

**Universidade Estácio de Sá**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

VICTOR HUGO RODRIGUES DO ROSÁRIO

**A ADESÃO AO PROUNI SOB A ÓTICA DOS GESTORES  
DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro

2013

**Universidade Estácio de Sá**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

VICTOR HUGO RODRIGUES DO ROSÁRIO

A ADESÃO AO PROUNI SOB A ÓTICA DOS GESTORES DE  
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Educação da Universidade Estácio de Sá – UNESA,  
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre  
em Educação.

Orientadora: Professora Dra. Laélia Carmelita Portela Moreira

Rio de Janeiro

2013

R789a Rosário, Victor Hugo Rodrigues do  
A adesão ao Prouni sob a ótica dos gestores de  
instituições de ensino superior do Rio de Janeiro. / Victor  
Hugo Rodrigues do Rosário. - Rio de Janeiro, 2013.  
82 f.

Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade  
Estácio de Sá, 2013.

1. Prouni. 2. Ensino superior privado, Brasil. 3. Renúncia  
fiscal. 4. Políticas educacionais. I. Título.

CDD: 370



UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A dissertação

**A ADESÃO AO PROUNI SOB A ÓTICA DOS GESTORES DE QUATRO  
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS DO RIO DE JANEIRO**

elaborada por

**VICTOR HUGO RODRIGUES DO ROSÁRIO**

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Educação como requisito parcial à obtenção do título de

**MESTRE EM EDUCAÇÃO**

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

**Profª Drª Laélia Carmelita Portela Moreira**  
Presidente  
Universidade Estácio de Sá

**Profª Drª Lúcia Regina Goulart Vilarinho**  
Universidade Estácio de Sá

**Profª Drª Daniela Patti do Amaral**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Aos meus amados  
José Antônio Rodrigues, Guiomar Couto  
Rodrigues e Francisco Couto Rodrigues,  
que hoje se encontram no céu, por tudo que  
representaram e ainda representam na minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me proporcionado força e perseverança para concluir este tão valioso Mestrado em Educação. Muitas vezes, diante da dificuldade em conciliar a rotina acadêmica e a profissional, pensei em desistir. Enfrentei muitos obstáculos diante da escassez de tempo. Todavia, uma energia me fez avançar em busca da conclusão deste trabalho.

Mas, além da permissão do Criador, a conclusão deste trabalho não seria possível se não fosse a ajuda de muitos amigos e parentes. Desta forma, agradeço a todos e a todas que de alguma forma contribuíram para a realização desta dissertação. Às vezes, uma palavra de incentivo ou até mesmo a compreensão pela minha ausência em muitas ocasiões especiais serviram para me motivar a seguir em frente.

Aos meus pais, Hugo Nunes do Rosário e Myriam Rodrigues do Rosário, a minhas filhas Clarisse Augusto do Rosário e Juliana Augusto do Rosário, a minha companheira Flávia da Silva Pereira, a minhas irmãs e sobrinhos, a toda a família Rosário, agradeço pelo simples fato de vocês serem presentes na minha vida.

Ao meu neto Pedro do Rosário, que está por vir em setembro de 2013, agradeço pela alegria que está proporcionando à família.

Ao professor Aluizio Gama de Souza, que foi o maior incentivador para que eu ingressasse no Mestrado em Educação. Sua inteligência, aliada à fé que transmite a todos que estão ao seu redor, nos motiva a acreditar que não existe obstáculo para quem está disposto a lutar. Prezado “Doutor”, deixo registrada aqui a minha eterna gratidão.

A todos os gestores educacionais e, em especial, ao professor José Garrido, que gentilmente contribuíram para a realização desta Dissertação, concedendo entrevistas e permitindo o acesso a documentos que elucidaram muitas questões de estudo.

Aos atenciosos funcionários da Universidade Estácio de Sá e, em especial, aos que trabalham na secretaria do Mestrado, que me receberam, desde a primeira vez em que estive na instituição, com muita gentileza e respeito.

Aos coordenadores e docentes do curso, só tenho a agradecer e reverenciar pelo aprendizado de excelência que proporcionaram a mim e a meus colegas de turma. Além da qualidade profissional, o acolhimento foi a marca registrada deixada por toda a equipe.

É com muita honra que reservo este momento final para agradecer à minha professora orientadora, Laélia Moreira, pela dedicação, generosidade e atenção dispensada a mim para a elaboração deste trabalho. Durante dois anos intensos na academia tive a oportunidade de aprender muitas lições, que serviram e servirão de exemplo para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Professora Laélia, muito obrigado por tudo!

**“Nós somos feitos do tecido  
que são feitos os sonhos”**

William Shakespeare



## RESUMO

ROSÁRIO, Victor Hugo Rodrigues do. **A adesão ao Prouni sob a ótica dos gestores de instituições de ensino superior do Rio de Janeiro**. 2013. 82p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá – UNESA, Rio de Janeiro. 2013.

Com o intuito de promover a expansão e a democratização do ensino superior, o governo brasileiro criou, em 2005, o Programa Universidade Para Todos (Prouni). Além do objetivo de incluir estudantes de baixa renda neste segmento educacional, o programa visava atender também aos reclamos do setor privado, que era atingido por uma intensa crise financeira. O Prouni se desenvolve por intermédio das IES privadas, que concedem bolsas de estudos integrais e parciais de 50% a estudantes que possuam renda *per capita* familiar de até três salários mínimos. A contrapartida oferecida pelo governo para as instituições que aderem a esta política pública é a isenção do IRPJ, CSLL, Cofins e PIS. Estes benefícios são concedidos de acordo com a modalidade jurídica das IES, que se classificam em particulares em sentido estrito (com fins lucrativos) e instituições sem fins lucrativos. Todavia, esta contrapartida oferecida ao setor privado tem sido alvo de duras críticas por parte da literatura acadêmica, que argumenta que os impostos não recolhidos aos cofres públicos por conta das isenções fiscais estão favorecendo a iniciativa privada, em detrimento do setor público. Analisando as pesquisas de Stieg (2009) e Carvalho (2011), constatou-se que as IES sem fins lucrativos estão sendo menos beneficiadas pelo Prouni do que as IES particulares em sentido estrito. Segundo dados do MEC, até o ano de 2012, 36,5% das instituições privadas, por algum motivo, ainda não tinham aderido ao programa. O objetivo desta pesquisa é analisar a gestão de quatro IES privadas sem fins lucrativos e beneficentes estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro, sendo que duas delas aderiram e duas não aderiram ao Prouni. A intenção é verificar as razões pelas quais elas aderiram ou não ao Prouni. O estudo é de cunho qualitativo. A entrevista semidirigida foi um dos instrumentos metodológicos utilizados para apurar informações junto aos principais gestores das IES privadas participantes da pesquisa. Na apuração, constatou-se que as IES sem fins lucrativos que aderiram ao Prouni o fizeram principalmente pelos aspectos sociais do programa, já que o retorno financeiro não lhes parece atraente, e que dentre os fatores que influenciaram a não adesão das demais IES sem fins lucrativos está o fato de que estas instituições já gozavam previamente da isenção de inúmeros impostos federais, estaduais e municipais.

Palavras-chave: Prouni, ensino superior, vagas ociosas, renúncia fiscal.

## ABSTRACT

ROSÁRIO, Victor Hugo Rodrigues do. **The adhesion to the PROUNI under the perspective of higher education institutions managers of the State of Rio de Janeiro.** 2013. 82p. Master's Dissertation – Graduate Program in Education of the Estácio de Sá University – UNESA. Rio de Janeiro. 2013.

The Brazilian government in order to promote the expansion and democratization of higher education, established in the year 2005, the University for All Program (Prouni) with the double objective to include low-income students in this educational segment and cater to the demands of the private sector, which was hit by a severe financial crisis. The Program operates through the private institutions that grant full scholarships and partial 50% of the students who have per capita income of up to three minimum salaries. The consideration offered by the government to the institutions that adhere to this policy is the tax exemption of income tax, social contribution, PIS and COFINS. These benefits are granted in accordance with the legal means of IES, which fall into strictly private (for-profit) and non-profit institutions. However this consideration offered to the private sector has generated harsh criticism of academic literature who argues that these funds are not collected for public coffers, because of the tax exemptions are favoring the private sector over the public sector. Analyzing the research Stieg (2009) and Carvalho (2011), it was found that nonprofits are less benefited by Prouni regarding private HEIs in the strict sense. According to the MEC, by the year 2012, 36.5% of private institutions, for some reason, did not join the program. The objective of this research is to analyze the management of four private HEIs nonprofit and / or charitable established in the State of Rio de Janeiro, which joined two and two that did not adhere to Prouni to verify the reasons that led them to join or not to join Prouni. The study is qualitative. A semistructured interview was one of the methodological tools used to interview key managers of private institutions participating in the research. When reporting results, it was found that the nonprofit HEI that joined the Prouni had done it mainly by the social objectives of the program, since the financial return is not attractive, the perception of their managers and that among the factors that influenced the decision managers of HEIs nonprofit does not adhere to the program, is the fact that these institutions have previously they enjoy exemption from numerous federal, state and municipal taxes.

Keywords: Prouni, higher education, unfilled vacancies, tax waiver.

## LISTA DE SIGLAS

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior  
Anaceu – Associação Nacional dos Centros Universitários  
Anup – Associação Nacional das Universidades Particulares  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Bird – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
Cepal – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CFE – Conselho Federal de Educação  
Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
Conic – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil  
CPA – Comissão Própria de Avaliação  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
CTN – Código Tributário Nacional  
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio  
Fies – Fundo de Financiamento Estudantil  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IE – Imposto sobre Exportação  
IES – Instituições de Ensino Superior  
II – Imposto sobre Importação  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas  
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e direitos a eles relativos  
ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens e direitos

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PIS/Pasep – Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PNE – Plano Nacional de Educação

Prouni – Programa Universidade para Todos

Semesp – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO.....	24
2.1 Os efeitos da Reforma Universitária: público X privado.....	27
2.2 O desempenho do Conselho Federal de Educação.....	29
2.3 A Constituição Federal de 1988 e a LDBEN de 1996.....	30
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	33
3.1 Alguns enfoques teóricos sobre políticas públicas.....	34
3.2 O ciclo de instituição do Prouni.....	37
3.3 A renúncia fiscal e o Prouni.....	39
4. A ADEÇÃO AO PROUNI SOB A ÓTICA DOS GESTORES.....	44
4.1 O universo da pesquisa.....	47
4.2 Descrição e análise de dados.....	50
4.3 A ocupação das bolsas do Prouni e sua relação com as vagas ociosas.....	51
4.4 Os resultados que o Prouni promove nas IES.....	54
4.5 A renúncia fiscal e o Prouni: o que dizem os gestores educacionais.....	58
4.6 Adesão ou não adesão ao Prouni: a percepção dos gestores.....	60
4.7 Observações gerais dos gestores sobre o Prouni.....	63
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
7. ANEXOS.....	78

## 1. INTRODUÇÃO

O ensino superior brasileiro, a partir da década de 1990, passou por um processo de intenso crescimento. Nesta fase de expansão, ocorreu um aumento significativo do número de instituições, matrículas e profissionais habilitados a trabalhar na esfera acadêmica e administrativa. Este desenvolvimento se deu sob a influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Organização das Nações Unidas (ONU) e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal). Em suas recomendações relacionadas à educação superior aos países da América Latina e, em especial, ao Brasil, tais órgãos defendem a tese de que existe uma vinculação estreita entre a educação e o desenvolvimento da economia de um país (SILVA; ABREU, 2008).

A recomendação de estratégias políticas e econômicas de baixo custo para os cofres públicos brasileiros resultou, a partir de meados dessa década, em intensa privatização de serviços públicos, dentre os quais a educação de nível superior. Subjacente à ideia do Estado Mínimo, defendida pela ideologia neoliberal, está a crença de que a iniciativa privada reúne condições de desenvolver serviços com maior eficiência e eficácia, melhorando a qualidade do serviço prestado (STIEG, 2009). Assim, o incremento da educação superior no Brasil, a partir dessa década, passa a ocorrer sob a influência dessas novas perspectivas. Apesar de concebido como bem público, conforme consta na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, foi por intermédio da iniciativa privada que este segmento educacional se expandiu, com a abertura de muitas instituições de ensino superior (IES) privadas de vários formatos e modalidades (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009).

Essa expansão salta à vista na década seguinte, conforme podemos ver na tabela 1, que mostra a evolução das instituições de ensino superior (IES) no Brasil a partir de 2001.

**Tabela 1 – Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior Públicas e Privadas – Brasil – 2001-2011**

ANOS	PÚBLICO	PRIVADO	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAIS
			(%)	(%)	
<b>2001</b>	183	1.208	13,2	86,8	<b>1.391</b>
<b>2002</b>	195	1.442	11,9	88,1	<b>1.637</b>
<b>2003</b>	207	1.652	11,1	88,9	<b>1.859</b>
<b>2004</b>	224	1.789	11,1	88,9	<b>2.013</b>
<b>2005</b>	231	1.934	10,7	89,3	<b>2.165</b>
<b>2006</b>	248	2.022	10,9	89,1	<b>2.270</b>
<b>2007</b>	249	2.032	10,9	89,1	<b>2.281</b>
<b>2008</b>	236	2.016	10,5	89,5	<b>2.252</b>
<b>2009</b>	245	2.069	10,6	89,4	<b>2.314</b>
<b>2010</b>	278	2.100	11,7	88,3	<b>2.378</b>
<b>2011</b>	284	2.081	13,6	86,4	<b>2.365</b>

Fonte: INEP, 2011.

Observamos que em 2001 havia 1.391 IES públicas e privadas, e esse total evolui para 2.365 em 2011. Notamos, também, que houve uma evolução tanto na esfera privada quanto na pública. Entretanto, na rede pública houve um aumento de apenas 101 instituições, ao passo que no setor privado o acréscimo foi de 873 IES, no período de 2001 a 2011. Em 2001, as IES

públicas representavam 13,2% do total de organizações estabelecidas no setor. O quantitativo destas instituições aumentou de forma tímida de 2001 até 2011, com uma variação de apenas 0,4%, atingindo o percentual de 13,6%. Quanto às IES particulares, apesar de ter ocorrido um decréscimo percentual nesse período, de 86,8% para 86,4%, esse índice é insignificante diante de sua superioridade numérica na educação superior.

O crescimento do número de instituições está diretamente relacionado à oferta de vagas nas IES, que são disponibilizadas predominantemente no turno da noite (NUNES, 2012). Em 2001, as IES tinham 1.408.492 vagas, e em 2011, esses números saltaram para 3.228.671, resultando em um aumento de 1.820.179 vagas, ou seja, em dez anos houve um crescimento de aproximadamente 130%. O censo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011, constatou que existem 6,7 milhões de alunos matriculados na educação superior brasileira. Destes, 4,9 milhões estão matriculados nas IES privadas, perfazendo 73,6% das matrículas nacionais. Esses percentuais demonstram o desequilíbrio entre o setor privado e o público (Inep, 2011).

Existe uma diferenciação quanto à organização acadêmica das IES. Das 2.365 instituições de ensino superior no Brasil, 2.004 são faculdades, 190 são universidades, 131 são centros universitários e 40 são centros federais de educação tecnológica e institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Inep, 2011). Do total de faculdades, 1.869 são privadas, representando aproximadamente 80% das IES brasileiras. Diante do predomínio das faculdades isoladas privadas, Amaral (2010) sugere em sua pesquisa que a denominação Prouni poderia ser substituída por Profac.

Em comparação com outras potências mundiais, há uma discrepância imensa na quantidade de matrículas em instituições privadas de ensino superior. Enquanto no Brasil 73,6% dos estudantes universitários estão matriculados em IES privadas, a média para os países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de apenas 20% dos alunos, ou seja, 80% das matrículas neste bloco de países estão nas IES públicas (NUNES, 2012).



