

# **Prouni: uma análise da estratégia 12.20, da meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior**

**Ivete Maria Barbosa Madeira Campos**

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

**Fabiano de Souza Ferraz**

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

**Eduardo Ferreira da Silva Caetano**

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

**Diana Regina dos Santos Alves Ferreira**

Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia/GO – Brasil

## **Resumo**

Este artigo analisa a estratégia 12.20, do PNE (2014-2024), com foco específico no Programa Universidade para Todos (Prouni) e sua contribuição para o alcance da meta que trata do aumento da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. Para tanto, buscou-se analisar o Prouni a partir da sua criação e regulamentação bem como seus efeitos no período de 2006 a 2017. Neste estudo, além de verificar como o programa possibilita, no contexto das políticas públicas, o ingresso de estudantes na educação superior, identifica-se a motivação e a relação entre o programa e o segmento privado da educação superior, em especial as instituições com fins lucrativos. Trata-se de análise documental de dados obtidos por meio do Sistema do Prouni, do Siga Brasil, do Senado Federal, da Receita Federal, dentre outros.

Palavras-chave: **Plano Nacional de Educação (2014-2024). Prouni. Educação Superior.**

## ***Prouni: an analysis of strategy 12.20, goal 12 of the National Education Plan (2014-2024) to increase access to higher education***

## **Abstract**

This paper analyzes the PNE strategy 12.20 (2014-2024), with a specific focus on Programa Universidade para Todos (Prouni), and its contribution to the achievement of the goal of increasing the gross enrollment rate in higher education to 50% and the net rate for 33% of the population aged 18 to 24 years. To do so, we sought to analyze the Prouni from its creation and regulation, as well as its effects in the period from 2006 to 2017. In this study, in addition to verifying how the program enables, in the context of public policies, the entry of students into higher education, the motivation and the relationship between the program and the private segment of higher education are identified, especially for-profit institutions. This paper is a documentary analysis of data obtained through the Prouni System, Siga Brasil, the Federal Senate, the IRS, among others.

Keywords: **National Education Plan (2014-2024). Prouni. Higher Education.**

## Introdução

O acesso à educação superior no Brasil e as diferentes formas e condições de como esse processo vem ocorrendo historicamente têm sido tema de debates permanentes tanto na comunidade acadêmica como na esfera governamental. Notadamente, as políticas públicas, os programas e os instrumentos de planejamento vêm possibilitando a expansão do acesso à educação superior tanto por meio das instituições públicas como das instituições privadas.

De acordo com Lisniowski (2016), foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a educação passou a ser assegurada como direito público subjetivo – particularmente no tocante à educação básica – com vistas a garantir seu cumprimento num Estado Social de Direito, de forma obrigatória e gratuita. Para a autora, a educação superior no Brasil, por sua vez, foi marcada como:

Um nível de ensino mais elitizado da educação pública e manteve seu acesso restrito por diferentes meios de seleção, sendo demandada sua ampliação para atender as mudanças sociais, como se pretendeu com as cotas e outros mecanismos de inserção nas instituições superiores públicas (LISNIOWSKI, 2016, p. 74).

Dessa maneira, a educação superior, ao contrário da educação básica, não é vislumbrada como direito público subjetivo (LISNIOWSKI, 2016). Isso significa que requerer a expansão desse nível de ensino ocasionou a ampliação do número de vagas e matrículas em instituições privadas, bem como o aumento destas instituições e seu financiamento por meio de recursos do fundo público. A educação superior deixou de ser direito de todos e adquiriu caráter de serviço a fim de atender às demandas do mercado.

Este estudo debruça-se sobre o acesso à educação superior. Para isso, tem como objeto o cumprimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei nº 13.005 de 2014, que trata da elevação da taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, 2014). Para tanto, este trabalho tem como foco analisar a estratégia 12.20 da Meta 12, do PNE (2014-2024), de modo a destacar a ampliação dos benefícios, via Prouni, como estabelecido na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, por meio da renúncia fiscal das instituições de educação superior (IES) privadas, destinados a possibilitar o acesso a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores (BRASIL, 2005a).

Quanto aos aspectos metodológicos para sustentar a análise, foram utilizados, além de fundamentos teóricos, documentos e sítios oficiais, legislação e dados disponíveis nos sistemas governamentais, tais como o Sistema do Prouni, do Ministério da Educação (MEC), Siga Brasil, do Senado Federal e Receita Federal do Brasil. O período a ser considerado será entre 2006 a 2017, tendo em vista o curto período de implementação do PNE 2014-2024, que limita a disponibilidade de dados da sua execução. Além disso, a opção do período indicado se deve pelo fato de analisar-se o período anterior e posterior da implementação do PNE 2014-2024.

Em se tratando da meta estabelecida, verifica-se que o percentual da taxa líquida estabelecido no PNE é que se atinja 33% de uma população que já deveria estar na educação superior. Isso implica dizer, fundamentando-se no estudo realizado por Gomes e Moraes

(2012), que o governo brasileiro entende que a educação superior no País, segundo a classificação de Trow, é ainda um sistema de elite, portanto, necessita-se ampliar o acesso por meio de políticas públicas.

Para entender o que poderia designar um sistema de educação superior de elite, retomam-se os estudos realizados por Trow (2005). O autor analisou a transformação da educação superior no Reino Unido, em outros países da Europa e nos Estados Unidos, apontando as mudanças provocadas pelo desenvolvimento, em especial o econômico, nas sociedades e sobretudo no sistema educacional, com impacto na educação superior.

O pesquisador então classificou a educação superior em três sistemas: de elite, de massa e de acesso universal (TROW, 2005). O sistema de elite molda e prepara o indivíduo para desempenhar papéis característicos de uma classe dominante e compreende um número reduzido de estudantes, o que implicaria atender até 15% do grupo etário de 18 a 24 anos. O sistema de massa amplia seu grupo de abrangência, atendendo entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos, e destina-se à transmissão de habilidades e preparação para uma gama mais ampla de demandas e interesses de um público diversificado proveniente de classes sociais distintas. Já o sistema universal englobaria a “população inteira”. Trata-se do ingresso de uma população beneficiada pelo processo de transformação econômica, social e tecnológica. Compreende mais de 50% do grupo etário de 18 a 24 anos.

Segundo Gomes e Moraes (2012), à medida que se expande a taxa de matrícula na educação superior, há um ingresso crescente de parcelas da população. Portanto, as instituições de educação superior incorporam, de forma igualmente crescente, as diferenças sociais, econômicas, culturais, étnico-raciais e regionais. Isso implica pressionar os governos a promover a discussão sobre as políticas de igualdade, bem como equidade social e educativa, antes vistas como questões secundárias. Conseqüentemente, provoca o rompimento de um ensino tradicional e restrito a poucos (GOMES; MORAES, 2012).

