Todos (ProUni) na agenda dos Governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). A pesquisa empregou procedimentos metodológicos quantitativos e qualitativos, com apoio dos referenciais teóricos de análise de políticas educacionais de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (2006, 2019), sobre os principais atores, pautas, discursos e valores que influenciam o processo político. Apesar da manutenção do ProUni em ambos os Governos, a principal alteração se deu durante o Governo Bolsonaro, pela Medida Provisória nº 1.075/2021, que ampliou o público-alvo do Programa. Ao analisar o posicionamento dos grupos de interesse, notou-se a convergência de discursos entre governo e setor privado, novas formas de influência, como redes intersetoriais, e a ausência de diálogo e incorporação das demandas pleiteadas por movimentos estudantis e sociais.

Palavras-chave: Educação Superior. Política Pública. ProUni.

Introdução

O texto traz alguns resultados de pesquisa de tese de doutoramento, que investigou a trajetória do Programa Universidade para Todos (ProUni) com foco na agenda dos Governos

de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), a partir dos referenciais teóricos de análise de políticas educacionais de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (2006, 2019), sobre as principais questões que influenciaram o percurso da política pública.

O ProUni é uma política considerada de grande impacto no cenário do acesso à educação superior no Brasil. Efetivado na Lei nº 11.096/2005, promove a concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação em instituições privadas, para estudantes de baixa renda (familiar *per capita* de 1,5 a 3 salários-mínimos) e egressos de escolas públicas, além de reservar vagas por critérios de raça/cor e etnia.

Na adesão, as instituições privadas se beneficiam de isenção fiscal de diversos tributos incidentes sobre seus custos. Justamente nesse ponto, o Programa gerou grande debate e controvérsias, pois apesar de ser considerado política de ação afirmativa, e ter ganhado o respaldo de movimentos estudantis e sociais, também promoveu forte beneficiamento ao setor privado, impulsionando sua consolidação (CARVALHO, 2006). Ainda assim, o ProUni permaneceu com alta visibilidade política. A oferta de bolsas passou de 112 mil em 2005, para 307 mil bolsas em 2014, e 412 mil em 2020, mesmo diante da crise econômica e da situação de pandemia (BRASIL, 2021a).

A agenda governamental do período foi marcada por diversas inflexões, com início no processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff e a transição para o Governo Temer em 2016, com a reconfiguração do Estado e intensificação do ajuste fiscal (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). Nas eleições de 2018, venceu Jair Bolsonaro, à época do Partido Social Liberal (PSL), outra profunda reconfiguração política, por estar fora do cenário historicamente polarizado entre partidos tradicionais, além de enfatizar ideologias ligadas à extrema direita e ao conservadorismo (SINGER, 2021). Ainda, no segundo ano de seu governo, em 2020, surgiu a pandemia mundial de Covid-19, que além de causar inúmeros impactos, alterou as prioridades da agenda política no país.

Nesse cenário, a pesquisa buscou analisar as transformações da política do ProUni, a partir de seus principais indicadores, das mudanças legislativas, e principalmente, as disputas, interesses e valores envolvidos nessa agenda, disseminados pelos principais atores/agentes que exercem influência.

Metodologia

A pesquisa empregou métodos de análise do processo político tanto pelo conteúdo normativo, como também pelos mecanismos de influências e disputas. Foi utilizado o referencial teórico de análise de políticas públicas educacionais, de Stephen Ball e seus colaboradores, como a abordagem de Contextos da Política, principalmente de Influência e de Produção de Texto (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 2006), além das novas influências nas políticas educacionais, chamadas de heterarquias (BALL, 2019), de forma a observar

tanto os macroprocessos, quanto os microprocessos: atores, instituições, valores, ideologias, textos e discursos que são reinterpretados, em torno de disputas de interesses, negociações e estratégias.

A pesquisa exploratória uniu procedimentos qualitativos e quantitativos, com marco temporal de agosto de 2016 a dezembro de 2022. A dimensão qualitativa envolveu análise documental e de conteúdo de atos normativos (legislação) e documentos como planos de governo, discursos e pronunciamentos, cuja fonte foram os indexadores legislativos e a biblioteca da Presidência da República. Em seguida, foi analisado o posicionamento de outros atores/agentes, como: parlamentares no Congresso Nacional; entidades mantenedoras do setor privado; entidades representativas de movimentos sociais, estudantis e sindicais; da comunidade acadêmica e consultores, com base em seus *websites* e redes sociais. Por fim, a dimensão quantitativa se deu na análise de dados sobre o ProUni, como oferta de bolsas de estudo, tipo de bolsa, modalidade de ensino, e recursos orçamentários e tributários, com base no Tesouro Nacional e Dados Abertos do Governo Federal.