Segundo este autor, “a comparação com os EUA, exemplo de matriz capitalista dos dias de hoje, é cortante: 75% de todos os seus estudantes, aproximadamente 11 milhões, estão matriculados em instituições públicas” (NUNES, 2012, p. 221). Cabe ressaltar, no entanto, que o desenho da educação superior norte-americana é diferente da brasileira, tendo em vista que grande parte das instituições públicas cobra mensalidades de seus alunos, o que não ocorre nas IES públicas brasileiras.

Por outro lado, segundo o mesmo autor, o Brasil não está sozinho no aprofundamento da privatização do ensino superior. Potências mundiais como Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Chile também apresentam uma tendência privatista em seus sistemas de educação superior. Cerca de 2/3 dos estudantes universitários destes países estudam em instituições de ensino superior privadas. A adoção dessas políticas educacionais neoliberalistas “alivia” os investimentos dos governos neste segmento e cria demandas para o setor educacional internacional (NUNES, 2012).

A expansão do ensino superior privado, que no Brasil ocorreu de forma desordenada, promoveu uma intensa competitividade entre as IES. Parte da gestão do ensino superior privado não soube criar mecanismos para manter a missão básica da educação, que é a de possibilitar uma formação ao mesmo tempo humanista e profissional para atender às demandas do mundo do trabalho. A busca incessante por matrículas fez com que várias estratégias de mercado fossem utilizadas, nos moldes de uma empresa comum. Dessa forma, muitas IES privadas passaram a assemelhar-se a empresas, o que acabou promovendo o descrédito de muitos estabelecimentos de ensino (PAULA; SOUZA; TONSIG, 2004).

Apesar da evolução expressiva do ensino superior privado a partir dos anos 1990, o setor enfrentou algumas adversidades no período. O aumento do número de IES privadas não foi acompanhado de um aumento na quantidade de egressos do ensino médio, e isso provocou o primeiro resultado desastroso para essas instituições: o crescimento das vagas ociosas. Esse fenômeno atingiu a saúde financeira de muitas IES privadas, gerando uma crise que atingiu todo o setor privado (SAMPAIO, 2000).

Outro fator que contribuiu para o acirramento da crise no setor foi a promulgação da LDBEN de 1996, que estabeleceu uma série de novas diretrizes para o segmento. Uma delas chamou a atenção pelos efeitos que produziu nas IES. As instituições, por meio de seus mantenedores, puderam optar pela mudança de seu estatuto, transformando-se em instituições com ou sem fins lucrativos. A vantagem de serem sem fins lucrativos, caso das confessionais, comunitárias e filantrópicas, é que ficam isentas do pagamento de uma série de tributos. Por outro lado, essas organizações sofrem um maior controle do poder público (SAMPAIO, 2000).

Com base nessa legislação educacional, as IES que optaram pela modalidade “com fins lucrativos” passaram a ter tratamento de empresa comum e a ser submetidas ao pagamento de todos os encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas (SAMPAIO, 2000).

Além do aumento das vagas ociosas e da cobrança de impostos para as IES com fins lucrativos, outros fatores contribuíram para piorar a crise no setor, dentre eles a necessidade de novos investimentos, devido à grande competitividade entre as IES, o que gerou aumento nos preços das mensalidades. Além disso, os baixos salários praticados no mercado ocupacional brasileiro no final da década de 1990 impossibilitavam o ingresso de muitos jovens no ensino superior, contribuindo para o agravamento das dificuldades enfrentadas pelas IES privadas (STIEG, 2009).

A crise econômica e social da educação superior fez com que os mantenedores do setor privado e jovens excluídos das universidades pressionassem o governo federal. Os empresários da educação superior se mobilizaram em busca de soluções para minimizar a crise, e esta demanda coincidiu com a dos estudantes de baixa renda, que buscavam o acesso à educação superior. Nessa década, marcada pela crise financeira e social no setor, os movimentos sociais, que antes possuíam temáticas e demandas heterogêneas, passaram a ter um novo perfil diante das novas demandas políticas e sociais (FACEIRA, 2009).

Assim, no ano de 2005, por meio da Lei nº 11.096/2005, foi instituído o Programa Universidade para Todos (Prouni), “com o duplo objetivo de minimizar a crise financeira das IES privadas e promover o acesso de jovens

carentes ao ensino superior” (ROSÁRIO; MOREIRA, 2012). Segundo notícia publicada no blog oficial da Presidência da República, denominado Blog do Planalto, em 23 de janeiro de 2012, o programa atingiu a marca de 1 milhão de bolsas de estudo, concedidas a estudantes do ensino superior (BRASIL, 2012).

As bolsas do Prouni são direcionadas a estudantes egressos do ensino médio que estudaram na rede pública de ensino ou que estudaram na rede privada na condição de bolsista integral. Para a obtenção de bolsa integral, é necessário ter renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio; com relação aos que pretendem bolsa de 50%, essa renda não pode ultrapassar três salários mínimos. Os estudantes se habilitam e concorrem às bolsas desde que aprovados no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A contrapartida oferecida pelo governo para as IES privadas que aderem ao Prouni é a isenção de alguns tributos, conforme a modalidade da organização. De acordo com a modalidade jurídica das instituições (com fins lucrativos ou sem fins lucrativos – confessionais, comunitárias e filantrópicas), os tributos dos quais estas IES ficam isentas são: (a) Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ); (b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); (c) Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); e (d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (BRASIL, 2005a).

A tabela 2 apresenta quatro tributos pagos pelas IES privadas que não aderem ao Prouni (“Sem Prouni”), de acordo com sua modalidade, e mostra o(s) benefício(s) fiscal(is) que têm ao entrar para o programa (“Com Prouni”).

**Tabela 2 – Isenções fiscais de acordo com a Lei nº 11.096/2005**

Tributos	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos			
			Confessionais Comunitárias		Filantrópicas	
	Sem PROUNI	Com PROUNI	Sem PROUNI	Com PROUNI	Sem PROUNI	Com PROUNI
IRPJ	25% lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% lucro	-	-	-	-	-

COFINS	7,6% receita	-	3% receita	-	-	-
PIS	1,65% receita	-	1% folha	-	1% folha	-

Fonte: Carvalho e Lopreato (2005).

Observa-se na tabela 2 que, ao aderirem ao Prouni, as IES com fins lucrativos adquirem certa vantagem sobre as demais modalidades de instituição em relação à desoneração fiscal. As IES com fins lucrativos que entram para o Prouni ficam isentas dos quatro impostos federais: IRPJ, CSLL, Cofins e PIS. Já as instituições confessionais e comunitárias ficam isentas do pagamento da Cofins e do PIS. Por último, as filantrópicas apenas não pagam o PIS.

Ao analisarem a questão da renúncia fiscal das IES com ou sem fins lucrativos, Carvalho (2011) e Stieg (2009) observaram que as instituições com fins lucrativos estão sendo mais beneficiadas pela desoneração fiscal propiciada pela adesão ao Prouni. Não se pode esquecer, entretanto, que as instituições sem fins lucrativos não beneficentes e as beneficentes de assistência social são favorecidas há décadas com tratamento tributário próprio, o que contribui para o financiamento indireto e o desenvolvimento dessas instituições.

Considerando-se que o Prouni se desenvolve pela iniciativa privada, o Estado promove processos de avaliação com o intuito de controlar e melhorar a qualidade do ensino dessas instituições. Em seu artigo 7º, parágrafo 4º, a Lei nº 11.096/2005 regulamenta a questão da qualidade dos cursos de graduação que são oferecidos aos bolsistas do Prouni. Se um curso de determinada instituição obtiver, por duas vezes consecutivas, resultados insuficientes nos processos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), ele será desvinculado do programa, sem que isso gere prejuízo aos bolsistas. Os alunos matriculados no curso poderão se transferir para outras IES filiadas ao Prouni e efetivar suas matrículas em curso idêntico ou equivalente ao anterior.

Essa preocupação do Prouni com a qualidade do ensino é um tema que

vem sendo intensamente debatido pelos pesquisadores brasileiros. As IES públicas possuem *status*, são vistas pela sociedade como instituições conceituadas, simbolizam qualidade e boa formação. Esse conceito positivo as diferencia dos demais modelos de instituição (NUNES, 2012). Ao contrário das instituições públicas, existe certa desconfiança de parte da academia em relação à qualidade dos cursos oferecidos por uma parcela das IES privadas.

Outro tema que vem sendo pesquisado na academia é o desempenho do aluno do Prouni. Alguns pesquisadores argumentam que o rendimento desses bolsistas no ensino superior é prejudicado pela baixa qualidade de sua formação no ensino básico. Santos (2011) afirma que a frágil formação dos alunos do Prouni dificulta o rendimento acadêmico e a obtenção de estágios e empregos. Pinto (2010) considera o Prouni uma política de acesso ao ensino superior, mas acredita que a alta taxa de evasão de alunos é em parte decorrente do mau rendimento acadêmico dos bolsistas do programa.

Já outros autores, contrariando a primeira corrente, defendem a tese de que os alunos do programa são esforçados e tiram notas acima da média. Mongim (2010), por exemplo, admite que o esforço dos bolsistas do Prouni promove resultados acadêmicos satisfatórios. Estacia (2009), em sua pesquisa, compara alunos do Prouni com os demais e afirma que em alguns cursos os resultados dos bolsistas são melhores do que os dos não bolsistas.

Como se constatou, a qualidade do ensino e o rendimento acadêmico do bolsista do Prouni são temas polêmicos que vêm sendo discutidos por vários pesquisadores da área, e que requerem análises mais profundas que possam contribuir para o desenvolvimento da educação superior brasileira.

Os resultados sociais do programa também estão sendo estudados por inúmeros acadêmicos brasileiros. Amaral e Oliveira (2011), ao entrevistarem egressos do ensino superior que foram bolsistas do Prouni, em uma instituição estabelecida na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, constataram que a maioria obteve ascensão social, cultural e profissional graças à formação na educação superior. Os resultados demonstram o impacto positivo produzido pelo programa em seus beneficiários.

Apesar de o Prouni ser considerado um programa de inclusão social e acadêmica, muitos pesquisadores dispararam duras críticas a essa política

logo após sua implantação. Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 126) afirmaram que

o Prouni promove uma política pública de acesso à educação superior, pouco se preocupando com a permanência do estudante, elemento fundamental para sua democratização. Orienta-se pela concepção de assistência social, oferecendo benefícios e não direitos aos bolsistas. Os cursos superiores ofertados nas IES privadas e filantrópicas são, em sua maioria, de qualidade questionável e voltados às demandas imediatas do mercado.

Segundo esses autores, o direito à educação de qualidade, que poderia proporcionar uma formação de excelência para os alunos do Prouni, acaba ficando em segundo plano, haja vista que a prioridade do governo é atender as demandas da classe empresarial da educação superior.

Carvalho (2006) também fez um alerta em relação ao discurso das autoridades do governo Lula na ocasião da implementação do Prouni, que trataram o programa como se fosse uma política pública instituída para promover justiça social. A autora interpretou que essa estratégia foi criada para mascarar a pressão que as entidades representativas da classe empresarial da educação superior exerciam sobre o governo.

[...] O Programa Universidade para Todos surge como uma excelente oportunidade de fuga para frente para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo BIRD à iniciativa privada (CARVALHO, 2006, p. 8).

Corbucci (2004) também critica esta política educacional no que tange às verbas não recolhidas aos cofres públicos do Estado. O pesquisador é contrário às isenções fiscais concedidas às IES privadas que aderem ao Prouni, alegando que esses recursos financeiros deveriam ser investidos na educação superior pública e no aumento de vagas nas instituições federais.

Felicetti, Rossoni e Gomes (2012, p. 5), após analisarem inúmeras teses do banco de dados da Capes, chegaram à conclusão de que “o Prouni não vem colocar um ponto final na problemática: acesso, permanência e conclusão desse nível de ensino e tampouco responder à ociosidade das vagas ofertadas na educação superior”. Os pesquisadores constataram que o

acesso ao ensino superior via Prouni não é suficiente para muitos bolsistas; por serem estudantes de baixa renda, eles precisam trabalhar para custear passagens, alimentação, material didático etc. As restrições financeiras muitas vezes dificultam a permanência desses alunos no ensino superior.

O Prouni foi bem aceito pela sociedade brasileira, principalmente pelas classes sociais menos favorecidas. Mas, de fato, apesar da consolidação desta política educacional, um percentual significativo de bolsas do Prouni não tem sido preenchido pelos estudantes brasileiros. Em 2011, “a taxa de bolsas do programa não ocupadas alcançou o índice de 24,61%” (BRASIL, 2011c).

Em síntese, o exame da literatura acadêmica sobre o Prouni, especialmente dos textos publicados logo após sua criação, revela uma tendência a criticar, de forma contundente, o programa, com base no argumento principal de que a instauração desta política favoreceria as IES privadas em detrimento das instituições públicas. Entretanto, como o Prouni é uma política relativamente nova e pouco se conhece sobre seu funcionamento, alguns aspectos precisam ser esclarecidos, partindo-se do pressuposto de que o setor privado não é homogêneo.

Apesar dos protestos encontrados na literatura em relação ao favorecimento da iniciativa privada, passados alguns anos nota-se uma incoerência entre a crítica e a realidade atual do segmento. A matéria publicada no Blog do Planalto em janeiro de 2012, intitulada “Prouni já concedeu 1 milhão de bolsas de estudo em universidades particulares”, revelou o número de IES filiadas ao programa: “Segundo o Ministério da Educação, 1.321 instituições localizadas em 1.354 municípios participam do Prouni” (BRASIL, 2012). A data da publicação deixa claro que os números divulgados são referentes ao ano de 2011. Conforme foi mostrado na tabela 1, em 2011 havia 2.081 IES privadas estabelecidas em território nacional. Comparando esses dados do Inep (2011) aos da matéria citada, constatou-se que 760 instituições privadas (36,5%) ainda não tinham aderido ao programa. Pode-se afirmar com isso que parte da gestão das IES privadas, por algum motivo, não considera essa adesão uma boa estratégia, apesar de o Prouni ser visto pela crítica acadêmica como uma política educacional que favorece as IES privadas em virtude da renúncia tributária.

Carvalho (2011) também chama a atenção para o fato de que a desoneração fiscal aumentou significativamente a rentabilidade e o número de matrículas de parte das IES privadas com fins lucrativos, o que não ocorreu com as sem fins lucrativos. O aumento da rentabilidade e de matrículas leva a crer que, no primeiro caso, os resultados são satisfatórios, no que se refere à saúde financeira das instituições, o que possibilitaria investimento no corpo docente e na infraestrutura e produziria, pelo menos teoricamente, impacto positivo na qualidade do ensino (CARVALHO, 2011). No entanto, nas IES sem fins lucrativos que aderiram ao Prouni, os resultados financeiros auferidos não têm sido satisfatórios. Nas IES lucrativas, se o número de bolsistas do Prouni aumenta, o número de matrículas e a rentabilidade acompanham o crescimento. No entanto, as IES sem fins lucrativos não gozam da mesma sorte. As instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas que aderiram ao programa se deparam com a diminuição do número de matrículas e com uma rentabilidade que, embora positiva, é muito inferior à das instituições lucrativas (CARVALHO, 2011).

Desse modo, constata-se no setor educacional superior privado uma variação no número de matrículas de acordo com a modalidade da instituição. Segundo Carvalho (2011, p. 16),

enquanto as IES lucrativas tiveram acréscimo de 18%, aquelas não lucrativas apresentaram decréscimo de 36%, justamente os modelos institucionais – confessionais, comunitárias e filantrópicas – que se beneficiaram relativamente menos com o programa.