A abrangência da educação superior brasileira, no que se refere ao acesso, encontra-se restrita a um percentual pequeno da população oriunda do ensino médio. Assim, o cumprimento da meta 12, tomando o referencial teórico de Trow (2005), possibilitaria a transição da educação superior brasileira do sistema de elite para o sistema de massa. Nesse contexto, o entendimento, como está posto no PNE 2014-2024, é que a estratégia 12.20 contribui para que se cumpra a meta 12, ou seja, programas do governo federal como o Prouni e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) colaboram de forma significativa para a ampliação do acesso à educação superior.

Este estudo analisa como o Prouni possibilita o ingresso de um contingente maior de estudantes no contexto das políticas públicas. Pretende-se identificar o que motivou um programa que tem como finalidade contemplar o segmento privado da educação superior, em especial as instituições com fins lucrativos, a constar de um instrumento de planejamento decenal do Estado brasileiro, norteando as políticas públicas destinadas à educação no País. Visa-se também identificar como o Prouni contribui para o cumprimento da meta 12 do PNE 2014-2024, propiciando a democratização do acesso à educação superior com inclusão e qualidade.

Se tomarmos como referência padrões internacionais, o alcance do ensino superior no Brasil – 17% da população entre 18 e 24 anos – está abaixo do desejável. A resposta a essa condição precária deve ser, de acordo com o PNE, o esforço para ampliar a

participação desses jovens no ensino superior para 33%, até 2024. Além disso, projeta-se que a rede pública de ensino deva participar com pelo menos 40% dessa ampliação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 13).

A proposta deste estudo justifica-se pela relevância de compreender os efeitos do Prouni no tocante ao acesso à educação superior brasileira no período de 2006 a 2017. Esse recorte dá-se pela necessidade de analisar a contribuição do Prouni na educação superior, uma vez que é concedida renúncia fiscal por meio de tributos quando da adesão ao programa e seus desdobramentos conforme a natureza jurídica das IES, com ou sem fins lucrativos.

Estudos como o de Carvalho (2011) apontam que o Prouni vem cumprindo o papel a que se propôs, uma vez que contribuiu para ampliar o acesso das camadas mais pobres à educação. Por outro lado, beneficia muito o setor privado da educação superior, sobretudo as instituições com fins lucrativos. Segundo Carvalho (2011, p. 358):

Mais uma vez, o instrumento financeiro preponderante destinado ao segmento privado trata-se da imunidade e isenção de tributos. Esse mecanismo continuou a beneficiar as IES não lucrativas e filantrópicas. No entanto, por pressão dos atores vinculados às IES privadas, sobretudo, as mercantis que se sentiram prejudicadas por perderem o benefício da desoneração tributária, o tema voltou à baila. Sob a alegação de dificuldades financeiras enfrentadas pelas IES decorrentes da inadimplência, evasão e desistência do alunado, demandou-se do Poder Público uma solução para evitar falências e fechamento de cursos. Logo, tal cenário tornou-se um dos fatores motivadores para que o governo federal concedesse papel de destaque à ampliação do gasto tributário. Em outras palavras, a desoneração fiscal não só permaneceu no horizonte da política pública durante o governo Lula, como adquiriu nova configuração, a partir de 2005, por intermédio da implementação do Prouni (CARVALHO, 2011, p. 358).

Sob essa perspectiva, o artigo é composto, além da introdução e considerações finais, por três seções. Na primeira seção, apresenta-se o Prouni como política pública de acesso à educação superior e detalha como se deu a sua inserção no PNE 2014-2024 por meio da atuação dos principais atores interessados nos benefícios decorrentes do programa. Na segunda seção, são apontados os números sobre o programa, sua participação no cumprimento da meta 12 e suas implicações em termos de gasto tributário. Por fim, na terceira seção, destaca-se o Prouni e sua relação com a Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

## **O Prouni como componente de política pública de acesso à educação superior e inclusão na estratégia 12.20, da meta 12, do PNE (2014-2024)**

O PNE 2014-2024, aprovado e institucionalizado pela Lei nº 13.005, de 2014, resultou de um longo debate promovido com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, da qual participaram todos os segmentos da sociedade brasileira envolvidos com a educação. Portanto, muitas foram as propostas apresentadas para todos os níveis e modalidades.

O Documento Final resultou de um rico processo de construção coletiva, desencadeado pela decisão política de submeter ao debate social as ideias e proposições em torno da construção do Sistema Nacional de Educação, que assegurasse a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil (MEC, 2010, p. 7).

O Documento Final da Conae argumenta, no item que trata das bases para a democratização em todos os níveis e modalidades de educação, que a educação superior,

por ser um bem público social e um direito, é dever do Estado (MEC, 2010). Dessa forma, o acesso à educação superior e a permanência nela implicam políticas públicas de inclusão social e programas de assistência estudantil destinados aos estudantes de baixa renda. No entanto, nas recomendações do mesmo documento, relativas ao financiamento da educação superior, é possível identificar a sugestão de ampliar a discussão sobre a política do Prouni para que os recursos públicos destinados a programas como esse possam ser revertidos para a reestruturação das instituições públicas de educação superior, fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade.

Assim, no Documento Final da Conae não ficou explícita a recomendação do Prouni como política pública de acesso à educação superior, bem como na proposta do Poder Executivo encaminhada à Câmara dos Deputados pela Subchefia de Assuntos Parlamentares do Palácio do Planalto (MEC, 2010). Todavia, no Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-B, de 2010 (BRASIL, 2010), a Estratégia 12.20 já está explícita, como o estabelecido na Lei nº 13.005 de 2014. Cabe ainda destacar que a inclusão do Prouni como estratégia de acesso à educação superior foi sugerida pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) em documento apresentado como contribuição, em Audiência Pública, ao “[...] debate sobre as divergências entre o Senado Federal e à Câmara dos Deputados a respeito do PNE 2010/2020” (ABMES, 2010).