Análise e discussão dos resultados

Durante o Governo Temer, ocorreu a manutenção do ProUni, sem grandes modificações em sua operacionalização, cujos discursos e pronunciamentos oficiais sinalizavam a intenção de continuidade da política. Já durante o Governo Bolsonaro, apesar de sua manutenção, ocorreu uma alteração na lei do Programa, em torno dos critérios de elegibilidade.

Os dados quantitativos sobre o ProUni indicaram a manutenção de sua oferta, com expansão anual em quase todo o período. Desde 2010, foram ofertadas, em média, 326 mil bolsas por ano. Nos Governos Dilma (2011-2016), ocorreu crescimento médio de 5,8% ao ano. No Governo Temer, considerando para efeito da análise os anos de 2017-2018, o crescimento anual foi de 13,4%; e no Governo Bolsonaro (2019-2021), foi observada uma queda brusca anual, de 10,2%, em média, sendo que, somente em 2021, o número de bolsas ofertadas caiu 29,4%. Contudo, em 2020, ano inicial da pandemia, não foi observada queda, crescendo 1,0% ante 2019 (BRASIL, 2021a).

Destaca-se o crescimento da taxa de bolsas não ocupadas (ociosas), que atingiu sua mínima histórica em 2015 (24,2%), cresceu a partir de 2017 e chegou a 2021 ao nível recorde de 60,3%. Outros traços marcantes são o aumento da oferta de bolsas parciais, em detrimento das bolsas integrais, que eram majoritárias desde o começo da política; e o aumento das bolsas na modalidade de Educação a Distância (EaD), cuja participação passou de 18,5% em 2016 para 26,3% em 2020.

Em conjunto com a explosão da ociosidade de vagas, ocorreu maior movimentação em torno do ProUni a partir do Governo Bolsonaro, com propostas que geraram impactos

diretos ou indiretos ao ProUni. Em dezembro de 2021, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1.075, que gerou grandes alterações no Programa. A principal foi a possibilidade de serem beneficiários os estudantes egressos de escolas de ensino médio privadas, sem terem a condição de bolsistas integrais, como era a regra vigente anteriormente. Portanto, foi ampliado o público-alvo, abrindo espaço para outros potenciais beneficiários, o que poderia afetar a focalização para egressos de escolas públicas, apesar de mantidos os critérios de renda e reserva de vagas.

Na tramitação no Congresso, a MP nº 1075/2021 recebeu 57 emendas, sendo 34 delas acolhidas parcial ou integralmente. Na análise das 23 emendas rejeitadas, 17 concentraram-se em partidos considerados de oposição ao Governo Bolsonaro (PT, PDT, PSB), podendo-se destacar onze que propunham suprimir a maior mudança, ou seja, a possibilidade de alunos da rede particular sem condição de bolsista fazerem parte do programa (BRASIL, 2022b). Contudo, não possuíram força para barrar a maior mudança imposta pelo governo, cujo texto foi promulgado na Lei nº 13.450/2022.

Analisando o posicionamento dos principais atores, no Governo Temer, tanto no caso do Presidente quanto de seus Ministros da Educação (Mendonça Filho e Rossieli Soares), os discursos proferidos consideravam o ProUni como política social bem-sucedida, evidenciando tendência de continuidade, e de uma visão de incentivo ao acesso à educação superior, ainda que na esfera privada. No Governo Bolsonaro, podem ser destacados discursos de ruptura, em termos ideológicos, sociais e econômicos, tanto do Presidente, como de seus Ministros, em especial os ligados à ala ideológica conservadora (Ricardo Vélez Rodriguez, Abraham Weintraub e Milton Ribeiro).

Esses defendiam uma concepção de educação restringida à valorização ainda maior da esfera privada e do acesso cada vez mais elitizado. Nos planos de governo, há forte convergência com a agenda de organismos multilaterais, que há anos influenciam esse cenário, como a do Banco Mundial. Um exemplo é a equiparação da experiência do ProUni aos *vouchers* educacionais (subsídios estatais para custeio de despesas escolares particulares), sendo fortemente estimulados pelos Ministros da Educação Milton Ribeiro e da Economia, Paulo Guedes (BRASIL, 2020).