Stieg (2009) entrevistou um grupo de gestores educacionais de IES privadas sem fins lucrativos do município de São Paulo que participavam do Prouni, e constatou que parte decidiu aderir ao programa somente por questões políticas, mantendo as isenções de impostos já adquiridas em virtude de suas modalidades jurídicas (sem fins lucrativos e beneficentes). Constatou também que, sob o ponto de vista econômico-financeiro, nem todos acham vantajosa a adesão ao programa. Por último, alguns gestores de IES sem fins lucrativos entrevistados por Stieg afirmaram que apenas as IES com fins lucrativos estão sendo beneficiadas pela contrapartida oferecida pelo



programa. Cabe ressaltar que na pesquisa de Stieg (2009) nada se apurou em relação à gestão das instituições que não se filiaram ao programa, o que nos mostra uma lacuna no estudo da temática que carece realmente de investigação.

Stieg (2009), na conclusão de sua dissertação de mestrado, sugere a continuação de sua pesquisa, com a intenção de complementar alguns estudos que por questão de tempo não puderam ser concluídos. Nossa pesquisa tem como um de seus objetivos preencher as lacunas apontadas por Stieg, dentre elas os motivos da não adesão de parte do setor da educação superior privada ao Prouni. Assim, realizamos a pesquisa em duas IES sem fins lucrativos que aderiram ao Prouni e em duas que não aderiram.

Não é nossa intenção aprofundar questões relativas à contabilização do Prouni, trabalho já realizado por Stieg. O foco da investigação é analisar o impacto desta política nas IES a partir da percepção de um grupo de gestores. Considerando que parte da literatura afirma que o Prouni beneficia as instituições privadas em detrimento das públicas, buscamos evidenciar o caráter pouco preciso desta crítica, pois além de 36,5% das instituições privadas não terem aderido ao programa (BRASIL, 2012), muitas o fizeram apenas por questões políticas, conforme relatado pelos gestores entrevistados por Stieg (2009).

A gestão escolar eficaz e a eficiência do gestor são consideradas, nos dias de hoje, fatores primordiais para o sucesso de uma instituição de ensino. Diante de uma gama de políticas públicas concebidas pelo Estado, o gestor de uma IES privada tem a responsabilidade de decidir se é viável para a sua organização aderir a determinado programa de governo. O Prouni é um exemplo atual, que tem sido aceito e elogiado pela sociedade civil brasileira, como também criticado por uma parcela do meio acadêmico. Muitos questionamentos têm sido feitos em relação ao seu funcionamento.

Entretanto, com relação aos aspectos concretos da implementação e gestão deste programa, não são muitas as informações disponíveis. Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar a gestão de quatro IES privadas sem fins lucrativos e/ou beneficentes estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro no que se refere à sua relação com o Prouni. O fato de não haver dados

suficientes, que permitam avaliar se as IES privadas estão realmente sendo beneficiadas pelo Prouni, reforça a relevância e oportunidade desta pesquisa.

Como desdobramento do objetivo geral, foram formuladas as seguintes questões:

a) Quais as razões que levaram as IES participantes do estudo a aderirem ou não ao Prouni?

b) O Prouni está beneficiando ou não as IES privadas analisadas?

c) Qual o impacto produzido pela renúncia fiscal nas IES?

d) O Prouni contribuiu para a redução das vagas ociosas da IES?

e) A decisão de não aderir ao Prouni promoveu resultados satisfatórios para as IES?

f) Qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s) pelas IES para reduzir as vagas ociosas sem o Prouni?

g) Qual(is) o(s) motivo(s) que leva(m) os gestores a não aderirem ao Prouni?

Nesta introdução, abordamos como pano de fundo a expansão do ensino superior brasileiro, comparando-a a outras potências mundiais. Além disso, apresentamos conceitos de Stieg (2009) e Carvalho (2011), dentre outros autores, que deram lastro para a formulação do problema, do objetivo geral e das questões de estudo desta pesquisa. No capítulo 2, descrevemos a trajetória histórica da educação superior brasileira, marcada pela elaboração de inúmeras legislações, como, por exemplo, a Lei nº 5.540/1968, que dispõe sobre a Reforma Universitária, a Constituição Federal promulgada em 1988 e a LDBEN de 1996, que fundamentaram e ainda fundamentam a educação brasileira. No capítulo 3, discorreremos sobre políticas públicas, a implementação do Prouni e aspectos da renúncia fiscal proporcionada pelo programa. No quarto capítulo, apresentamos a metodologia aplicada neste trabalho e os resultados da pesquisa realizada com gestores de quatro IES sem fins lucrativos do Estado do Rio de Janeiro. No capítulo seguinte, mostramos as conclusões a que chegamos com esta pesquisa.

## 2. A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Para se entender a atual fase política e econômica da educação superior brasileira e o discurso do governo federal, que defende a democratização e expansão deste segmento por intermédio de inúmeras políticas públicas, como, por exemplo, o Prouni e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), é conveniente tecer considerações sobre o desenvolvimento deste setor a partir da primeira reforma universitária, em 1968.

Ao término da Segunda Guerra Mundial, a sociedade brasileira experimentava os avanços da modernidade. Entretanto, a educação superior não acompanhava o desenvolvimento da época. A profissionalização era uma demanda urgente a ser respondida pelas instituições de ensino superior, porém as universidades brasileiras atuavam com modelos acadêmicos retrógrados, o que impossibilitava atender aos reclamos sociais e do mundo do trabalho.

A partir da década de 1960, surgiram debates e protestos. O tema do desenvolvimento das universidades brasileiras extrapolava o mundo acadêmico e passava ao domínio da opinião pública. A expansão deste setor educacional tornava-se prioridade para governo e sociedade. O momento político era conturbado, em virtude do golpe militar de 1964. Todavia, os militares planejavam uma reforma urgente para amenizar o problema da exclusão e promover a democratização do ensino superior (BOMENY, 1994).

A Lei nº 5.540/1968, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino e ficou conhecida no mundo acadêmico como Reforma Universitária de 68, foi instituída durante um momento de intensa repressão política e abuso de poder cometido pelo aparato do Estado. Apesar de o governo ter recebido o apoio de uma parcela da população, a sociedade brasileira teve seus direitos civis violados pelo regime militar. Isso evidencia que a elaboração da referida política educacional ocorreu de forma centralizada e autoritária.

Após o golpe de 1964, professores universitários e estudantes expressavam suas insatisfações em relação ao ensino superior brasileiro em fóruns e seminários realizados dentro das universidades. Os problemas mais agudos da educação superior também eram denunciados pelos estudantes em manifestações de rua, ganhando o apoio da sociedade civil brasileira, que se

sensibilizou com a causa. As principais críticas eram em relação ao caráter elitista da educação superior, que excluía de seus bancos os estudantes de baixa renda. Além disso, reivindicava-se o fim das cátedras vitalícias existentes nas universidades públicas, que prejudicavam a qualidade do ensino e o desenvolvimento da educação superior. Pleiteava-se também a realização de concursos públicos para a admissão de professores, dentre outras demandas (FÁVERO, 2006).

Contudo, o estopim da crise no setor educacional superior, que exerceu intensa pressão para a implementação da Reforma Universitária, foi o aumento do número de “excedentes” nas universidades públicas brasileiras. No ano de 1960, 29 mil estudantes passaram nos vestibulares das universidades e não conseguiram se matricular em razão da insuficiência de vagas. Em 1969, esse número foi ampliado para 162 mil estudantes excluídos da educação superior, fato que pressionou as autoridades brasileiras e colocou o assunto como prioridade na agenda política do governo (FÁVERO, 2006).

Nesse panorama de reclamos e tensões, os militares consideravam parte dos docentes e manifestantes ligados ao movimento estudantil como agentes subversivos, mantendo-os sob constante vigilância. Por intermédio do Decreto-Lei nº 228/1967, o governo vedava

aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial e religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares (SAMPAIO, 2000, p. 44).

Após o afastamento dos principais líderes das universidades públicas por força deste decreto, constatou-se, por coincidência ou não, um aumento no número de matrículas nas instituições privadas do ensino superior. No entanto, o formato desses novos estabelecimentos não se assemelhava aos modelos institucionais estabelecidos no setor antes da Reforma Universitária (SAMPAIO, 2000).

Cabe ressaltar que as diretrizes definidas pela Reforma Universitária de 1968 regulamentavam apenas o ensino superior público. Dentre as inúmeras estratégias do governo militar para reestruturar este segmento de ensino, a

ampliação do número de instituições públicas e a modernização e expansão das já existentes eram prioritárias para aumentar o número de vagas no setor. Entretanto, as instituições públicas não foram capazes de atender as demandas existentes na época, principalmente em relação ao acesso dos jovens que estavam excluídos do ensino superior público. Assim, como desdobramento desta reforma surgem muitas instituições privadas de ensino (MARTINS, 2009).

É importante lembrar que antes da publicação da Reforma Universitária o governo federal contratou agências estrangeiras e criou a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Eapes), composta por professores brasileiros e norte-americanos, para que estudassem e opinassem sobre a reestruturação do setor, a fim de minimizar a pressão social e atender às necessidades do ensino superior.

Os pareceres produzidos por essas equipes que mais se destacaram e contribuíram para a formulação da reforma foram os elaborados pelo professor americano Rudolph Aticon (o Relatório Meira Mattos), que considerou a educação superior uma questão de segurança nacional, e pela Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior, instituída pelo Poder Executivo (BRASIL, 1969). O interessante é que as recomendações descritas nesses documentos convergiram quase que na sua totalidade. Os documentos relatavam que a acessibilidade à educação superior não poderia ser apenas para as classes sociais mais privilegiadas, conforme ocorria antes da reforma. Todos os pareceres recomendavam que o governo promovesse a expansão do ensino superior como uma boa estratégia para o desenvolvimento do país.

A recomendação de maior impacto nesses pareceres e que delineou o sistema de ensino superior brasileiro foi a que versava sobre o financiamento da educação. Ficava clara nos pareceres a intenção dos especialistas em alertar o governo brasileiro sobre o quanto era dispendioso investir na expansão do ensino público, visto que universidades públicas carecem de grandes investimentos em ensino e pesquisa. Dessa forma, os relatórios apresentavam o conceito da “expansão com contenção”, sinalizando a necessidade de ampliação do número de vagas nas universidades, mas evitando aumentar os gastos públicos (MARTINS, 2009).

Em virtude da escassez de recursos públicos na economia brasileira na época, o Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior sugeria ao governo estimular a expansão do ensino superior por intermédio da iniciativa privada. Além disso, recomendava que essas organizações privadas recebessem auxílio governamental para manter alunos de baixa renda em seu corpo discente (BRASIL, 1969).

Com a Lei da Reforma Universitária, constata-se uma reformulação profunda na estrutura da educação superior. Os protestos do movimento estudantil e de intelectuais oriundos da década de 1950 paradoxalmente inspiraram o legislador na elaboração da norma educacional. Além disso, as recomendações elaboradas pelas equipes de consultoria foram parcialmente absorvidas. Segundo Shwartzman (1992), Veiga (1985) e Durham (1993, *apud* SAMPAIO, 2000), dentre muitas medidas, a reforma:

a) aboliu a cátedra; b) instituiu o departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa; c) criou o sistema de institutos básicos; d) estabeleceu a organização do currículo em duas etapas – o básico e o de formação profissionalizante; e) alterou o vestibular, decretando o sistema de crédito e a semestralidade; f) estabeleceu o duplo sistema de democratização – um vertical, passando por departamentos, unidades e reitoria; outro horizontal, com a criação de colegiados de curso, que deveriam reunir os docentes dos diferentes departamentos e unidades responsáveis por um currículo; g) integrou escolas e institutos na estrutura universitária; h) institucionalizou a pesquisa; i) centralizou a tomada de decisão em nível dos órgãos de administração federal (SAMPAIO, 2000, p. 58).

## **2.1 Os efeitos da Reforma Universitária: público X privado**

A Reforma Universitária e seus desdobramentos contribuíram para aumentar o número de vagas, cursos e Instituições de Ensino Superior (IES), proporcionando um avanço significativo na formação intelectual e profissional no país, principalmente dos indivíduos oriundos da classe média, atendendo ao mercado de trabalho da época, que carecia de profissionais graduados e qualificados para exercerem funções de relevância nas empresas. Entretanto, uma das críticas feitas ao regime militar no que se refere à educação é que ele

permitiu a expansão do ensino superior pela iniciativa privada, em detrimento do setor público (CARVALHO, 2011).

A Lei nº 5.540/1968 gerou a divisão do setor em dois segmentos: público e privado. O ensino superior privado não possui características que retratem a educação como um bem público. De fato, constata-se um novo perfil empresarial no ensino superior, tendo em vista que parte dessas instituições atua objetivando lucro com suas ações educacionais (SAMPAIO, 2000).

De um lado, as universidades públicas foram beneficiadas com investimentos em tecnologia e ampliação e modernização de suas estruturas, o que contribuiu para a manutenção da qualidade do ensino e a defesa do interesse público por parte dessas entidades. De outro, surgiram instituições isoladas privadas, oferecendo um ensino focado apenas na transmissão de conhecimento de caráter profissionalizante, um modelo completamente distinto do então existente nas universidades públicas. O conceito de articulação entre ensino e pesquisa, praticado nas instituições públicas, é desprezado por essas novas instituições, que se estruturam em padrões empresariais visando obter lucros (MARTINS, 2009).

Paulatinamente, o ensino superior privado foi se transformando em um bom negócio para a classe empresarial do ramo. Entre os anos 1964 e 1985, as instituições particulares passaram a ser maioria no sistema de ensino brasileiro, o que lhes proporcionou representação majoritária nos conselhos de educação. Os mantenedores passaram a legislar em causa própria, obtendo resultados financeiros satisfatórios (CUNHA, 2004).

Quando a Reforma Universitária foi planejada, existiam no Brasil apenas nove universidades privadas em funcionamento. Todas essas instituições eram confessionais e detinham prestígio e credibilidade equiparados às instituições públicas, tendo em vista que primavam pela articulação entre ensino e pesquisa, proporcionando uma educação de qualidade. Todavia, a partir da reforma esse número aumentou significativamente, e uma das causas desse crescimento foram as brechas encontradas nas legislações educacionais (SAMPAIO, 2000).

O artigo 2º da Lei nº 5.540/1968 declara que: “o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e

excepcionalmente em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado” (BRASIL, 1968). Fica nítido o contorno da legislação, que admite em suas entrelinhas a criação de estabelecimentos privados isolados em caráter excepcional. Apesar da preferência legal pela categoria acadêmica universidade, o que ocorreu na prática no mercado foi a abertura de inúmeras IES isoladas, que acabaram obtendo a liderança numérica no ensino superior.

Um coquetel de leis, decretos, portarias e resoluções regulamentava e continua normatizando o ensino superior, muitas vezes com propostas desencontradas. Segundo Tramontin e Braga (1984, *apud* SAMPAIO, 2000, p. 65), “essa evolução de normas legais parece mostrar a crise de objetivos que afeta os órgãos responsáveis pela política do ensino superior”.

## **2.2 O desempenho do Conselho Federal de Educação**

A atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) foi de vital importância para o desenvolvimento do setor privado. O conselho autorizou a abertura de inúmeras IES privadas e de uma gama de cursos de graduação, sem estabelecer critérios rigorosos para a obtenção dos credenciamentos. No período de 1968 a 1971, em pleno regime militar, houve uma expansão sem precedentes da educação superior, com um crescimento em termos percentuais de 30% ao ano (CARVALHO, 2011).

Com o desempenho do CFE surgiram os modelos de instituições privadas de ensino não universitárias, que se adequavam à realidade da economia do país. A expansão por intermédio apenas das universidades era inviável, tendo em vista os custos elevados desta modalidade de organização. No final da primeira fase de expansão, que compreende o período de 1968 a 1980, havia no Brasil quase 900 instituições de ensino superior. Destas, 65 eram universidades, 20, faculdades integradas e 797, faculdades isoladas (MACEDO, 2005). Com relação à quantidade de matrículas, verificou-se também um avanço significativo nos números. Em 1964, 142.386 alunos estavam matriculados no ensino superior. Em 1980, os números evoluíram e atingiram a marca de 1.377.286 matrículas, mostrando um crescimento



fantástico do setor, sendo que 52,6% destas pertenciam a instituições não universitárias (MACEDO, 2005).