Pode-se inferir que foi durante a tramitação do Projeto de Lei do PNE no Congresso Nacional que se elaborou a Estratégia 12.20 como ela se apresenta na lei que regulamenta o atual PNE, em que pese isso não estar explicitado no Documento Final da Conae (MEC, 2010). Isso leva à interpretação de que houve muitas mudanças na proposta inicial encaminhada pelo Poder Executivo, que por sua vez já havia inserido de forma restrita as deliberações da Conae de 2010. As mudanças decorrem da capacidade que o segmento privado da educação superior tem de ocupar os espaços políticos para fazer valer seus interesses. De acordo com Minto (2018, p. 6):

Na elaboração de uma peça como o PNE, abre-se a possibilidade de alterar as linhas gerais de implementação das políticas para a educação. Para o setor privado, representa uma possibilidade de reorganização dos seus interesses perante o Estado, mormente de ampliar as estratégias de captura do fundo público num contexto em que os serviços se tornam cada vez mais estratégicos para frações da burguesia brasileira.

Dessa forma, para uma melhor compreensão a respeito do Prouni como programa do governo federal, ao constituir-se em política pública e estratégia do PNE 2014-2024 destinadas a ampliar o acesso à educação superior e conseqüentemente aumentar a taxa de matrícula na educação superior, é necessário, preliminarmente, entender conceitos sobre políticas públicas e sobre a concepção da educação superior.

Höfling (2001, p. 31) pontua que políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”; ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Assim, o Estado é entendido como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo por meio de um conjunto de programas e projetos que vão ao encontro da sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 31). Sendo o Estado responsável pelas políticas públicas, sua implementação envolve um número de agentes, sejam eles de governo, de diferentes instituições, de diversas esferas de atuação e, sobretudo, dos envolvidos e alvos da política pública a ser implementada.

Já para Carvalho (2011, p. 15), política pública é entendida

[...] como um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental que procura responder a demandas de grupos de interesse. Sob o enfoque concreto, implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem seu principal referente nas instituições do Estado, sobretudo, na máquina governamental.

Na percepção de Boneti (2011, p. 17-19), políticas públicas são

[...] ações que nascem do contexto social, mas passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa [...] resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder [...] quando a ação do Estado, ou conjuntos delas, tem como objetivo transformar a realidade numa perspectiva de futuro, não apenas momentâneo.

Em relação ao Brasil, Boneti (2011) considera que a elaboração de políticas públicas leva em conta fatores como industrialização, globalização, incentivo do capital estrangeiro, desestatização e universalização da racionalidade com forte viés ideológico da expansão do capitalismo pelo mundo. Esse processo se dá em meio ao estabelecimento de uma correlação de forças não só do grupo econômico dominante, mas também dos diferentes movimentos sociais. Isso garante, de certa forma, a valorização da diferença quando formadores de opinião participam das negociações de definição de políticas públicas.

O percurso histórico da educação brasileira apresenta-se por vários momentos em uma construção dialética, constituindo-se desde sua origem pela dependência da formação de uma elite em detrimento do acolhimento social e democrático, desvirtuando-a dos seus princípios sociais e culturais. Nesse contexto, Anísio Teixeira (1998, p. 10) destaca que:

[...] pensar a universidade é situá-la no contexto das vicissitudes de que emergiu renovada a cada nova crise. Pensar a universidade é pensar as questões cruciais para o homem e para a mulher situados em diferenças históricas, sociais e culturais. Pensar a universidade é pensar o mundo que se quer mais humano, mais justo, mais sábio. Preocupar-se com o futuro da universidade faz sentido na medida em que essa pré-ocupação abre novas perspectivas que forcem o futuro a falar. Mas o futuro permanecerá mudo a nossas interrogações se não tivermos presentes as lições do passado e deixarmos adormecidos os textos mais capazes de aguçar nossas inquietudes.

Assim, percebe-se que os caminhos percorridos pela educação brasileira foram, por vezes, constituídos sem uma perspectiva de acesso para a sociedade como um todo e sem entendimento ou ações adequadas para pensar nos avanços necessários e possíveis para o desenvolvimento do País. Com isso, negligenciaram-se os anseios de determinadas classes sociais, particularmente aquelas já marginalizadas historicamente, deixando-se de acolher as pretensões da qualidade almejada. A Tabela 1 sintetiza o contexto contemporâneo da educação superior brasileira.

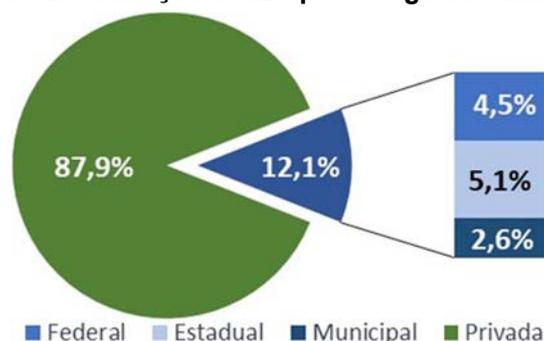
**Tabela 1 – Instituições de educação superior, organização acadêmica e categoria administrativa**

ANO	TOTAL	UNIVERSIDADE		CENTRO UNIVERSITÁRIO		FACULDADES		IF e CEFET	
		PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICO	PRIVADO	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICO	PRIVADO
2017	2.448	106	93	8	181	142	1.878	40	Não se aplica

Fonte: Inep (2018).

Na Tabela 1, verifica-se como se apresenta o ensino superior brasileiro tendo como referência o Censo do Ensino Superior de 2018, com 296 IES públicas e 2.152 IES privadas. Entre as IES privadas, predominam as faculdades (87,3%). Em relação às IES públicas, 124 (41,9%) são estaduais; 106 (36,8%) são federais; e 63 (21,3%) são municipais. Os oito centros universitários públicos são todos municipais. O gráfico a seguir explana o percentual dessas instituições distribuídas pelo Brasil (INEP, 2018). Entre as IES públicas e privadas, a distribuição pode ser verificada no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Distribuição de IES por categoria administrativa**



Fonte: Inep (2018).

A partir dos dados apresentados, percebe-se que há o predomínio significativo de IES privadas, com representação de 87,9% do setor privado. Logo, os dados refletem a política adotada pelo governo federal a partir dos anos 1990 para a universalização do ensino fundamental nas esferas administrativas estadual e municipal<sup>1</sup>. Com a expansão desse nível de ensino, um contingente significativo de jovens ingressa no ensino médio e pressiona para o ingresso na educação superior. Nesse sentido, caberia ao governo federal elaborar e implementar uma política pública nacional de expansão de vagas na educação superior. Ao mesmo tempo, as faculdades e universidades privadas também se prepararam para absorver os jovens recém-egressos do ensino médio (SOUZA; MENEZES, 2014).