O Governo Federal, na Exposição de Motivos da MP de 2021, adotou discurso convergente com pautas e posicionamentos das entidades do setor privado, como a necessidade de ampliação do acesso, de atingir metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, e pela ênfase na redução da evasão e da ociosidade das vagas. Os impactos causados pela pandemia acabaram somando às justificativas já convergentes (BRASIL, 2021b).

Da ótica do setor privado, um interlocutor de destaque foi o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum), que congrega diversas entidades que realizam intensa articulação nos espaços do Poder Executivo e Legislativo. Na análise de

2016 a 2022 da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, documento anual do Fórum que reúne projetos legislativos de interesse, notou-se o apoio a projetos que ampliam o escopo de beneficiários do ProUni, como incluir os egressos do ensino médio da rede particular, o que ocorreu na mudança oficial em 2021; mas, também, de estender o Programa a outros beneficiários, como na pós-graduação e para pessoas idosas.

Destaca-se a criação de associações, novas redes de influência ou heterarquias (BALL, 2019), para influenciar a formulação de políticas, como a Aliança Saúde-Educação, que é intersetorial e composta pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP) e outras da saúde privada. Com objetivo semelhante, atuou o Movimento Não à Custa da Educação, liderado pela ANUP e outras 20 entidades apoiadoras (entre mantenedoras e entidades sindicais patronais). Iniciadas em meados de 2020 e 2021, possuíam o objetivo de discutir isenções tributárias e manter os benefícios fiscais do ProUni.

Já entre as entidades representativas de estudantes, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), e Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), embora não possuam posição consensual sobre o ProUni, verificou-se a ênfase na falta de diálogo sobre as alterações na política. Sob a ótica do acesso, apesar de também defenderem a ampliação do acesso e inclusão, os movimentos estudantis apontam para uma inclusão com maior equidade, incentivos à permanência, e o estabelecimento de contrapartidas, como maior regulação do setor privado, fiscalização e controle social. Contudo, as pautas promovidas por essas entidades não foram, em sua maior parte, vencedoras durante a tramitação e o enfrentamento público.

Considerações Finais

A pesquisa buscou compreender os novos contornos da agenda do ProUni. Embora tenha sido uma política que foi mantida entre os Governos, a disputa trouxe à tona elementos que influenciam a arena da educação superior há décadas no país, como as articulações do setor privado e as propostas de organismos internacionais multilaterais. Contudo, há sofisticções em torno dessas estratégias utilizadas na articulação e no diálogo direcionado a governantes e parlamentares, e a criação de associações que conformam novas redes de influência.

A convergência de discursos e propostas entre o Governo Federal e as entidades do setor privado, em torno da situação de ociosidade de vagas, somou-se ao fato de que aparentemente a crise gerada pela pandemia também pode ter sido utilizada como uma espécie de janela de oportunidades para a ampliação dos beneficiários do ProUni, ainda em 2021. Situação preocupante, pela promoção do acesso à educação superior estar cada vez mais conectada à lógica mercantil, implícita às instituições privadas.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen John. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v.13, n.2, p. 10-17, jul. 2006.

BALL, Stephen John. Serial Entrepreneurs, Angel Investors, and Capex Light Edu-Business Start-Ups in India: Philanthropy, Impact Investing, and Systemic Educational Change. *In: AMARAL, Marcelo Parreira do; STEINER-KHAMSI, Gita; THOMPSON, Cristiane. **Researching the Global Education Industry** - commodification, the market and business involvement. Palgrave Macmillan, 2019.*

BOWE, Richard; BALL, Stephen John; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. 1. ed. London: Routledge, 1992.

BRASIL, Senado Federal. **Audiência Pública Interativa da Comissão Mista – Covid-19**. 17/09/2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?30&reuniao=9817>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal de Dados Abertos. **ProUni**. 2021a. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. **EM nº 00060/2021 MEC**. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.450, de 25 de maio de 2022. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 26 mai. 2022a. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 124, de 2022-Plen/SF**. 2022b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=9135756>. Acesso em 07 abr. 2023.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate e FES, 2018.

SINGER, André. A reativação da direita no Brasil. **Opin. Pública**, v. 27, n. 3, set-dez. 2021.