Entre 1980 e 1995 ocorreu uma visível desaceleração no crescimento do número de instituições e matrículas. Em termos percentuais, houve um aumento no número de instituições de apenas 1,36%. Quanto ao número de matrículas, constatou-se uma evolução de 1.377.286 para 1.759.703, perfazendo uma taxa anual de apenas 1,65% (MACEDO, 2005).

Do final dos anos 1970 até fins da década de 1980, o país passou por um processo de transição política. O regime militar autoritário estabelecido a partir do golpe de 1964 sofreu, com o passar do tempo, rejeição por parte da sociedade civil brasileira, que, por intermédio da mobilização de inúmeros atores sociais e políticos, promoveu intensa pressão contra as arbitrariedades praticadas pelo governo. Um dos efeitos mais importantes produzidos por esta luta de cunho social e político foi a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988.

### **2.3 A Constituição Federal de 1988 e a LDBEN de 1996**

A Constituição Federal de 1988 concebe a educação como um bem público e destina a seção I do capítulo III do título VIII somente para tratar do tema da educação brasileira. Mas foi a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996) que representou um divisor de águas na história da educação brasileira. Com esta lei dá-se início à reestruturação da educação básica e do ensino superior no Brasil. O modelo implementado pela Reforma Universitária de 1968 é substituído por intermédio de um conjunto de leis e de políticas públicas delineadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Além da reformulação legal da educação superior, o primeiro mandato do governo FHC empregou estratégias oriundas de recomendações de organismos internacionais na formulação de novas políticas educacionais. A aplicação de novos padrões de avaliação e a questão do financiamento e da gestão da educação são exemplos de transformações produzidas no âmbito das instituições de ensino superior (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

No que tange à redação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação é expresso com detalhes relevantes, que teoricamente representam garantia e qualidade. Dentre vários artigos constitucionais publicados, um merece destaque – o artigo 207, que descreve: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Entretanto, no segmento educacional superior percebe-se em muitos aspectos certo distanciamento entre o texto legal e o que ocorre realmente na prática. Parte das universidades brasileiras estabelecidas em território nacional pouco investe em pesquisa nos cursos de graduação, apesar de ser uma previsão constitucional a manutenção da pesquisa nos *campi* das universidades. Existe uma tendência profissionalizante na formação universitária. Todavia, para cumprirem a determinação constitucional, atualmente elas direcionam mais recursos às pesquisas dos cursos de pós-graduação (NUNES, 2012).

Após a publicação da Constituição Federal de 1988, fruto do processo de transição democrática e reestruturação política no país, foram necessários oito anos de disputas e debates para a formulação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a fim de regulamentar o mandato constitucional descrito no inciso XXIV do artigo 22 da Carta Magna. A LDBEN foi instituída no início do governo FHC, em 20 de dezembro de 1996, e apresentou uma gama de inovações para a educação superior.

A criação dos cursos sequenciais por campo de saber com duração de dois anos, por exemplo, é uma das novidades trazidas pela referida lei. As universidades e as instituições não universitárias de ensino superior públicas e privadas também foram previstas no texto legal. A questão da autorização e reconhecimento de cursos das IES e a mudança na forma de ingresso, com o vestibular sendo mais um instrumento de admissão, são algumas das mudanças implementadas para contribuir com a expansão do ensino superior (BRASIL, 1996).

Outro tema relevante previsto na LDBEN de 1996 é a gestão democrática e participativa na educação. Esta nova lei previu a criação de

órgãos colegiados, cuja comissão seria integrada por participantes da comunidade acadêmica, como também por atores extrainstitucionais, sendo que 70% dos docentes das instituições públicas integrariam a comissão. A autonomia das universidades também foi prevista pelo legislador, garantindo a esse modelo de IES a abertura de cursos e vagas, o que representa um diferencial competitivo entre as instituições (BRASIL, 1996).

A nova legislação educacional, promulgada em 1996, revogou as legislações em vigor até aquele momento e apresentou alterações que produziram efeitos de expansão no ensino superior brasileiro.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Os estudos acadêmicos e científicos sobre políticas públicas tiveram sua origem nos Estados Unidos, com o objetivo de pesquisar as ações governamentais. Na Europa, essa trajetória foi diferente. As pesquisas nesta área do conhecimento eram destinadas a analisar o papel do Estado e do governo, o principal elaborador de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Diante de uma variedade de autores que tratam do assunto em nível internacional e dos principais conceitos e recomendações encontrados em suas obras, Souza (2006, p. 36) elencou uma série de aspectos a serem considerados na pesquisa em políticas públicas, dentre os quais destacamos:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- b) a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c) a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- d) a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- e) a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- f) a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

No Brasil, criou-se recentemente uma expressiva demanda pela produção de pesquisas acadêmicas na área de políticas educacionais. Esse movimento, mais intenso a partir da década de 1980, tem contribuído para o desenvolvimento e legitimação da área, com a criação de disciplinas e linhas de pesquisa oferecidas em cursos de graduação e pós-graduação, nas diversas instituições de ensino superior brasileiras.

O crescimento significativo da área está relacionado às novas exigências da sociedade brasileira, que tem cobrado maior eficiência do governo e das instituições democráticas. Entretanto, apesar da promissora expansão e da institucionalização da pesquisa em políticas públicas, existem muitas lacunas que dificultam a elaboração de trabalhos eficientes que contribuam para

enriquecer o conhecimento na área (ARRETCHE, 2003).

Segundo Ball e Mainardes (2011), a primeira lacuna seria a ausência de referenciais teóricos analíticos mais consistentes e transparentes para a análise de políticas públicas. A segunda é a falta de diálogo entre as pesquisas brasileiras e as produzidas internacionalmente. Para estes autores, a globalização e a influência de organismos estrangeiros transformam as pesquisas em políticas públicas em assunto de interesse global. Todavia, a não interação entre os trabalhos nacionais e estrangeiros retarda a consolidação de procedimentos teórico-metodológicos sólidos e eficazes na área de políticas educacionais.

### **3.1 Alguns enfoques teóricos sobre políticas públicas**

As políticas públicas percorrem uma trajetória que abrange desde sua elaboração inicial, passando por sua implementação, no contexto da prática, até chegar à produção dos efeitos. O estudo crítico desse ciclo contribui para a construção de um referencial teórico-analítico eficiente que auxilia a avaliação dos programas de governo. Assim, refletir sobre o ciclo dessas políticas facilitará o entendimento do Prouni, tendo em vista que pouco se sabe sobre seus efeitos, apesar de o referido programa já se encontrar em seu oitavo ano de implementação.

Mainardes (2006) baseia-se na teoria do ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe. O autor enfatiza a complexidade das políticas educacionais e ressalta os processos micropolíticos, bem como as atividades dos profissionais que trabalham em nível local. Além disso, demonstra a necessidade de articulação entre os processos micro e macropolíticos quando se procede à análise de qualquer política educacional.

Ball e Bowe (1999, *apud* MAINARDES, 2006) elaboraram um primeiro conceito sobre o processo de desenvolvimento de uma política pública: o ciclo contínuo. Este ciclo é constituído de três arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. A política proposta é considerada a oficial. Essa arena política está relacionada à intenção dos membros do governo responsáveis por elaborar os programas, além de envolver profissionais das

escolas e políticos locais. A política de fato é representada pelos textos políticos e legislativos, e essa fundamentação é o alicerce para que as políticas públicas sejam colocadas em prática. E, finalmente, a política em uso é caracterizada pelo discurso e pelas práticas dos profissionais que atuam na sua execução.

Atualmente, o Prouni está inserido no contexto da política em uso. Os funcionários dos órgãos públicos responsáveis pelo Prouni executam a política educacional que está concedendo bolsas de estudo em IES privadas a estudantes brasileiros.

A criação de uma política pública visa sempre atender a um clamor social. Dessa forma, desde sua origem até o final do processo, as políticas obedecem a um ciclo que se subdivide em esquemas organizacionais, sequenciais e interligados.

Ball e Bowe (1999, *apud* MAINARDES, 2006) defendem também que o ciclo de políticas públicas se subdivide em três contextos principais: o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. De acordo com os autores, os primeiros passos são dados pelos agentes de interesses no contexto da influência. São exemplos de atores deste contexto: agentes do governo, partidos políticos, parlamentares, sindicatos, movimentos estudantis, sociedade civil, associações etc. Neste contexto, há um forte jogo de forças políticas. Isto porque, por formarem grupos com interesses distintos, esses agentes geralmente apresentam soluções divergentes para os problemas a serem resolvidos com a criação da política pública.

O segundo contexto do ciclo de políticas públicas corresponde à produção do texto em que aparecem de modo contundente as interferências políticas do grupo de maior influência (MAINARDES, 2006).

Já o contexto da prática se caracteriza pelo momento da interpretação e reinterpretção da política pública. Essas análises podem promover alterações ou recriações nas políticas originais. Segundo Ball e Bowe (1992, *apud* MAINARDES, 2006, p. 53), “[...] o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas a interpretações e, então, a serem recriadas”. As interpretações ocorrem de acordo com os interesses dos leitores das políticas, pois as

peças que leem os textos legais não possuem um olhar imparcial. Cada qual os interpreta de acordo com suas demandas. E isso pode promover alterações nas políticas.

Segundo Souza (2006), a análise de uma política pública no âmbito das ciências sociais promove maior compreensão dos motivos que levam um governo a adotar medidas para responder a um determinado clamor social. A formulação da política em si obedece a vários fatores, porém o principal seria o “embate de ideias”, pois em seu processo de formação fica nítido o conflito de interesses entre diferentes grupos, que exercem seu poderio em maior ou menor escala.

Souza (2006) destaca que Lowi desenvolveu a mais apreciada tipologia sobre políticas públicas. Para categorizar as políticas, Lowi alega que as decisões do processo passam por disputas em diversas arenas, gerando apoio de um lado e rejeição de outro. Desta forma, ele divide as políticas públicas em quatro formatos:

a) Políticas distributivas – em que os interesses de certos grupos são consolidados e nem sempre a sociedade como um todo é beneficiada. As decisões do governo tendem a promover resultados individuais;

b) Políticas regulatórias – possuem mais visibilidade e envolvem elementos burocráticos e políticos. Os principais atores destas políticas são os políticos e os grupos de interesses;

c) Políticas redistributivas – são políticas mais complexas que contribuem ou não para determinados grupos sociais. São exemplos deste tipo de política os sistemas tributário e previdenciário, que atingem um número grande de pessoas;

d) Políticas constitutivas – ocorrem por intermédio de procedimentos. (SOUZA, 2006).

Nos diversos estudos sobre políticas públicas fica explícito o intuito do Estado de atender as necessidades coletivas ao adotar certas medidas. Neste sentido, compreender os ciclos de construção das políticas públicas pode ajudar a perceber quais movimentos levaram à elaboração de uma política educacional como o Prouni, objeto de estudo deste trabalho.

### **3.2 O ciclo de instituição do Prouni**

A partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e, sequencialmente, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma imensa preocupação com a implementação de políticas fiscais em setores em que o governo deixou de ser protagonista, como educação e saúde. O governo adotou condutas restritivas e cortes orçamentários nessas áreas e abriu espaço para os investimentos do setor privado, através da criação de inúmeras políticas de incentivos e isenções fiscais (CARVALHO, 2006).

Com a LDBEN de 1996, houve uma expansão desenfreada das instituições de educação superior privadas e, por outro lado, uma estagnação do número de vagas nas IES públicas devido à carência de investimentos. O crescimento desordenado do setor privado provocou o aumento das vagas ociosas e das dívidas das IES particulares, que foram prejudicadas ainda pelos altos índices de inadimplência e evasão de alunos (CARVALHO, 2006).

À medida que os indicadores sociais melhoravam, crescia também o anseio das camadas menos favorecidas da população pelo acesso à educação superior. De acordo com Catani, Hey e Gilioli (2006), a reforma universitária passou a fazer parte da agenda de discussões e propostas de políticas públicas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A pauta da reforma universitária ganhou destaque, tendo em vista que o governo tinha como objetivo promover a expansão e a democratização da educação superior, sem aumentar os gastos públicos. O governo Lula não pretendia abrir mão de sua política de restrição orçamentária no setor educacional, o que o impedia de incrementar os investimentos nas IES públicas. Desse modo, surgiu a ideia do Prouni, uma forma de democratizar a educação superior sem comprometer a política de austeridade orçamentária.

Segundo os referidos autores, ao chegar ao Congresso o projeto de lei do Prouni sofreu grande influência das inúmeras associações representantes das IES privadas. Essas entidades sugeriam desde a oferta de bolsas parciais, passando pela reserva de apenas 5% das vagas aos alunos carentes, até a ampliação da faixa de renda. O projeto original do governo previa a concessão de bolsas para estudantes com renda familiar de até um salário mínimo, exceto



para professores. A ampliação da faixa de renda era uma questão importante para as entidades representativas das IES privadas, pois estas instituições sofriam com a evasão e inadimplência e viam com preocupação a permanência desse aluno de baixa renda.

Exercendo cada vez mais seu poderio no contexto da influência no projeto de lei, as IES privadas conseguiram de certa forma interferir na produção do texto, já que o governo acatou várias de suas reivindicações, atendendo muitas questões levantadas por essas associações (CATANI; HEY; GILIOI, 2006).

Enquanto no contexto da influência existe um interesse de grupos em jogo, no contexto da produção do texto político, os documentos elaborados possuem um teor que defende o interesse público. Dessa forma, fica evidente que os textos políticos representam a política pública. Essas produções representam também o resultado das disputas sobre determinado tema (MAINARDES, 2006).

A lei do Prouni é um exemplo de texto político elaborado após intensa disputa entre grupos de interesses variados. A intenção inicial do governo federal era instituir o programa de bolsas por intermédio de medida provisória. No entanto, as principais entidades representativas da educação superior privada exerceram intensa pressão para se beneficiar com alterações no projeto de lei do Prouni (GUERRA; FERNANDES, 2009).

Entre as entidades que pressionaram para que o Projeto de Lei nº 3.582/2004 fosse emendado, de acordo com seus interesses, estão: a Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias Particulares (Anup), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu) e Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic). O projeto sofreu 292 emendas, e concomitantemente a elas, as associações representativas negociaram com o Ministério da Educação e Cultura, objetivando se beneficiar com a elaboração do projeto de lei.

Muitos parlamentares influíram na elaboração da legislação do Prouni. As influências exercidas pelos representantes dos mantenedores das IES e

pelos parlamentares, dentro do contexto da influência, originaram a Lei nº 11.096/2005, que representa, por sua vez, o contexto da produção do texto político (GUERRA; FERNANDES, 2009).

Finalmente, a Lei do Prouni nº 11.096/2005 foi sancionada pelo presidente Lula, em 13 de janeiro de 2005, após percorrer intensa trajetória de influências, disputas, implementação e, até hoje, de mudanças, dentro do contexto da prática.

### **3.3 A renúncia fiscal e o Prouni**

A renúncia fiscal é uma política pública implementada por um governo com o objetivo principal de incentivar o desenvolvimento econômico, social e cultural de determinado setor ou região. O governo abre mão de receber impostos da iniciativa privada em troca de algum interesse que beneficie a sociedade em geral. Desde 2004, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) denomina esta não cobrança de impostos de “gasto tributário”. A desoneração é aplicada de forma compensatória, quando o governo não presta os serviços públicos inerentes às suas atribuições. Além da versão compensatória, a isenção ou imunidade de tributos pode ter um caráter incentivador, sendo utilizada quando os governantes desejam desenvolver determinado setor ou região (BRASIL, 2005c).