Como já posto, uma política pública é formulada em meio a um conjunto de influências de cunho político, social e econômico sobre a decisão governamental. Com o Prouni, não foi diferente. Segundo Carvalho (2011), a significativa expansão do setor privado da educação superior que houve entre 1995 e 2002 implicou um grande número de vagas ociosas, bem como dificuldades do alunado em concluir a graduação. Isso provocou muita desistência e abandono, com implicações nas finanças das IES privadas. O segmento privado do ensino superior então se mobilizou para influenciar a constituição de políticas públicas capazes de minimizar os impactos de suas vagas ociosas e evitar a falência de muitas instituições desse segmento. Segundo a autora, tais fatos motivaram a criação das associações das IES privadas e seu consequente apoio à implantação do Prouni.

Por sua vez, no segmento privado a situação que já era delicada se agravou. A aceleração da taxa de ociosidade motivou as constantes reivindicações dos atores vinculados às IES para que o MEC tomasse alguma providência para resolver o

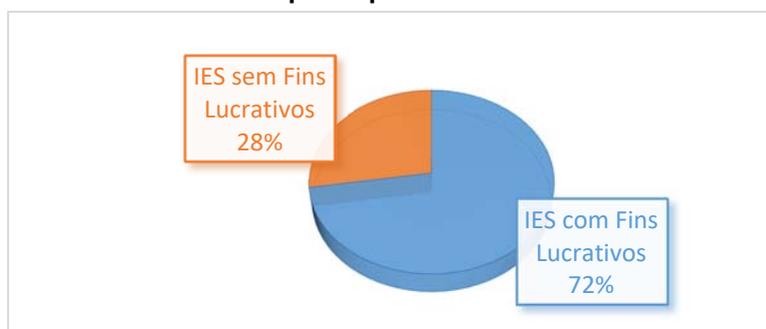
<sup>1</sup> Como exemplo significativo, pode ser destacada a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental.

problema. Este foi exacerbado pela dificuldade das IES em manter a maioria do corpo discente até a conclusão dos estudos, diante do aumento da taxa de evasão e desistência. O PROUNI originou-se, em parte, da pressão desses atores, já que parcela das vagas não preenchidas se transformou em bolsas de estudos mediante renúncia fiscal concedida pela União, de maneira a dar condições para que o aluno permanecesse frequentando o nível superior (CARVALHO, 2011, p. 314-315).

Portanto, o setor privado participa efetivamente do processo de formulação e implementação de diversas políticas públicas e pode contribuir, de certa forma, para a promoção de ações sociais de interesse público. Nesse contexto, o Prouni foi instituído pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), convertida na Lei nº 11.096, de 2005, e regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 2005 (BRASIL, 2005b), além de portarias referentes a sua operacionalização. O Prouni foi apresentado como alternativa de diminuição de um abismo social, historicamente constituído, ao se destinar à educação superior. Consiste na concessão de bolsas de estudo por instituições privadas para brasileiros sem diploma de curso superior, professores da rede pública de ensino e estudantes portadores de deficiência. Dessa forma, é dirigido a alunos com renda *per capita* de até três salários mínimos, egressos do ensino médio da rede pública e ou da rede particular em condição de bolsistas integrais. Além disso, leva em conta as notas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)<sup>2</sup>. Com a Lei nº 12.431/2011, houve mudança no cálculo da isenção: deixou de ser bolsas ofertadas e passou para bolsas ocupadas.

O Prouni foi criado em um contexto de fortes debates ideológicos em torno do papel do Estado na política nacional de educação superior (CARVALHO, 2011). Conta com uma configuração de IES participantes predominantes com fins lucrativos, como ilustra o Gráfico 2:

**Gráfico 2 – IES participantes do Prouni em 2017**



Fonte: Elaboração dos autores com base em SisProuni. Dados atualizados em 2017.

Do total de 2.152 IES privadas (conforme Tabela 1), 1.119 são participantes do Prouni, sendo que, segundo o Gráfico 2, 811 (72%) têm fins lucrativos e 308 (28%) são sem fins lucrativos. Assim, são as IES com fins lucrativos as maiores beneficiadas com a renúncia fiscal proporcionada pelo Prouni.

A instituição que adere ao Prouni fica isenta dos seguintes impostos e contribuições 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

<sup>2</sup> O Enem foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes de ensino médio de escolas públicas e particulares. Desde 2009, agregou outra função: tornou-se também uma avaliação que seleciona estudantes de todo o País para instituições federais de ensino superior e para programas do governo federal, como Sisu, Prouni e Fies (INEP, 2018).

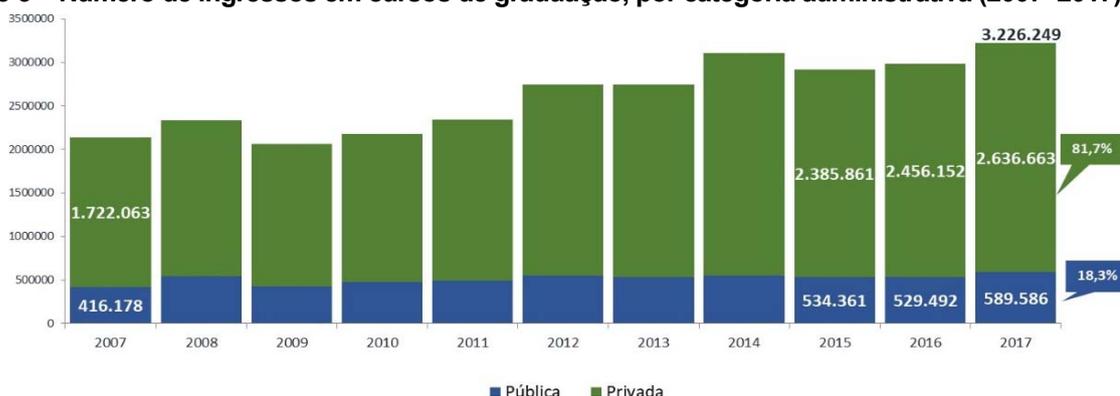
Seguridade Social (Cofins); e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As IES recebem isenção parcial de todos esses tributos, embora isso tenha causado efeitos diferentes em cada tipo de IES participante do programa, uma vez que as entidades beneficentes de assistência social que atuam na educação superior já contribuía para o PIS com 1% sobre a folha de salários, enquanto as demais sem fins lucrativos pagavam apenas PIS de 1% sobre a folha de salários e Cofins de 3% sobre o faturamento. Já as IES lucrativas pagavam, antes do Prouni, 25% de IRPJ e 9% de CSLL, mais 3% de Cofins e 0,65% de PIS sobre o faturamento (SOUZA; MENEZES, 2014).