As IES privadas que aderem ao Prouni são beneficiadas com a isenção de alguns impostos federais. Entretanto, não é de hoje que os estabelecimentos particulares de ensino são beneficiados com o não pagamento de tributos. Desde a década de 1960, a renúncia fiscal vem auxiliando o desenvolvimento da educação privada. Instituído em pleno regime militar, o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966, favorece a gestão do setor educacional privado, especialmente com o artigo 9º, inciso IV, alínea “c”, que prevê a não cobrança de impostos sobre “o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos” (BRASIL, 1966).

Fica claro no texto do CTN que a desoneração fiscal visa beneficiar

apenas as instituições sem fins lucrativos. Porém, os excedentes financeiros produzidos na gestão desta modalidade de IES devem ser reinvestidos na manutenção e na expansão das atividades educacionais (CARVALHO, 2011).

A Constituição Federal de 1967 ratificou a legalidade do código tributário, assim como a Constituição Federal de 1988. No artigo 150, inciso VI, alínea “c”, a CF/1988 estabelece a não incidência de impostos sobre essas entidades (BRASIL, 1988). Assim, a não cobrança de tributos gera uma economia significativa à gestão financeira dessas instituições, promovendo impacto na rentabilidade e na qualidade de seus serviços.

Segundo Carvalho (2011, p. 3),

A renúncia fiscal abrange a história recente da educação superior brasileira. Este mecanismo tornou-se elemento central no financiamento do segmento particular, à medida que promoveu o crescimento dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente, garantiu a continuidade da atividade educacional em períodos de crise econômica ou de queda de demanda, por meio da redução de seu impacto sobre os custos e despesas inerentes à prestação de serviços.

É evidente que a economia produzida pelo não pagamento de impostos repercute positivamente na manutenção das atividades educacionais das IES sem fins lucrativos. Entretanto, a partir da instituição do Prouni, as IES com fins lucrativos também passaram a ter benefícios fiscais, e surgiram questionamentos com relação ao favorecimento à iniciativa privada por intermédio dessa renúncia fiscal, em detrimento do setor público.

Existem duas modalidades de não cobrança de tributos: a isenção e a imunidade. Para promover melhor entendimento deste trabalho, mas sem a pretensão de aprofundar o tema, haja vista ser este assunto mais de interesse de contabilistas e economistas, a diferença básica entre uma modalidade e outra é a seguinte: a imunidade de imposto é uma previsão constitucional e independe da vontade de autoridades. Já a isenção é uma previsão de lei infraconstitucional e pode ser instituída e revogada a qualquer momento pelas autoridades (STIEG, 2009).

Considerando que as IES privadas que aderem ao Prouni estabelecem contrato de dez anos, renovável pelo mesmo período, junto ao Ministério da

Educação, conclui-se que essas instituições estarão isentas do pagamento de alguns impostos federais durante a vigência do contrato. Assim, no caso das IES participantes do Prouni fica claro que se trata de isenção de tributos, já que o incentivo é concedido por tempo determinado, podendo ser revogado a qualquer momento com a extinção do contrato (BRASIL, 2005a).

Seja por meio de imunidade ou isenção de impostos, percebe-se que o governo atingiu seu objetivo de expandir a educação superior pela iniciativa privada, tendo em vista que a não incidência de impostos transformou a educação em um negócio muito atraente, o que promoveu seu desenvolvimento a partir da década de 1970.

Na década seguinte, uma intensa crise financeira no país gerou desemprego, inflação e desvalorização dos salários dos trabalhadores, ocasionando, dentre outras consequências, significativa queda na demanda pelo ensino superior privado, aumento da inadimplência, além de ampliação do número de vagas ociosas. Essa fase difícil foi amenizada pela renúncia fiscal, que evitou a falência de muitas IES privadas (FACEIRA, 2009).

Até a promulgação da Lei nº 9.394/1996 – LDBEN, praticamente todas as instituições privadas eram beneficiadas com a isenção fiscal. Entretanto, o legislador previu no artigo 20 da referida legislação a criação de IES particular em sentido estrito, ou seja, com fins lucrativos, regulamentada posteriormente pela Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, que expressamente estabeleceram as instituições com fins lucrativos (NUNES, 2012). Esta nova modalidade jurídica de instituição não goza dos benefícios da renúncia fiscal, o que gerou, após a implementação da legislação, uma crise na gestão destas instituições, por conta da excessiva carga tributária cobrada pelo governo.

A partir da LDBEN de 1996, as IES privadas passaram a ser classificadas como instituições particulares em sentido estrito (com fins lucrativos), confessionais, comunitárias e filantrópicas (sem fins lucrativos). As instituições com fins lucrativos passaram a pagar os devidos impostos ao governo. Isso aumentou a arrecadação de impostos da União e dos municípios e, como já foi dito, aumentou também o custo operacional desta modalidade de instituição (FACEIRA, 2009).

As IES privadas foram bastante atingidas nos últimos anos da década de 1990 e nos anos iniciais do século XXI, em razão da perda do poder de compra da população e da inadimplência por parte dos estudantes. Foi neste cenário que o governo federal instituiu o Prouni, com o discurso de justiça social, objetivando aumentar a quantidade de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior. Em 2003, antes da implantação do programa, apenas 9% dos jovens desta faixa etária eram estudantes universitários (CARVALHO, 2005).

A renúncia fiscal estabelecida pelo governo federal para as IES que aderem ao ProUni ocorre de acordo com a modalidade jurídica. As instituições particulares em sentido estrito teoricamente têm sido as mais beneficiadas com a isenção de impostos do programa. Não são recolhidos destas instituições o IRPJ, CSLL, Cofins e PIS jurídico, o que contribui para a rentabilidade e o lucro de seus negócios.

As IES sem fins lucrativos são subdivididas em confessionais, comunitárias e filantrópicas. As confessionais e comunitárias que aderem ao Prouni são beneficiadas com a desoneração dos mesmos impostos. Estas instituições deixam de pagar o PIS e a Cofins. Quanto aos outros dois impostos, IRPJ e CSLL, estas modalidades já possuíam imunidade fiscal, de acordo com o previsto no artigo 150, inciso VI, alínea “c” da CF/1988 e do artigo 15 da Lei nº 9532/1997.

Já para as IES beneficentes que aderem ao Prouni, a renúncia fiscal se aplica apenas ao PIS, pois os demais impostos federais previstos na Lei do Prouni (IRPJ, CSLL e Cofins) já não eram cobrados desta modalidade de instituição, sendo que esses benefícios são garantidos por meio das seguintes legislações: (a) Cofins – artigo 195, parágrafo 7º da CF/1988 c/c Lei nº 9.532/1997; (b) CSLL – artigo 195, parágrafo 7º da CF/1988 c/c artigo 55 da Lei nº 8.212/1991; e (c) IRPJ – artigo 150, inciso VI, alínea “c” da CF c/c artigo 12 da Lei nº 9532/1997 (STIEG, 2009). Em suma, as IES filantrópicas gozam de imunidade do IRPJ, CSLL e Cofins, o que assegura uma enorme economia tributária.

Mas a imunidade que mais gera impacto positivo na saúde financeira das instituições filantrópicas é a do imposto denominado Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) patronal. Enquanto as demais modalidades de instituição

recolhem aos cofres públicos o percentual de 20% da folha de pagamento do INSS, as filantrópicas estão imunes, de acordo com o artigo 195 da CF/1988. Assim, fica evidente que em termos de economia fiscal a modalidade filantrópica é a que mais se beneficia com imunidades e isenções concedidas pelo governo.

Cabe ressaltar que as IES privadas que aderiram ao programa desde 2005 se beneficiavam com a renúncia tributária total, ou seja, todas as instituições ficavam isentas do pagamento de tributos, independentemente do número de bolsas concedidas em cada processo seletivo. Todavia, com a publicação da Lei nº 12.431/2011, a desoneração fiscal passou a ser proporcional, de acordo com a ocupação das bolsas.

Art. 26º. O artigo 8º da Lei nº 11.096, de 13 de maio de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º.....

§ 3º A isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação das bolsas devidas (BRASIL, 2011a).

A gestão do Programa Universidade Para Todos é uma atribuição do MEC, e seu funcionamento está ligado à desoneração fiscal. Porém, o controle e o cálculo são elaborados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Dessa maneira, é este órgão do governo federal que elabora o Demonstrativo de Gastos Tributários<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos anexos 2, 3 e 4 encontram-se tabelas que listam os inúmeros tributos dos quais as IES sem fins lucrativos e filantrópicas estão imunes ou isentas do pagamento, bem como as respectivas legislações que fundamentam essas desonerações fiscais.

#### 4. A ADEÇÃO AO PROUNI SOB A ÓTICA DOS GESTORES

Existem inúmeros procedimentos metodológicos que podem ser utilizados em uma pesquisa. É importante descrever aqui a metodologia utilizada e detalhar as experiências profissionais do autor relacionadas ao contexto, que auxiliarão na interpretação desta dissertação.

Elucidar a metodologia utilizada na investigação facilitará a compreensão do percurso feito para se verificar a gestão de quatro IES privadas sem fins lucrativos estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à sua relação com o Prouni. Alves-Mazzotti e Gewandszajder (2000, p. 16) afirmam que:

Considerando que nos estudos qualitativos o pesquisador é o principal instrumento de investigação, alguns autores recomendam que, nesses parágrafos iniciais da metodologia, ele forneça informações sobre suas experiências relacionadas ao tópico, ao contexto ou aos sujeitos.

Nesta pesquisa foi adotada uma abordagem predominantemente qualitativa, embora algumas informações quantitativas tenham sido colhidas com a finalidade de responder às questões da pesquisa já apresentadas. Quanto às fontes, além da revisão da literatura acadêmica concernente ao Prouni e suas peculiaridades, foram analisados documentos das IES participantes e a legislação referente ao ensino superior, em geral, e ao Prouni, em particular<sup>2</sup>.

Além da análise documental, foram realizadas entrevistas semidirigidas com os principais gestores das IES que participaram do estudo, com o intuito de buscar informações sobre as razões da adesão ou não ao Prouni. A menção às quatro IES participantes ocorre de acordo com a natureza da entidade, pois elas não estão identificadas neste trabalho. Os entrevistados são citados segundo os cargos que ocupam nas IES.

A relação profissional com esses gestores facilitou a realização da

---

<sup>2</sup> Legislação analisada: (a) Medida Provisória nº 213/2004, que instituiu o Prouni; (b) Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Prouni; (c) Constituição Federal de 1988; (d) Lei nº 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 5.172/1966, que instituiu o Código Tributário Nacional.

pesquisa, no que diz respeito ao acesso às informações e aos documentos das IES relacionados com o contexto, além de ter propiciado maior celeridade no agendamento das entrevistas. Esta fase inicial proporcionou ao pesquisador maior compreensão do problema, tornando-o mais claro (GIL, 1999).

As entrevistas foram feitas nos meses de fevereiro e março de 2013. Antes de sua realização, houve um pequeno período de negociação com os gestores das IES, para estabelecer as datas de início da pesquisa de campo, em cada instituição. Conforme as orientações de Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2000, p. 160),

dada a importância atribuída ao contexto nas pesquisas qualitativas, recomenda-se, como vimos, que a investigação focalizada seja precedida por um período exploratório. Este, por sua vez, é antecedido por uma fase de negociações para obter acesso ao campo.

Assim, ao término das negociações iniciou-se, efetivamente, a pesquisa. Este pesquisador mergulhou no contexto do trabalho, buscando informações sobre a relação do Prouni com a gestão das IES, o que contribuiu para uma visão geral do problema considerado na pesquisa. Depois das primeiras informações obtidas de funcionários das instituições, foram examinados os relatórios dos seguintes setores: (a) Comissão Própria de Avaliação (CPA) – para, dentre outras variáveis, avaliar o perfil socioeconômico dos alunos; (b) Coordenação de Prouni – para verificar o número de bolsistas e o número de vagas ociosas do Prouni; (c) Secretaria – para analisar o desempenho acadêmico dos bolsistas; e (d) Direção Geral – para analisar o Projeto de Desenvolvimento Institucional, a fim de verificar a missão da instituição.

A frustração desta fase foi não ter conseguido acesso aos relatórios dos departamentos de contabilidade referentes à desoneração fiscal proporcionada pelo Prouni. No entanto, no momento das entrevistas muitas informações importantes foram coletadas, que compensaram a ausência desses documentos.

A segunda fase dos procedimentos metodológicos denomina-se investigação focalizada. Para tanto foi criado um roteiro semiestruturado de



entrevista<sup>3</sup>, aplicado aos informantes de cada instituição. Isso possibilitou reunir dados sobre a gestão do Prouni nas IES, que foram analisados a partir da perspectiva da análise de conteúdo de Bardin.

Como já foi dito anteriormente, foram escolhidas para participar da pesquisa quatro IES, a fim de avaliar se estas instituições, na visão de seus gestores, estão sendo beneficiadas ou não pelo Prouni. Todas as instituições, que aparecem identificadas como IES A, IES B, IES C e IES D, são sem fins lucrativos. Duas delas são comunitárias e aderiram ao Prouni (IES A e B), enquanto as outras duas não aderiram ao programa, sendo uma comunitária (IES C) e uma beneficente (IES D).

Os gestores que participaram da pesquisa são os seguintes: (a) Diretor Geral; (b) Diretor Administrativo; (c) Diretor de Ensino; (d) Coordenador do Prouni; (e) Contador Geral.

O Diretor Geral de cada IES foi entrevistado pelo fato de ocupar o principal cargo relacionado à gestão de um estabelecimento de ensino superior. É de sua responsabilidade tomar decisões estratégicas, além de conduzir a política institucional do estabelecimento. Este cargo exige um profissional que tenha uma visão macro da instituição e que seja assessorado por gestores competentes, para que possa conduzir democraticamente a instituição (VIANA, 1998). A formação acadêmica deste profissional deve ser qualificada, com cursos de pós-graduação *stricto sensu*. As estratégias mais relevantes passam pelo seu crivo. A decisão de a IES aderir ou não ao Prouni, via de regra, tem a palavra final deste profissional.

O Diretor Administrativo é responsável pela parte econômico-financeira da instituição. Além disso, tem sob sua responsabilidade os departamentos pessoal e financeiro e a contabilidade. Este gestor deve ter uma visão do negócio da instituição. Promover rentabilidade e receita e zelar pelo patrimônio são alguns dos principais objetivos deste profissional (STIEG, 2009). Dessa forma, a visão deste gestor sobre o Prouni esclareceu muitas questões em relação ao impacto financeiro produzido ou não pelo programa nas IES.

O Diretor de Ensino cuida da gestão acadêmica da IES. Sob sua responsabilidade estão as coordenações de cursos de graduação e os projetos

---

<sup>3</sup> O questionário aplicado foi anexado ao final desta dissertação (anexo 1).

educacionais. Uma de suas principais funções é zelar pela qualidade do ensino.

O Coordenador do Prouni é o gestor que atende os alunos bolsistas e procura auxiliá-los na efetivação do benefício. Semestralmente, renova as bolsas dos estudantes e presta contas ao Ministério da Educação por intermédio do *site* do Prouni. Este gestor atua na parte administrativa do programa. A entrevista com este profissional contribuiu, dentre outras questões, para analisar as expectativas dos bolsistas do Prouni e seu desempenho dentro das IES.

O Contador da IES tem como pré-requisito acadêmico ser formado em Ciências Contábeis. Os relatórios deste setor contribuem para a tomada de decisão na gestão educacional. Este gestor auxilia na implementação e gestão do Prouni, especialmente nas questões contábeis e tributárias.

Após a fase de realização das entrevistas, iniciou-se a análise dos conteúdos coletados. Quanto às técnicas de análise de conteúdo, Turato (2011, p. 437) afirma que:

Se a pergunta for “quantas técnicas de tratamento/análise de dados podemos ter em se considerando os métodos qualitativos de pesquisa?”, a resposta mais precisa, que também serve para a questão dos métodos investigativos quantitativos, é que poderão existir tantas quanto forem criadas pelos pesquisadores na busca de lapidar os dados para garantir a passagem para a fase de uma profícua discussão.

Percebe-se na citação do autor que a metodologia utilizada em uma pesquisa qualitativa pode combinar vários procedimentos, desde que adequados ao objeto da investigação. Existe certa liberdade para que os pesquisadores recorram a técnicas conhecidas ou não, admitindo-se a possibilidade de utilização de técnicas inéditas, desde que sejam eficazes para a coleta de dados e possam responder às questões propostas nos estudos.

#### **4.1 O universo da pesquisa**

A pesquisa de campo foi desenvolvida em quatro IES privadas sem fins lucrativos estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro. Todas as instituições são

faculdades isoladas e oferecem cursos de graduação plena e de graduação de curta duração (tecnólogos). Apenas uma delas oferece cursos de pós-graduação.

A IES A está estabelecida na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, local em que a violência impera e ocupa as páginas dos jornais. Considerada uma região carente, é cercada por mais de 30 comunidades, sendo que algumas delas contam com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que fazem parte de um programa de segurança pública implantado pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg), visando conter os índices de criminalidade e garantir a presença do poder público com a retomada de comunidades dominadas pelo tráfico, bem como permitir a proximidade do Estado com a população dessas áreas.

O bairro onde está estabelecida a instituição fica a 10 km de distância do Centro do Rio de Janeiro e ao lado de importantes vias expressas da cidade, como Linha Vermelha, Linha Amarela e Avenida Brasil, o que facilita o acesso dos alunos à unidade educacional. As estatísticas do Censo 2010 revelam que 129.770 pessoas residem no bairro. A densidade demográfica é de 33.184,69 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

A IES A é uma instituição comunitária que oferece 18 cursos de graduação, nos turnos da manhã e noite, e dois cursos de pós-graduação, aos sábados. O corpo discente é composto por cerca de 1.500 alunos. Destes, 150 estudantes, ou seja, 10% são bolsistas do Prouni. Além da adesão ao Prouni, a IES A desenvolve programas de responsabilidade social e beneficia mais de 50% de seus alunos com bolsas de estudos parciais. Segundo dados da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da instituição, a média da renda familiar mensal de seus alunos é de R\$ 1.000,00 (mil reais), o que evidencia a baixa renda desses estudantes.

A infraestrutura da instituição é adequada às atividades da educação superior. Salas amplas, auditório com 150 lugares e corpo docente composto predominantemente por mestres e doutores. Esta IES tem 15 anos de existência, mas suas atividades educacionais se iniciaram na década de 1960 com a fundação de um colégio. Na edificação funcionam o colégio e a faculdade.

A IES B está localizada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, região que apresenta uma enorme desigualdade social. O bairro em que está estabelecida a referida IES é considerado de classe A, onde o IPTU e o valor venal dos imóveis são altos. Todavia, apesar de ser um bairro considerado nobre, o contrassenso é que inúmeras comunidades estão localizadas na mesma região, onde vivem milhares de famílias de baixa renda.

Segundo dados do Censo 2010, 572.617 habitantes residem no bairro em que está estabelecida esta IES. Destes, quase 50.000 são moradores da maior comunidade do bairro. A densidade populacional é de 9.768,41 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

A localização da IES B é privilegiada, pois, além de ser de fácil acesso, por estar próxima a uma das principais vias expressas do Rio de Janeiro – a Linha Amarela –, fica em uma área de preservação ambiental, onde transitam naturalmente animais da fauna brasileira, o que torna o ambiente educacional agradável.

A instituição é comunitária, tem oito cursos de graduação, nos turnos da manhã e da noite, e também teve sua origem vinculada a um colégio. Seu corpo discente é composto por 1.000 alunos, sendo que 160 são bolsistas do Prouni. O corpo docente é predominantemente composto por professores mestres e doutores. De acordo com o relatório da CPA, a média da renda familiar mensal dos alunos é de R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais).

A IES C é muito bem situada, apesar de estar localizada em uma região carente da zona norte da cidade do Rio de Janeiro. Fica próxima a uma estação do Metrô e a um Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, em uma via movimentada e bem iluminada. A população do bairro, de acordo com o Censo 2010, é de 208.813 habitantes. A densidade demográfica é de 13.194 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

Esta instituição é comunitária e tem apenas três cursos de graduação, todos oferecidos no turno da noite. Até o momento, a gestão desta IES não aderiu ao Prouni. A média da renda familiar mensal de seus alunos é de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), conforme dados da CPA da instituição.

A infraestrutura da IES é ampla, moderna, com equipamentos de última geração, o que contribui para uma educação de qualidade. O corpo docente é

majoritariamente composto por mestres e doutores e o corpo discente é formado por 800 alunos. No prédio que abriga a faculdade funciona também um colégio de tradição na região, que vai da educação infantil até o ensino médio, com cerca de 3.000 alunos.

A IES D é a única que está localizada em outro município do Estado do Rio de Janeiro, o município de Duque de Caxias, que, embora próximo ao Rio de Janeiro, faz parte da região da Baixada Fluminense. Possui uma população de 341.304 habitantes e sua densidade demográfica é de 9.288,94 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

O município convive com muitos conflitos sociais, e seus índices de criminalidade são elevados, o que é constantemente noticiado pela mídia carioca. Apesar de a região ser considerada perigosa, a localização desta IES é privilegiada, pois ela fica próxima a uma delegacia de polícia, o que dá uma sensação de segurança a alunos e funcionários.

Trata-se de uma faculdade beneficente que oferece quatro cursos de graduação. Possui cerca de 900 alunos e uma infraestrutura ampla e moderna. O corpo docente é composto por um percentual significativo de especialistas, mestres e doutores. A média da renda familiar mensal de seus alunos é de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), segundos dados da CPA.

A IES D tem mais de 40 anos de existência, e sua mantenedora administra ainda um colégio com várias unidades situadas na região da Baixada Fluminense. Até a realização desta pesquisa, a IES D não havia aderido ao Prouni.

## **4.2 Descrição e análise de dados**

Nas pesquisas qualitativas geralmente se coleta uma grande quantidade de dados, os quais devem ser organizados e analisados pelo pesquisador. Nesse processo contínuo de análise, o objetivo é identificar categorias, padrões e relações, apurando seus significados. A complexidade desses procedimentos não lineares deve produzir a redução e interpretação de dados, que se inicia na fase exploratória e permanece durante a investigação (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000).

Para Rizzini, Castro e Sartor (1999, p. 91),

a análise de conteúdo é concebida, então, como uma técnica de investigação que tem por objetivo ir além da compreensão imediata e espontânea, ou seja, ela teria como função básica a observação mais atenta dos significados de um texto, e isto pressupõe uma construção de ligações entre as premissas de análise e os elementos que aparecem no texto.

Isso quer dizer que não basta descrever os dados coletados. O pesquisador deve interpretá-los de acordo com os significados e símbolos observados na coleta e posteriormente categorizá-los. Com o intuito de organizar e facilitar a descrição do conteúdo, categorizamos os resultados da pesquisa em cinco eixos temáticos, listados a seguir, a partir dos quais buscamos construir as interpretações e inferências cabíveis:

- a) A ocupação das bolsas do Prouni e sua relação com as vagas ociosas;
- b) Os resultados que o Prouni promove nas IES;
- c) A renúncia fiscal e o Prouni: o que dizem os gestores educacionais;
- d) Adesão ou não adesão ao Prouni: a percepção dos gestores;
- e) Observações gerais dos gestores sobre o Prouni.

Na IES A foram entrevistados o Diretor Geral, a Diretora Administrativa e o Contador, e na IES B, o Diretor Geral, o Diretor de Ensino, o Contador e a Coordenadora do Prouni. Na IES C, os entrevistados foram a Diretora Geral e o Diretor de Ensino, e na IES D, o Diretor Geral e o Contador.

Em alguns momentos, as respostas dos gestores educacionais das IES A e B, instituições que aderiram ao Prouni, foram contrapostas às percepções dos gestores das IES C e D, que não se filiaram ao programa, a fim de se verificar contrastes e convergências entre os grupos, no que se refere à sua percepção sobre o Prouni e seus efeitos.

#### **4.3 A ocupação das bolsas do Prouni e sua relação com as vagas ociosas**

Durante a pesquisa, parte dos gestores das IES filiadas ao Prouni afirmou que as bolsas oferecidas aos candidatos do programa não estão sendo

preenchidas em sua totalidade, gerando sobras de bolsas de estudo. Dados recentes do governo federal corroboram essa informação revelada nas entrevistas. Segundo estatísticas da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, em 2011, 24,61% das bolsas do Prouni não foram preenchidas (BRASIL, 2011c).

Essas bolsas não preenchidas criam a perspectiva de que as IES não estão obtendo a renúncia fiscal na íntegra. Até o ano de 2011, todas as instituições filiadas ao programa eram beneficiadas com a desoneração fiscal total, independentemente do número de vagas do Prouni preenchidas. Mas a partir da publicação da Lei nº 12.431/2011, essa desoneração passou a ser proporcional, o que supostamente reduz os benefícios fiscais das instituições. Este assunto será mais explorado em eixo temático próprio.

Com relação aos principais motivos que geram o não preenchimento das bolsas do Prouni, o Diretor Geral da IES A afirmou:

Um dos principais motivos da não ocupação de um percentual de bolsas do Prouni é em virtude da necessidade da apresentação de uma grande quantidade de documentos para que os bolsistas se matriculem nas IES. Esta burocracia dificulta aos alunos de baixa renda o cumprimento de todas as exigências estabelecidas na legislação.

O artigo 3º da Lei nº 11.096/2005 justifica as palavras do gestor, haja vista que é exigida dos candidatos ao programa uma gama de documentos, além de comprovação do perfil socioeconômico familiar. Isso dificulta o ingresso de estudantes de baixa renda no ensino superior, pois, muitas vezes, eles não possuem os documentos exigidos.

Já o Diretor de Ensino da IES B informou que

nem todas as bolsas do Prouni são ocupadas em nossa faculdade, pelo fato da instituição ser de pequeno porte, o que dificulta a captação de alunos, inclusive no preenchimento das bolsas do programa.

É razoável supor que a opinião deste gestor não tem fundamento, visto que o porte da instituição não está diretamente relacionado ao não preenchimento das vagas do Prouni. O estabelecimento pode ser de grande

porte e possuir um número excessivo de vagas do programa não ocupadas, enquanto outra instituição pode ser menor e preencher todas as vagas oferecidas.

Além do não preenchimento integral de vagas do Prouni, constatou-se que em todas as IES investigadas existe um percentual significativo de vagas ociosas, e que apesar de o Prouni auxiliar na redução destas, não tem capacidade para resolver todas as demandas das IES. Há tempos que as sobras de vagas têm sido o maior desafio para a estabilidade das instituições privadas do setor. Segundo a Coordenadora do Prouni da IES B, “o Prouni ajuda um pouco na redução das vagas ociosas, mas não sei se dentro de uma análise mais ampla estamos no lucro ou prejuízo”.

A percepção dos entrevistados que aderiram ao Prouni encontra respaldo na avaliação de Felicetti, Rossoni e Gomes (2012), que sustentam que o Prouni não tem capacidade para resolver a questão das vagas ociosas. O alarmante, na visão desses pesquisadores, é que nem mesmo um programa de inclusão social e acadêmica com um apelo social considerável como o Prouni pode resolver a questão. Esses autores, dentre muitas argumentações apresentadas, atribuem à carência econômica e à deficiência da educação básica dos bolsistas do programa a não permanência do bolsista no ensino superior e, conseqüentemente, o aumento das vagas ociosas.

Os gestores das IES que não aderiram ao Prouni também protestaram em relação às vagas ociosas em suas instituições. Todos os gestores afirmaram que seus estabelecimentos possuem vagas ociosas. A Diretora da IES C declarou:

Este é o grande fantasma que atinge a maioria das instituições privadas do Brasil. Não acredito que o Prouni seja capaz de diminuir as vagas ociosas do setor educacional. Aqui ficamos o ano inteiro planejando estratégias para ocupar estas vagas. Por isso também não aderimos ao programa.

A gestora utilizou a palavra “fantasma” para se referir às vagas ociosas. Isso demonstra que esta questão preocupa os gestores das IES privadas de um modo geral e repercute na parte financeira dos estabelecimentos. Esta crítica da gestora está de acordo com Sampaio (2000), que diz que o fenômeno



das vagas ociosas atinge a saúde financeira das instituições privadas e é o principal responsável pela crise no setor educacional superior. Todavia, seu depoimento é contraditório se comparado ao dos gestores das instituições filiadas ao programa, que disseram que esta política pública ajuda a diminuir as vagas ociosas.

O Diretor Geral da IES D declarou que a instituição lança mão de um conjunto de ações estratégicas para diminuir as vagas ociosas sem a ajuda do Prouni. Semestralmente, por exemplo, investe-se uma pequena verba em publicidade para a captação de alunos.

Utilizamos várias estratégias para captar alunos para nossa IES. Anúncios publicitários, equipe de vendas, convênios, eventos, políticas de bolsas de estudos, dentre outras medidas, fazem parte dos investimentos para aumentar o número de matrículas e diminuir as vagas ociosas.

Os demais gestores das IES C e D demonstraram certa coerência em suas respostas. Os profissionais citaram algumas estratégias que confirmam as conclusões dos estudos de Paula, Souza e Tonsig (2004), para quem a expansão do ensino superior ocorreu de forma desordenada, gerando uma competitividade intensa entre as IES. De acordo com os autores, a busca por matrículas fez com que muitas estratégias de mercado fossem utilizadas, nos moldes de uma empresa comum.

#### **4.4 Os resultados que o Prouni promove nas IES**

Os gestores das IES que aderiram ao programa enfatizaram resultados diversos e talvez isso se deva aos distintos cargos que ocupam. O Diretor Geral da IES A enalteceu o Prouni como uma política pública que está realizando o sonho de muitos estudantes pobres.

O aspecto social é o que mais se destaca com a adesão ao programa. As ações de responsabilidade social da instituição, que é sem fins lucrativos, se alinham com o propósito do Prouni, que é de promover a inclusão de alunos pobres no ensino superior.

A afirmação deste gestor está de acordo com Stieg (2009), que, ao entrevistar gestores educacionais de São Paulo, constatou que há instituições que aderem ao Prouni em virtude dos aspectos sociais do programa, que estão em comunhão com suas políticas de responsabilidade social.

Neste sentido, o Contador da IES A afirmou que a gestão desta IES só aderiu ao Prouni para apoiar uma iniciativa do governo federal que a instituição considera válida. Ele esclareceu que a instituição já gozava de isenções fiscais antes de aderir ao programa, por ser uma organização sem fins lucrativos. Assim, este gestor indica que a adesão ocorreu em razão dos aspectos sociais, ratificando o depoimento do Diretor Geral, e políticos do programa.

Outro resultado positivo apontado por alguns gestores foi em relação ao retorno acadêmico produzido pelo programa. O Diretor de Ensino e a Coordenadora do Prouni da IES B destacaram que o desempenho acadêmico dos bolsistas do Prouni é bom, estando acima da média em relação aos demais alunos. O Diretor de Ensino alegou que

os bolsistas do Prouni se matriculam na IES com o propósito de não perderem a oportunidade de se formar no ensino superior. Isto justifica o bom desempenho que a maioria tem em sala de aula.

A visão destes gestores sobre o rendimento acadêmico dos alunos do Prouni confirma a asserção de Mongim (2010) e Estácia (2009) de que os bolsistas do programa são esforçados e têm desempenho acadêmico satisfatório, muitas vezes superior ao dos alunos não bolsistas.