## O Prouni em números: comparativo com o PNE (2014-2024), cumprimento da estratégia 12.20 e implicações de gasto tributário

A meta 12 do PNE, que tem por finalidade a expansão com qualidade da educação superior em nível de graduação, divide-se em três objetivos: determinar que o total de matrículas em cursos de graduação seja equivalente a 50% da população brasileira em 2024, que seria a taxa bruta; estabelecer que 33% da população de 18 a 24 anos, até 2014, tenha acesso aos cursos de graduação, ou seja, a taxa líquida; e fazer a expansão das matrículas nas IES públicas entre 2014 e 2024 equivaler a, no mínimo, 40% da expansão total de matrículas. Das três finalidades, o Prouni pode incidir, como estratégia de acesso à educação superior, nas taxas líquidas e brutas de matrícula via iniciativa privada.

Na década de 2010, 81,7% dos ingressos na educação superior ocorrem via rede privada, correspondendo, em 2017, a aproximadamente 2,6 milhões de ingressantes, como mostra, a seguir, o Gráfico 3. No mesmo período, desse total de ingressantes, somente foram concedidas 210.599 bolsas do Prouni, conforme Tabela 2. Isso significa que apenas 8% dos estudantes são contemplados com bolsas integrais ou parciais do Prouni – um percentual baixo, considerando as isenções fiscais e o que deixa de ser arrecadado, como será analisado adiante.

**Gráfico 3 – Número de ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa (2007–2017)**



Fonte: Inep (2018).

Na Tabela 2, é apresentada a concessão de bolsas do Prouni por faixa etária e o total de bolsas concedidas. Verifica-se que, em relação ao total de ingressos na rede privada (Gráfico 3), as bolsas concedidas representam apenas 8% de ingressantes beneficiários. Das 1.831.837 bolsas concedidas entre 2006 e 2017, 609.416 foram destinadas a estudantes da faixa de 18 a 24 anos. Isso representa 33%, um percentual equivalente ao total de bolsas concedidas para o conjunto dos alunos.

Portanto, ao analisar os dados do Prouni de 2006 a 2017, na Tabela 2, percebe-se um crescimento considerável da oferta de bolsas do Prouni na maioria das faixas etárias dos alunos. Esse fato indica um crescimento nas vagas propiciadas por esse programa e evidencia como a estratégia 12.20 colabora para o atingimento da meta 12 do PNE (2014-2024).

**Tabela 2 – Prouni em números: concessão de bolsas por faixa etária**

Aprovados no Prouni por faixas de idade entre 2006 e 2017

ANOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Total	95.444	88.880	105.133	137.171	128.647	146.163	149.420	145.942	194.528	219.806	210.104	210.599	1.831.837
Até 14 anos	305	-	12	75	4	5	6	1	-	-	-	-	408
Entre 15 e 17 anos	21	-	-	13	3	1	2	-	-	1	1	45	87
Entre 18 e 24 anos	109	-	12	85	45	2.182	28.616	50.632	97.660	127.843	142.417	159.815	609.416
Entre 25 e 29 anos	1.267	14.930	30.993	53.054	63.451	80.201	63.889	47.711	45.079	43.305	33.207	25.220	502.307
Entre 30 e 39 anos	78.724	59.583	57.776	63.267	47.739	46.367	41.119	33.779	36.010	34.617	24.940	18.732	542.653
Entre 40 e 59 anos	14.493	13.955	15.867	20.089	16.751	16.837	15.302	13.440	15.328	13.691	9.345	6.647	171.745
60 anos ou mais	525	412	473	588	654	570	486	379	451	349	194	140	5.221

Fonte: SisProuni, MEC.

Constata-se na Tabela 2 que, na faixa dos ingressantes entre 18 e 24 anos, ocorreu aumento de 56% de concessão de bolsas de 2012 para 2013. Observa-se ainda que, com exceção de 2007, a concessão de bolsas pelo Prouni no âmbito nacional foi sendo ampliada ano a ano, totalizando em torno de 2 milhões de bolsas concedidas. Antes do PNE (2014-2024), a faixa etária mais contemplada era a que compreende de 25 a 39 anos. A partir de 2014, percebe-se um aumento significativo na faixa de 18 a 24 anos.

Nas concessões de bolsas por região e estados, a Região Sudeste e o estado de São Paulo concentram o maior número de bolsas concedidas, quase a metade do total entre 2006 e 2017. Destas concessões, observa-se também uma grande disparidade entre os estados. Em Roraima, por exemplo, além de ter decrescido o número de bolsas, o total desse estado representa apenas 0,12% das bolsas concedidas<sup>3</sup>. Dados de 2017 do SisProuni apresentam que, de 2006 a 2017, considerando o recorte de raça/cor, a maior parcela contemplada foi a de estudantes brancos, correspondendo a 1.075.817 das bolsas concedidas. Estudantes

<sup>3</sup> Roraima foi tomado como parâmetro por ser um estado com uma expressiva população indígena e uma complexidade de problemas sociais e econômicos. A Região Norte foi considerada por se entender que se trata de uma região que poderia representar o público-alvo do programa.

indígenas receberam 2.701 e, pretos, 312.933. Além da desigualdade regional na concessão de bolsas, questiona-se seu caráter social.

Segundo o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016, apresentado pelo Inep (2016, p. 274-280), “[...] o desafio para atingir a meta de 50% para a Taxa Bruta de Matrícula – TBM é desigual entre as grandes regiões do País, sendo maior no Norte e no Nordeste, onde a taxa apresentava, em 2014, índices próximos à metade da meta nacional para 2024”. O documento conclui que as desigualdades regionais no acesso da população de 18 a 24 anos aos cursos de graduação assemelham-se às desigualdades observadas na análise da TBM.

Nos dados coletados do Censo da Educação Superior, ao analisar a proporção de vagas novas ocupadas por categoria administrativa, foi o segmento público, representado pelas instituições federais e estaduais, que teve maior taxa, de 82%, sendo que o federal chega a 91%. No segmento privado, a ocupação é de 32,1%. O que se observa é que políticas públicas como o Prouni, considerando todos os incentivos, não são suficientes para a ampliação do acesso à educação superior. Já em relação às vagas remanescentes, o segmento privado também apresenta uma taxa de ocupação baixa, de 11,2% (INEP, 2017).