O Diretor Geral da IES B concorda com os resultados positivos já mencionados, mas faz uma ressalva com relação à questão financeira das IES privadas. Este gestor declarou o seguinte:

Eu sou muito pragmático. Na minha instituição, que é sem fins lucrativos, o resultado social e acadêmico com o Prouni é muito bom. Eu acho que o resultado econômico é importante para aquelas que se dedicam com fins lucrativos. Eu acho que para as sem fins lucrativos é mais uma iniciativa de humanização desse ambiente, de universalização de oportunidades e de queda da exclusão, mas se analisarmos a questão financeira empresarial o resultado bom ocorre nas empresas com fins lucrativos.

Constatou-se na resposta do gestor que nesta IES, sem fins lucrativos, o retorno auferido com o Prouni é apenas de cunho social e acadêmico. Verificou-se ainda que somente as IES com fins lucrativos, na visão deste gestor, estão sendo beneficiadas economicamente ao se filiar ao programa. Esta hipótese está de acordo com as constatações de Stieg (2009) e Carvalho (2011), que afirmam que as IES com fins lucrativos estão sendo mais beneficiadas economicamente pelo programa.

Os resultados econômicos gerados pelo Prouni foram bastante investigados nas entrevistas com os gestores, e o que se constatou foi um descontentamento geral em relação ao retorno financeiro produzido pelo programa.

Na entrevista com o Contador da IES A, fica clara sua insatisfação com os resultados econômicos proporcionados pelo Prouni à modalidade jurídica de sua instituição. Ele explicitou que é ruim para uma IES ser sem fins lucrativos. Ressaltou que não é justo que os sócios trabalhem e não possam receber salários e efetuar retiradas.

As instituições sem fins lucrativos que não pagavam impostos estão se transformando em empresas. E, como sociedades anônimas, pagam os tributos e são muito felizes, distribuem lucros. As principais estão muito bem no mercado.

O gestor apresentou sua preferência pela modalidade com fins lucrativos. Com base em seu depoimento, pressupõe-se que a IES aderiu ao programa somente para manter a isenção de impostos já concedida pelo governo antes do Prouni, ou seja, por questões políticas. Neste sentido, deduz-se que a decisão de aderir ao Prouni pode ter sido influenciada também pelo temor de represálias por parte de órgãos governamentais caso a IES não entrasse para o programa.

Os gestores da IES B deram respostas coerentes e que se complementam. Todos afirmaram que o Prouni proporciona apenas resultados sociais, e que a adesão ao programa não traz qualquer vantagem econômica. Segundo o Contador da IES B, “o Prouni não ajuda em nada as IES filantrópicas. A isenção fiscal oferecida pelo governo para as IES que aceitam o

programa nós já temos há muito anos”.

Dessa forma, fica claro que para a maioria dos gestores das IES sem fins lucrativos que aderiram ao Prouni, os resultados positivos alcançados são acadêmicos, sociais e políticos. A isenção de alguns impostos federais, estabelecida pela Lei nº 11.096/2005, não está produzindo, segundo eles, efeitos positivos na rentabilidade das IES. Este assunto será abordado no próximo eixo temático, que irá avaliar os efeitos da renúncia fiscal para as IES que aderiram ou não ao Prouni.

Já os gestores das IES que não aderiram ao Prouni foram entrevistados com o intuito de se apurar se a não adesão promoveu resultados positivos, negativos ou se foi indiferente para o desenvolvimento da instituição. A Diretora Geral da IES C não acredita que exista uma relação entre a não adesão ao Prouni e os resultados de sua instituição. No entanto, disse que

a concorrência está cada vez mais difícil. Atrair alunos e aumentar o número de matrículas é algo que nos tira o sono. O nosso foco diário é aumentar o número de matrículas e melhorar a saúde financeira da IES.

Apesar de esta IES não ter aderido ao Prouni, a percepção da gestora está de acordo com os resultados apresentados por Paula, Tonsig e Souza (2004), que afirmam existir no mercado uma busca incessante por matrículas e que a concorrência entre as IES está cada vez mais acirrada. Já o Diretor Geral da IES D declarou:

Manteve, sim, a mesma condição econômica e social. Meu único desprazer pela não adesão ao Prouni é a concorrência predatória que o governo federal faz, não só com a minha instituição, mas com praticamente todas as outras instituições que atuam na classe social C, D e E.

Apesar de comentar que a instituição manteve a mesma condição social e econômica, o gestor criticou com veemência o programa, pois acredita que esta política pública se transforma em uma concorrente das IES filantrópicas que têm como público-alvo estudantes de baixa renda, prejudicando a captação de alunos e recursos. No decorrer da entrevista, revelou ainda:

Hoje, o Prouni é um dos maiores concorrentes que tenho que enfrentar no mercado. Os bolsistas se inscrevem no programa e ficam esperando o resultado. Enquanto isso, não procuram outra instituição para se matricularem.

Não encontramos na literatura fundamentação para as percepções deste gestor. Todavia, suas alegações são coerentes, tendo em vista que seu público-alvo é o mesmo do programa.

#### **4.5 A renúncia fiscal e o Prouni: o que dizem os gestores educacionais**

Nas entrevistas com os gestores das instituições participantes desta pesquisa, filiadas ou não ao Prouni, verificou-se uma insatisfação generalizada em relação aos resultados promovidos pela isenção fiscal dada pelo programa.

A tabela adaptada de Carvalho e Lopreato (2005), apresentada na introdução desta dissertação (tabela 2), mostra as isenções fiscais do Prouni por modalidade de IES. Nela constata-se que as instituições com fins lucrativos filiadas ao programa são beneficiadas com a isenção de quatro impostos federais (IRPJ, CSLL, Cofins e PIS), enquanto as sem fins lucrativos são beneficiadas com a isenção de no máximo dois impostos. Essa diferença nas isenções justifica a insatisfação dos gestores em relação aos resultados econômicos auferidos pelos estabelecimentos sem fins lucrativos. Segundo a Diretora Administrativa da IES A,

o Prouni só é bom para as IES com fins lucrativos. Elas estão aumentando os lucros com o programa e ficam isentas de pagar impostos. A renúncia fiscal para as sem fins lucrativos não melhora e nem piora a rentabilidade da instituição.

No que diz respeito às IES sem fins lucrativos, as opiniões de Carvalho (2011) vão de encontro às da gestora. Isto porque as análises da autora indicam que as instituições sem fins lucrativos confessionais e comunitárias e as filantrópicas estão sendo beneficiadas pelo programa, porém em menor proporção quando comparadas às IES com fins lucrativos. Na verdade, o Prouni promove uma pequena variação positiva na rentabilidade dessas IES.

O Contador da IES B admitiu que o Prouni gera uma economia tributária

que promove uma pequena variação na rentabilidade da instituição. Esta pequena vantagem para a IES B é fruto da isenção do pagamento da Cofins e do PIS, conforme consta na tabela 2 de Carvalho e Lopreato (2005). Entretanto, o gestor enfatizou em sua fala que esta vantagem é insignificante para reduzir as dificuldades financeiras pelas quais a instituição vem passando. Ele explicou que a vantagem financeira era pequena porque a instituição, sendo sem fins lucrativos, já não pagava antes da Lei do Prouni (Lei nº 11.096/2005) o IRPJ e a CSLL, conforme previsto no artigo 15 da Lei nº 9.532/1997 e garantido no artigo 150, inciso VI, alínea “c” da CF/1988.

Cabe destacar que nas entrevistas observou-se total falta de interesse dos gestores educacionais em apurar os resultados promovidos pelo Prouni. Verificou-se que não são elaborados estudos ou relatórios com a finalidade de averiguar o funcionamento do programa nas IES.

A Diretora Administrativa da IES A informou que nem a contabilidade nem os demais setores produzem relatórios com resultados ou projeções sobre o Prouni. Como a gestora pertence ao departamento administrativo, responsável pela avaliação dos possíveis benefícios ou prejuízos do programa à instituição, notou-se certo desconforto em sua fala ao revelar que não são feitos relatórios específicos sobre o Prouni, nem pela contabilidade e muito menos pelo próprio departamento administrativo. Esses relatórios são estratégicos para auxiliar a IES na decisão de manter ou mudar suas diretrizes com relação ao Prouni ou até mesmo desistir do programa. Quando perguntado sobre os relatórios, o Contador desta instituição respondeu:

Como eu já falei, o Prouni não trouxe benefício econômico algum para a empresa, porque nós somos uma empresa que já goza da isenção dos tributos, dos principais tributos: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, a Cofins e o PIS, que a gente recolhe, que é o PIS sobre a folha de pagamento.

Apesar de não ter respondido de forma direta, o gestor tentou justificar o motivo pelo qual não são feitos relatórios sobre o Prouni. Ou seja, não existe interesse em controlar o programa pelo simples fato de que ele não acredita que o Prouni proporcione retorno financeiro.

O Contador alegou que a instituição já gozava anteriormente da isenção do IRPJ, CSLL, Cofins e PIS. No entanto, este gestor se equivocou ao elencar essas isenções de tributos, visto que a isenção da Cofins e do PIS foi um benefício trazido pelo Prouni para servir especialmente de estímulo à participação das IES sem fins lucrativos no programa.

#### **4.6 Adesão ou não adesão ao Prouni: a percepção dos gestores**

Quanto à decisão de participar ou não do programa, o Diretor Geral da IES A tem uma posição categórica. Ele acredita que, pelo que representa a iniciativa do governo federal, aderir ao Prouni é uma obrigação de todas as instituições de ensino superior. Para o gestor, independentemente de a IES ser com ou sem fins lucrativos, a educação tem sua missão social, que é fundamental para o desenvolvimento da sociedade. Portanto, ele está convencido de que a adesão a esta política pública foi uma excelente estratégia. Do mesmo modo, Stieg (2009) constatou que muitos gestores de São Paulo aderiram ao Prouni pelo resultado social que ele produz.

O Diretor Geral da IES B declarou que sua instituição apoia qualquer iniciativa do governo federal para promover a inclusão de estudantes pobres no ensino superior. Quando o gestor fala do Prouni, percebe-se que não existe a intenção de favorecimento financeiro. Fica evidente que a filiação ao programa ocorreu por questões políticas e sociais. Na verdade, quase todos os gestores que aderiram ao Prouni afirmaram que a decisão foi tomada em razão dos efeitos políticos e sociais do programa. Já o Contador da IES A relatou:

O Prouni é uma política de inclusão social. As IES que aderem ao programa são reconhecidas pela sociedade e até mesmo pelo governo. Desta forma, claro que valeu a pena aderir ao programa.

O Contador mencionou que a instituição que adere ao Prouni é reconhecida pelo governo. Aqui nota-se a preocupação da IES em ficar bem politicamente com o governo. Por outro lado, o gestor também salientou: “Sob o ponto de vista econômico-financeiro, não é uma boa estratégia aderir ao programa. Os resultados sociais não pagam as contas da instituição”.

Considerando-se que o Prouni está diminuindo a rentabilidade das IES sem fins lucrativos, segundo as conclusões de Carvalho (2011), a percepção do Contador está alinhada a esta crítica.

Os gestores das IES C e D, que não aderiram ao Prouni, também fizeram suas considerações sobre a decisão de não participar do programa. A Diretora Geral da IES C relatou que não é uma questão de estratégia aderir ou não ao Prouni. Segundo ela, o Prouni só vale a pena para as IES com fins lucrativos, que não gozam de isenção fiscal. No caso de sua instituição, que é sem fins lucrativos, ela não vê como vantagem a filiação ao programa, tendo em vista que já se beneficia com a desoneração de alguns tributos. Mas apesar de não ter aderido ao programa, elogia a iniciativa do governo em relação aos aspectos sociais do Prouni. Em sua opinião, a gestão de sua instituição tomou a decisão certa ao não estabelecer convênio com o MEC.

A opinião da gestora está de acordo com Carvalho (2011) e Stieg (2009). Segundo estes pesquisadores, as IES com fins lucrativos estão sendo mais beneficiadas pela renúncia fiscal propiciada pela adesão ao Prouni. Na verdade, essa percepção ocorre porque, para as IES com fins lucrativos, o Prouni representa um alívio em sua elevada carga tributária, enquanto que para as IES sem fins lucrativos, especialmente as beneficentes, a desoneração proporcionada pelo programa não é tão marcante, pois elas já são beneficiadas por leis de longa data que as isentam de uma série de impostos.

Por sua vez, o Diretor Geral da IES D afirmou que a decisão de não aderir ao Prouni foi fácil de ser tomada, visto que o programa tem o mesmo público-alvo que a sua IES, ou seja, alunos de baixa renda. Disse ainda que não considera necessário se filiar a esta política, pois sua IES, que é filantrópica, já se beneficia com a isenção de vários impostos. Sendo assim, ele assegurou que foi uma boa decisão não ter aderido ao programa.

Este gestor informou que o público-alvo de sua IES é de baixa renda, assim como os bolsistas do Prouni. Isto significa que, para captar alunos, a instituição pratica valores mais acessíveis nas mensalidades dos cursos de graduação, valores esses que se equivalem aos das bolsas parciais do Prouni. Essa paridade na política de ingresso dos candidatos justifica a falta de interesse do gestor em aderir ao Prouni.



É importante destacar que, quando perguntados sobre as razões da não adesão ao Prouni, todos os gestores das IES – com exceção do Diretor de Ensino da IES C, que não soube responder à questão – afirmaram que o principal motivo é o fato de o programa não beneficiar a gestão destas instituições. Essa resposta contraria as constatações de Corbucci (2004), que indica que as isenções fiscais beneficiam a iniciativa privada. O Diretor Geral da IES D faz coro com os outros gestores ao relatar que

o Prouni não beneficia as instituições sem fins lucrativos. Não acredito em algum retorno para a nossa instituição. Conheço vários mantenedores que têm aversão, pois ele não gera nenhum benefício para as IES. Aqui não vamos aderir.

Quanto à modalidade jurídica das instituições, nem todos os gestores se mostraram satisfeitos com a modalidade de sua IES. O Contador da IES A voltou a expressar sua rejeição à modalidade sem fins lucrativos. Declarou que, se tivesse o poder de decisão, a IES A seria uma empresa.

Todo o meu trabalho, há nove anos que estou na instituição, todo esse tempo eu preparo ela para se tornar um ente privado mesmo, um ente que se torne uma Ltda., ou até uma sociedade anônima.

Evidentemente, o Contador é um profissional bem informado sobre as novas tendências do setor educacional, sob o ponto de vista da gestão contábil e financeira. Sua pretensão se justifica no trabalho de Carvalho (2011), que afirma que as IES com fins lucrativos estão aumentando sua rentabilidade e o número de matrículas com o Prouni.

Entre os gestores satisfeitos com a modalidade jurídica de sua instituição está a Coordenadora do Prouni da IES B, que declarou:

Estamos há 60 anos ajudando alunos de baixa renda pelo fato de sermos uma instituição sem fins lucrativos. Portanto, não podemos fugir de nossa missão. Além disso, somos beneficiados pelo governo para concedermos bolsas de estudo aos mais necessitados.

Além da preocupação em manter a missão da instituição, parece que a

instituição não tem interesse em perder a desoneração tributária concedida às IES sem fins lucrativos, regulamentada pelo CTN de 1966, pela Constituição Federal de 1988 e posteriores leis infraconstitucionais.

Os gestores das IES que não aderiram ao Prouni também se pronunciaram sobre a modalidade jurídica de suas IES. A Diretora Geral da IES C informou que tem conversado com gestores de IES coirmãs e tem notícias de que as instituições com fins lucrativos estão sendo muito beneficiadas com o Prouni. No caso de sua IES, que é sem fins lucrativos, a gestora declarou que a vantagem oferecida pelo MEC é bem pequena, e por isso não vale a pena se filiar ao programa. Dessa forma, ela não acha vantajosa a mudança de modalidade jurídica.

#### **4.7 Observações gerais dos gestores sobre o Prouni**

Considerando-se a percepção dos gestores sobre o Prouni, o Diretor Geral da IES A declarou que o programa é uma boa iniciativa do governo federal para democratizar o ensino superior, proporcionando às pessoas de baixa renda a oportunidade de ascensão social. Segundo o gestor, um jovem de comunidade formado vai representar uma liderança naquela localidade, e esta política vai auxiliar no desenvolvimento local das regiões menos favorecidas.