Ao analisar os números do Prouni, a isenção fiscal não pode ser deixada de lado. Assim, “[...] no âmbito do conjunto de renúncias fiscais, o Prouni é uma das principais formas de renúncia fiscal em favor de entidades privadas de ensino superior” (SANTOS FILHO, 2016, p. 24). O programa tem sua relevância, dada a relação com o acesso e a expansão da educação superior por meio do crescimento do número de matrículas, de maneira a contribuir com o alcance da meta 12 do PNE (2014-2024). No entanto, trata-se da concessão de benefícios tributários e financiamento público à iniciativa privada. Assim, ao analisar valores e tributos especificados na Tabela 3, verifica-se que o gasto tributário em valores reais corresponde, de 2006 a 2017, a R\$ 17.353.716.909,69.

**Tabela 3 – Renúncia fiscal do Prouni**

(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2018)

Ano	IRPJ	PIS-Pasep	CSLL	Cofins	Subtotal	Total
	a	b	c	d	e=(b+c+d)	f=(a+e)
2006	210.395.693,03	23.366.391,87	70.823.033,52	107.844.884,37	202.034.309,76	412.430.002,79
2007	290.033.740,63	45.446.107,52	97.630.656,06	209.751.262,48	352.828.026,06	642.861.766,69
2008	308.464.506,28	61.122.194,52	105.597.416,44	282.102.440,16	448.822.051,12	757.286.557,40
2009	328.972.531,93	71.477.260,68	151.998.449,35	329.895.047,89	553.370.757,92	882.343.289,85
2010	464.825.395,34	85.290.464,28	160.649.244,89	393.648.299,76	639.588.008,93	1.104.413.404,27
2011	416.656.855,42	86.579.655,31	137.761.621,81	399.598.406,29	623.939.683,41	1.040.596.538,83
2012	538.708.819,21	109.269.055,83	170.546.749,45	504.318.719,77	784.134.525,05	1.322.843.344,26
2013	810.144.516,89	117.427.359,43	288.779.091,25	541.972.424,31	948.178.874,99	1.758.323.391,88
2014	824.231.311,06	119.469.185,12	293.800.381,74	551.396.241,23	964.665.808,09	1.788.897.119,15
2015	1.394.067.910,20	117.819.469,92	513.171.822,16	543.782.241,39	1.174.773.533,47	2.568.841.443,67
2016	1.388.390.990,57	117.339.685,27	511.082.086,39	541.567.779,27	1.169.989.550,93	2.558.380.541,50
2017	1.365.662.845,08	115.418.818,69	502.715.603,58	532.702.242,05	1.150.836.664,32	2.516.499.509,40
<b>Total Geral</b>	<b>8.340.555.115,64</b>	<b>1.070.025.648,44</b>	<b>3.004.556.156,64</b>	<b>4.938.579.988,97</b>	<b>9.013.161.794,05</b>	<b>17.353.716.909,69</b>

Fonte: Elaboração dos autores com base em Receita Federal do Brasil e Lei Orçamentária Anual.

Vale ressaltar que parte do ingresso na educação superior são alunos oriundos do ensino médio cursado em escolas públicas e que pertencem à classe social baixa; logo, é necessário considerar a dimensão de permanência, visto que pesquisas sobre evasão têm mostrado que a matrícula não assegura a efetiva continuidade ou a conclusão do trajeto acadêmico, tanto na rede pública como na privada (VELOSO; ALMEIDA, 2002). Nesse contexto, além das renúncias fiscais, outro estímulo com recursos diretos do governo federal é o Programa Bolsa Permanência, como forma de fortalecer o Prouni e beneficiar as IES privadas, em especial as com fins lucrativos, já contempladas com renúncia fiscal. Segundo Carvalho (2011, p. 376), diante do quadro social e educacional:

Cabe questionar a efetividade de tal programa, uma vez que as camadas de baixa renda não necessitam apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas podem oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa.

Dessa forma, para dar suporte e reforçar as bolsas concedidas via Prouni e possibilitar a permanência do aluno beneficiário desse programa, o governo federal criou o Programa Bolsa Permanência Prouni. Trata-se de um benefício com o valor máximo equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica. Foi instituído pela Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, exclusivamente para custeio das despesas educacionais a estudantes beneficiários de bolsa integral do Prouni, matriculado em curso de turno integral, conforme critérios de concessão, distribuição, manutenção e cancelamento de bolsas a serem estabelecidos em regulamento, inclusive quanto ao aproveitamento e à frequência mínima a ser exigida do estudante (Lei nº 12.431/2011). A seleção dos bolsistas aptos ao recebimento da bolsa permanência é realizada no primeiro dia de cada mês, observado o cálculo da carga horária e a disponibilidade orçamentária e financeira do MEC. Destina-se a estudantes com bolsa integral do Prouni, matriculados em cursos presenciais com no mínimo seis semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a seis horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino no MEC.<sup>4</sup>

Conforme a Tabela 4, estima-se que, de 2006 a 2017, foi concedido um total de 686.892 bolsas permanência somente para os alunos do Prouni.

<sup>4</sup> Informações retiradas do site <http://Prouniportal.mec.gov.br/bolsa-permanencia>

**Tabela 4 – Estimativa de bolsas permanência no Prouni (2006–2017)**

Número médio de bolsas pagas por mês e ano		
Ano	Quantidade, em média, de bolsistas pagos por mês	Estimativa de bolsistas contemplados, em média, por ano
2006	990 × 12 meses	11.880
2007	2.133 × 12 meses	25.596
2008	2.961 × 12 meses	35.532
2009	3.944 × 12 meses	47.328
2010	4.419 × 12 meses	53.028
2011	5.144 × 12 meses	61.728
2012	5.250 × 12 meses	63.000
2013	5.268 × 12 meses	63.216
2014	5.589 × 12 meses	67.068
2015	6.298 × 12 meses	75.576
2016	7.570 × 12 meses	90.840
2017	7.675 × 12 meses	92.100
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>686.892</b>

Fonte: Elaboração dos autores com base em SisProuni do MEC.

Essas bolsas foram pagas com os recursos financeiros destinados ao Programa Bolsa Permanência, assegurados anualmente na Lei Anual Orçamentária (LOA) por meio da Ação Orçamentária-0A12 – Concessão de Bolsa-Permanência no Ensino Superior. Ao analisar-se a estimativa de concessão de bolsas permanência, apesar do aumento ao longo dos anos, percebe-se que ainda é um número pequeno de beneficiários, conforme a Tabela 5.

**Tabela 5 – Valores destinados ao Programa Bolsa Permanência – Ação Orçamentária 0A12 – LOA (Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2018)**

Ano	Ação Orçamentária 0A12 R\$	Empenhado Bolsa Permanência – Prouni	Empenhado Bolsa Permanência - IFES*
2006	6.805.689,56	6.805.689,56	-----
2007	14.156.129,28	14.156.129,28	-----
2008	18.592.495,64	18.592.495,64	-----
2009	23.610.789,13	23.610.789,13	-----
2010	25.187.758,19	25.187.758,19	-----
2011	29.652.998,19	29.387.369,97	-----
2012	33.446.638,63	33.448.385,19	-----
2013	80.023.596,88	33.535.556,99	46.418.015,00
2014	96.665.770,60	33.460.273,63	63.108.707,35
2015	151.337.010,64	34.580.896,63	116.350.685,02
2016	169.914.266,19	38.228.826,73	131.685.439,46
2017	190.014.685,92	37.464.985,92	152.549.700,00
<b>Total</b>	<b>839.407.828,84</b>	<b>328.459.156,86</b>	<b>510.112.546,82</b>

\*Somente a partir de 2013 as IFES passaram a ser contempladas pelo Programa Bolsa Permanência. Para as IFES, a concessão da Bolsa Permanência não está regulamentada em lei.

Fonte: Elaboração dos autores com base em Siga Brasil. Senado Federal.

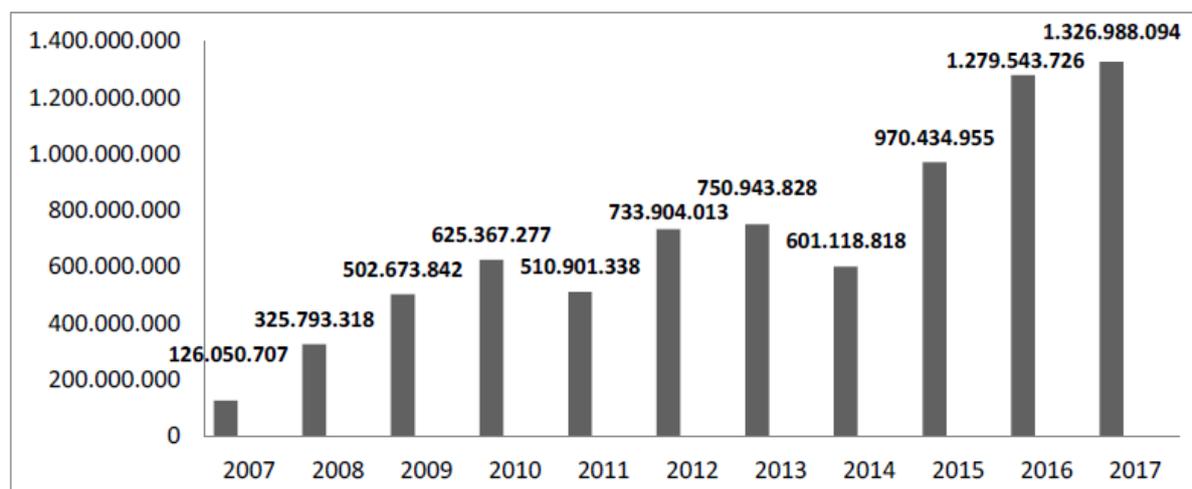
Em relação ao Programa Bolsa Permanência, ao verificar tanto a Tabela 4 como a Tabela 5, percebe-se que, a partir de 2014, quando o PNE 2014-2024 foi publicado, houve um aumento na concessão de bolsas e, conseqüentemente, na alocação de recursos financeiros na Ação Orçamentária-0A12. No entanto, para o Bolsa Permanência Prouni, a designação e o aumento nos recursos orçamentários não foram tão significativos, como se pode ver na Tabela 5. O mais significativo é a designação de recursos públicos para reforçar o segmento privado com fins lucrativos. Como demonstrado no Gráfico 2, o Prouni tem 72% de adesão de instituições de educação superior do setor privado, que configuram, na definição de Carvalho (2017), estabelecimentos mercantis. Além disso, o segmento privado tem cada vez mais acesso aos recursos financeiros públicos. Tais recursos foram de R\$ 328.459.156,86 de 2006 a 2017, conforme a Tabela 5, diretos do fundo público. Infere-se, segundo Minto (2018), que a inserção do Prouni no PNE ratifica que a participação das IES privadas nas transferências de recursos públicos não consiste numa política ou ação transitória, mas numa política de Estado, camuflada na perspectiva de ampliação do acesso e da permanência de um contingente maior de alunos na educação superior.

## O Prouni e sua relação com a Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016

Em 2016, foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como teto dos gastos públicos. Essa emenda alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal, que limitou o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Além disso, restringiu os gastos públicos nas áreas sociais, inclusive gastos com a educação pública, reajustando os aumentos somente ao valor da inflação. Por outro lado, a EC nº 95 não limitou recursos destinados ao pagamento da dívida pública (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Assim, os recursos do Poder Executivo central para gastos com a educação pública têm sido limitados, ao contrário das isenções tributárias, que apresentam crescimento ano após ano, conforme o Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Previsão dos gastos tributários referentes ao Prouni (2007–2017)**



Fonte: Elaboração dos autores com base no Demonstrativo de gastos tributários da Secretaria da Receita Federal.

O Gráfico 4 evidencia a contradição entre o ajuste fiscal implementado pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e a renúncia fiscal permitida pelo Prouni. Enquanto a Nova Regra Fiscal limita o crescimento da aplicação em gastos com a educação, a renúncia tributária cresce a cada ano. Desse modo, os recursos para instituições de ensino superior privado usufruem de aumento maior para a aplicação em educação do que as instituições públicas (AMARAL, 2009; CAETANO; CAMPOS, 2019).

## Considerações finais

O governo federal tem registrado na estratégia 12.20, do PNE (2014-2024), o Prouni como um dos programas a proporcionar o cumprimento da meta 12. Isso implica ampliar os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo MEC via Prouni. Ao mesmo tempo, é responsabilidade da União, segundo o artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assegurar em seu orçamento recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas – no caso, as instituições federais de educação superior, que também são incentivadas a contribuir para a ampliação do acesso à educação superior na meta. Há, portanto, uma ambiguidade na responsabilidade do governo federal enquanto gestor do financiamento das IFES e na concessão de isenção fiscal ao segmento privado da educação superior.

O Prouni possibilita que as instituições educativas com finalidade lucrativa fiquem isentas dos seguintes tributos: PIS-Pasep, CSLL e Cofins, que é pago de maneira integrada com o PIS e, portanto, incide também sobre o programa de seguro-desemprego. Tais isenções provocam divisão de recursos com seguro-desemprego, direitos à saúde e pagamento do PIS. Calculando o que não foi arrecadado, com a isenção possibilitada ao Prouni de 2006 a 2017, estima-se um valor total em renúncias de R\$ 9.013.161.794,05 para os três tributos. O total da renúncia fiscal é de R\$ 17.353.716.909,69.

Soma-se a isso o fato de que a educação superior brasileira alcança apenas 17% da população da faixa etária entre 18 e 24 anos. Essa realidade é considerada muito abaixo do desejável. Atingir a meta estabelecida no PNE, que prevê elevar a participação de jovens para 33% até 2024, constitui um dos grandes desafios apontados no estudo realizado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, em 2018, bem como a ampliação da oferta de vagas na educação superior.

Concedida a isenção fiscal às IES privadas, estima-se que foi significativo o gasto tributário, em termos de renúncia fiscal, por parte do governo federal com o Prouni. Além disso, não se pode descartar o caráter mercadológico ao atender à demanda do setor privado da educação superior, sobretudo aquele com fins lucrativos. Entretanto, o programa tem de certa forma cumprido seu caráter social quando inclui parcela da população que dificilmente teria acesso à educação superior, pois abre a oportunidade para alunos de baixa renda por meio de bolsa concedida pelas IES que aderiram ao programa.

De acordo com Carvalho (2011), o programa possibilita que as IES lucrativas, ao mesmo tempo que acessam recursos públicos indiretos, usufruam dos mercados financeiros. O programa estimulou, assim, a expansão e transformação de estabelecimentos não lucrativos em empresas educacionais.

A rede privada ofertou 92,4% do total de vagas em cursos de graduação em 2017. A rede pública correspondeu a 7,6% das vagas ofertadas pelas IES. Assim, faz-se necessário maior controle fiscal por parte do governo federal na execução da política pública, dado que todo o seu funcionamento está ancorado na renúncia dos quatro tributos federais – IRPJ, CSLL, Confins e PIS – em troca das bolsas de estudo concedidas, como contrapartida das IES privadas. Além disso, não se identifica um aparato institucional do Estado brasileiro incumbido de acompanhar a arrecadação e a renúncia fiscal de cada entidade participante do Prouni.

## Referências

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Contribuições da ABMES debate sobre as divergências apresentadas entre o Senado Federal e à Câmara dos Deputados a respeito do PNE 2010/2020**. Brasília, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. 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.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. MP nº 213, de 10/09/2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8035-B/2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 1º mar. 2020.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. 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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782019000100236). Acesso em: 8 abr. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Relator: Alex Canziani. Brasília: Edições Câmara, 2018. Série Estudos Estratégicos, 11.

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

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Educação superior privada no Brasil: concentração de mercado e financeirização em simbiose. In: CHAVES, Vera Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (Org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado de Letras, 2017. p. 99-118.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes. 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>. Acesso em: 1 abr. 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 27 mar. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. Notas Estatísticas. Brasília, 2018.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação. In: ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Org.). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 59-98.

MEC. Ministério da Educação. **Documento final da Conae/2010**. Brasília, 2010.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, e230011, 2018.

SANTOS FILHO, João Ribeiro. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. 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.

TROW, Martin. **Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII**. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar; ALMEIDA, Edson Pacheco de. Evasão nos cursos de graduação da Universidade Federal de Mato Grosso, campus universitário de Cuiabá – um processo de exclusão. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 24, 2002. GT 11 - Política de Educação Superior. **Anais....** 2002.

**Ivete Maria Barbosa Madeira Campos** é doutoranda em Educação na Universidade de Brasília, Mestre em Educação na Universidade de Brasília, Master Business Administration - MBA em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas, graduada em Ciências Sociais na Universidade de Brasília.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8832-7395>

E-mail: [ivete.campos@gmail.com](mailto:ivete.campos@gmail.com)

**Fabiano de Souza Ferraz** é doutorando em Educação na Universidade de Brasília e Mestre em Economia na Universidade Federal de Pernambuco.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0227-0579>

E-mail: [fabianoferraznazare@gmail.com](mailto:fabianoferraznazare@gmail.com)

**Eduardo Ferreira da Silva Caetano** é doutorando em Educação na Universidade de São Paulo, Mestre em Educação na Universidade de Brasília, Master Business Administration - MBA em Administração Pública na Escola de Administração e Negócios ESAD, Bacharel em Direito no Instituto Processus de Brasília, Pedagogo na Universidade de Brasília e Advogado.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2223-4249>

E-mail: [eduardofscaetano@gmail.com](mailto:eduardofscaetano@gmail.com)

**Diana Regina dos Santos Alves Ferreira** é doutoranda em Educação na Universidade Federal de Goiás e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5258-1642>

E-mail: [dianaregina.unifap@gmail.com](mailto:dianaregina.unifap@gmail.com)

*Recebido em 18 de maio de 2020*

*Aprovado em 15 de julho de 2020*

## Editores do volume 11

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil  
 José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

## Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

## Conselho Editorial

<b>Alejandro Morduchowicz</b> Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	<b>Maria Beatriz Luce</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Andréa Barbosa Gouveia</b> Universidade Federal do Paraná, Brasil	<b>Maria Dilnéia Espíndola Fernandes</b> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
<b>Fernanda Saforcada</b> Universidade de Buenos Aires, Argentina	<b>Nelson Cardoso do Amaral</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil
<b>Jacques Velloso</b> Universidade de Brasília, Brasil	<b>Nicholas Davies</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil
<b>João Monlevade</b> Senado Federal, Brasil	<b>Robert E. Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil
<b>Jorge Abrahão de Castro</b> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	<b>Romualdo Portela de Oliveira</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Lisete Regina Gomes Arelaro</b> Universidade de São Paulo, Brasil	<b>Rosana Gemaque Rolim</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Luis Carlos Sales</b> Universidade Federal do Piauí, Brasil	<b>Rubens Barbosa de Camargo</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Luiz de Sousa Junior</b> Universidade Federal da Paraíba, Brasil	<b>Theresa Adrião</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil
<b>Luiz Fernandes Dourado</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil	<b>Tristan McCowan</b> University of London, Reino Unido
<b>Magna França</b> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	<b>Vera Jacob</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Marcos Edgar Bassi</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	<b>Vera Peroni</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Maria Angélica Pedra Minhoto</b> Universidade Federal de São Paulo, Brasil	<b>Vitor Henrique Paro</b> Universidade de São Paulo, Brasil

## Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva  
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira  
 Revisão de inglês: Sabrina Ferreira