A Diretora Administrativa da IES A acredita que o Prouni está melhorando a qualidade de vida de muitas pessoas. Sob este aspecto, o programa tem um grande valor.

A educação superior, por intermédio do Prouni, está inserindo milhares de jovens carentes no ensino superior. Além disso, o governo se esforça para ajudar as instituições, concedendo isenção fiscal para as instituições. Muitas estão se dando bem.

A visão da gestora está de acordo com Rosário e Moreira (2012), ao apontarem que o Prouni cumpre o duplo objetivo de inserir jovens carentes no ensino superior e minimizar a crise financeira do setor. O Contador da IES A admitiu o esforço do governo em investir na educação superior de forma inteligente. Para ele, o governo não gasta um real e inclui milhares de pessoas

nas IES privadas. Entretanto, ele ressaltou também que hoje as instituições de pequeno porte estão passando por uma crise financeira significativa. Segundo o gestor, há IES privadas que estão bem no mercado, enquanto outras passam por dificuldades financeiras. Na sua opinião, o Prouni traz efeitos positivos para a sociedade, mas para as instituições sem fins lucrativos não contribui em nada.

O Diretor Geral, o Diretor de Ensino, a Coordenadora do Prouni e o Contador da IES B teceram uma série de elogios ao programa e à iniciativa do governo federal. Todos aprovam o programa pelo que ele está produzindo na vida das pessoas.

Por sua vez, os gestores das IES que não aderiram ao Prouni tiveram opiniões diversas sobre a política pública. A Diretora Geral da IES C destacou que o Prouni é um programa do governo que visa expandir o ensino superior pela iniciativa privada.

Todas as políticas de expansão da educação superior são elaboradas para atender as necessidades internas e externas. Quando falo externa, me refiro ao Banco Mundial e a outros bancos estrangeiros, pois são eles que ditam as regras do jogo. Acho o Prouni bom apenas para as classes menos favorecidas.

O depoimento desta gestora é corroborado por Silva e Abreu (2008), ao afirmarem que a educação superior brasileira sofre influências de organismos internacionais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano, dentre outros órgãos, os quais defendem a tese de que os países devem expandir seu setor educacional superior para se desenvolver economicamente.

O Diretor de Ensino da IES C foi outro gestor que elogiou o programa do ponto de vista social, afirmando que o Prouni está possibilitando a inclusão de muitos jovens carentes no ensino superior.

Já o Diretor Geral da IES D explicitou que gostaria que o Prouni não tivesse conotação política e que fosse mais técnico. Sugeriu que o governo federal criasse uma empresa estatal para assumir a gestão do Prouni e que trabalhasse o programa com regras justas para todas as modalidades de instituição. De um lado, este gestor admite que o programa está realmente

beneficiando a sociedade, mas, por outro, diz que ele está prejudicando muitas IES sem fins lucrativos, tendo em vista que a renúncia fiscal beneficia apenas as instituições empresas.

Este gestor afirmou ainda que quando o Prouni coloca 2 milhões de pessoas na fila de espera por uma bolsa de estudo, isso provoca significativamente o aumento das vagas ociosas nas IES privadas, principalmente as que atuam em regiões carentes. São 2 milhões de candidatos que poderiam pagar em sua instituição ou em outras de pequeno porte mensalidades de R\$ 200,00 a R\$ 300,00, o que equivale aproximadamente a uma bolsa de 50% do Prouni.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa investigou a adesão ao Prouni sob a ótica dos gestores de quatro IES sem fins lucrativos estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro, focalizando especialmente sua percepção sobre os impactos financeiros e sociais do programa.

Na introdução deste trabalho foi apresentada a crítica da literatura que aponta o Prouni como beneficiador da iniciativa privada em detrimento do setor público. Esta afirmação não foi ratificada nesta pesquisa, tendo em vista que nas entrevistas realizadas constatou-se que pelo menos os gestores educacionais das IES sem fins lucrativos comunitárias e beneficentes não estão satisfeitos com os resultados econômico-financeiros produzidos pelo programa. A contrapartida oferecida para as instituições que se filiam ao Prouni está provocando um desequilíbrio nos resultados econômicos, com ganhos inferiores para estas instituições quando comparados aos obtidos pelas instituições com fins lucrativos. Dessa forma, conclui-se que existe um equívoco, pelo menos parcial, na crítica da literatura, pois muitas IES sem fins lucrativos, ao invés de serem beneficiadas, estão na verdade sendo prejudicadas pela concorrência do Prouni, que tem afetado a captação de alunos, a rentabilidade e a saúde financeira das instituições. O equívoco reside no fato de o setor privado ser tratado de forma homogênea, independentemente da grande diversidade de IES existentes, não só em relação ao porte, mas também quanto à organização acadêmica.

As questões propostas neste trabalho, com o objetivo de lançar luz sobre a problemática principal, foram respondidas pelos gestores das IES A e B, estabelecimentos que se filiaram ao Prouni, e pelos gestores das IES C e D, instituições que não aderiram ao programa.

A decisão dos gestores educacionais das IES A e B de se filiar foi motivada principalmente pelos aspectos sociais e políticos do programa. Cabe ressaltar que os aspectos sociais se sobressaem, tendo em vista que o perfil de inclusão do Prouni se alinha à política das instituições sem fins lucrativos, que atuam promovendo ações de responsabilidade social. Além de esta política

se alinhar à modalidade jurídica dessas instituições, elas cumprem, até por força da legislação, um papel social importante diante da sociedade.

Com relação aos interesses políticos, ficou evidente nas entrevistas que muitas IES sem fins lucrativos aderiram ao Prouni para obter o reconhecimento da sociedade e ficar bem com o governo, além de manter as isenções e imunidades já adquiridas por intermédio do Código Tributário Nacional de 1966, da Constituição Federal de 1988 e demais legislações.

Já a principal alegação dos gestores das IES C e D para não aderir ao programa foi a de que o Prouni não traz efeitos positivos para a saúde financeira das instituições. Alguns desses gestores reconhecem a importância do programa para a parcela da sociedade excluída do ensino superior, porém decidiram não aderir por não considerar esta estratégia boa do ponto de vista financeiro.

Os resultados acadêmicos dos alunos do programa também foram exaltados pelos gestores, que consideram os bolsistas alunos acima da média, comparados aos demais estudantes dessas instituições.

Constatou-se também na pesquisa que todas as instituições tinham vagas ociosas em seus cursos. Alguns gestores afirmaram que o Prouni prejudica a efetivação de matrículas em determinadas instituições sem fins lucrativos. O gestor das IES D, por exemplo, teceu duras críticas ao Prouni, dizendo que o programa fomenta a concorrência nos estabelecimentos que têm como público-alvo as classes C, D e E. No entanto, a maioria dos gestores das IES que aderiram ao Prouni afirmou que o programa ajuda a reduzir o número de vagas ociosas. O que parece claro para todos os gestores é que o fenômeno das vagas ociosas atinge a saúde financeira das instituições sem fins lucrativos e é o principal responsável pela crise no setor educacional superior.

Quanto aos impactos produzidos pela renúncia fiscal nas instituições que participam do Prouni, na percepção dos gestores educacionais entrevistados as IES sem fins lucrativos não estão sendo beneficiadas pela desoneração de impostos. Muitos gestores acreditam que apenas as IES com fins lucrativos estão sendo favorecidas pela desoneração de impostos.

Mas apesar dos protestos dos gestores em relação aos resultados promovidos pela renúncia fiscal do Prouni, cabe destacar que as instituições participantes desta pesquisa há anos são beneficiadas com isenções fiscais, enquanto as IES com fins lucrativos pagavam integralmente todos os tributos antes da implementação do programa. O fato de já serem favorecidas pelo governo com imunidades e isenções de tributos, independentemente do Prouni, faz com que a renúncia fiscal do programa não seja tão sentida pelos gestores entrevistados. Sob este ponto de vista, os protestos destes gestores, que insistem que apenas as IES com fins lucrativos estão se beneficiando com a renúncia fiscal proporcionada pelo Prouni, parecem não ter fundamento.

Na verdade, as IES sem fins lucrativos há décadas são financiadas de forma indireta pelo governo, o que transformou a educação superior em um negócio muito atraente. Desde a promulgação do Código Tributário Nacional de 1966, uma carga tributária relevante não tem sido recolhida aos cofres públicos brasileiros por conta de imunidades e isenções fiscais concedidas às modalidades de IES sem fins lucrativos. Por outro lado, as IES com fins lucrativos, surgidas após a promulgação da LDBEN/1996 e constituídas juridicamente como “particulares em sentido estrito”, de acordo com o inciso I, artigo 20 desta lei (BRASIL, 1996), passaram a atuar no setor pagando uma excessiva carga tributária, tornando-se uma importante fonte de arrecadação para os cofres públicos. Com a criação do Prouni, esta modalidade de instituição adquiriu a isenção de quatro impostos federais: IRPJ, CSLL, Cofins e PIS.

Chamou atenção também na pesquisa o fato de que, apesar de reclamarem dos resultados financeiros proporcionados pelo programa, os gestores entrevistados não mostraram interesse em trocar de modalidade jurídica, transformando suas IES em entidades com fins lucrativos. Com exceção do Contador da IES A, que é claramente contra a modalidade sem fins lucrativos e defende as instituições com fins lucrativos, por achar que isso é um bom negócio para seus sócios, os demais gestores, ao serem perguntados se desejariam que suas instituições mudassem de modalidade jurídica, declararam sua preferência em continuar na mesma modalidade. Conclui-se, assim, que os gestores não admitem perder as isenções e imunidades de

impostos adquiridas há anos, devido aos resultados positivos que elas produzem na rentabilidade e na saúde financeira das IES sem fins lucrativos. Estes gestores não querem abrir mão da grande vantagem econômica que suas IES vêm auferindo, por meio de normas legais, bem antes de o governo ter implementado o Prouni.

Quanto à intenção do governo ao instituir o Prouni, acreditamos que foi uma forma de responder aos anseios sociais de inúmeros jovens excluídos do ensino superior, mas também de exercer um maior controle sobre essas instituições sem fins lucrativos, que muitas vezes atuam no setor educacional com práticas gerenciais obscuras.

No tocante às críticas da literatura acadêmica, que sustenta que o Prouni está beneficiando a iniciativa privada em detrimento do setor educacional público, percebemos ao longo da pesquisa que, pelo menos com relação a algumas modalidades de instituições de ensino privadas, essa afirmação não se confirma. Analisando apenas os efeitos do Prouni nas instituições estudadas, apesar de o programa garantir a isenção do pagamento da Cofins e do PIS, esta pequena vantagem tributária não tem sido suficiente para resolver a crise financeira que continua atingindo parte do setor.

Constatamos também nesta pesquisa indícios de que o Prouni está se transformando em um concorrente para as instituições que têm como público-alvo as classes C, D e E. Considerando que existem inúmeras IES estabelecidas em bairros periféricos que oferecem cursos de graduação e sequenciais a preços acessíveis, comparados a uma bolsa parcial do programa, sugerimos a realização de outras pesquisas para apurar se realmente o Prouni está prejudicando a captação de alunos nessas instituições, o que colocaria em risco o futuro de muitos estabelecimentos que têm o mesmo público-alvo do programa.

Sob a ótica de 11 gestores educacionais do Rio de Janeiro, esta pesquisa analisou a relação do Prouni com a gestão de quatro IES sem fins lucrativos, sendo que duas aderiram ao programa e duas decidiram não aderir. De modo semelhante, o trabalho de Stieg (2009) avaliou o impacto do Prouni na gestão de IES sem fins lucrativos, com foco, porém, somente em instituições que aderiram ao Prouni e direcionando suas entrevistas a um grupo



de sete gestores educacionais paulistas desta modalidade de IES. Todavia, até o momento não temos conhecimento de nenhum estudo acadêmico dedicado à percepção dos gestores de IES com fins lucrativos, tendo aderido ou não ao Prouni. Esta parece ser ainda uma lacuna no campo, e por esse motivo sugerimos a realização de investigações para apurar a visão desses gestores com relação ao Prouni. Examinar o impacto desta política pública nas IES com fins lucrativos sem dúvida traria uma grande contribuição ao campo da Educação em nosso país.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexões. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>>. Acesso em: 08 out. 2012.

ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**. São Paulo: Pioneira, 2000.

AMARAL, D. P. O Programa Universidade para Todos e a ampliação do acesso ao ensino superior: diferentes discursos, difíceis consensos. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33., 2010, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/oprogramauniversidadeparatodos.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

AMARAL, D. P.; OLIVEIRA, F. B. O Prouni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. **Ensaio: Aval. Pol. Publ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, jun/mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a03.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. C. (Orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://www.oei.es/pdf2/educacao-superior-brasil-10-anos.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

BOMENY, H. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.26, out. 1994. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_26/rbcs26\\_04.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_04.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à

União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 nov. 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005a. 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 jan. 2005. 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: 12 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005b. Institui o Projeto Escola de Fábrica; autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI; institui o Programa de Educação Tutorial – PET; altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968; e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 set. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011a. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas

ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12431.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI; regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 set. 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: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior** (Acordo MEC/USAID). Rio de Janeiro: MEC/DES, 1969.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Prestação de contas ordinárias anual – Exercício 2011**. 2011b. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Coordenação Geral de Política Tributária. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários)**, Brasília, 2005c. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2005/DGT2005.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203097/2011**. 2011c. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 17 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Blog do Planalto**, “Prouni já concedeu 1 milhão de bolsas de estudo em universidades particulares”, 23 jan. 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 17 abr. 2013.

CARVALHO, C. H. A. de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, 2005, v. 27, n. 96 – Especial, p. 979-1000. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 29., 2006, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Uma análise crítica do financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 34., 2011, Natal. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 21 jun. 2012.

CARVALHO, C. H. A. de; LOPREATO, F. L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, mai./ago. 2005. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp40art06.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, jul./dez. 2006, p.125-140. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A educação superior. In. OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p.677-701, Especial – out. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>>. Acesso em: 08 jan. 2013.

ESTACIA, M. A. T. **Alunos do Prouni da Universidade de Passo Fundo: trajetórias, percepções/sentimentos a aproveitamento acadêmico**. 2009. 233 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. 2009.

FACEIRA, L. da S. **O Prouni como política pública e suas instâncias macro-estruturais, meso-institucionais e microssociais**: pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas universidades na Região Metropolitana do Rio. 2009. 248 p. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 28, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

FELICETTI, V. L.; ROSSONI, J. C.; GOMES, K. A. Prouni: Análise de Teses do banco da CAPES (2007-2011). In: CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE EL ABANDONO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR (Clabes), 2., 2012, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.clabes2012-alfaguia.org.pa/ponencias/comunicaciones\\_MencionHonor/L2\\_Felicetti.pdf](http://www.clabes2012-alfaguia.org.pa/ponencias/comunicaciones_MencionHonor/L2_Felicetti.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERRA, L. C. B.; FERNANDES, A. F. A. O processo de criação do Programa Universidade para Todos (Prouni): interesses e escolhas no Congresso Nacional. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/viewArticle/32>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_municipios\\_zip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm)>. Acesso em: 06 jun. 2013.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MACEDO, A. R. et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 127-148, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v13n47/v13n47a02.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2012.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

MONGIM, A. B. **Título universitário e prestígio social**. Percursos sociais de estudantes beneficiários do Prouni. 2010. 176f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2010.

NUNES, E. O. **Educação superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012.

PAULA, M. G. R.; SOUZA, P. B.; TONSIG, W. L. Gestão do ensino superior privado: um desafio. **Avesso do Avesso**, Araçatuba, v. 2, p. 75-89, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v2\\_artigo05\\_gest\\_ao.pdf](http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v2_artigo05_gest_ao.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2012.

PINTO, M. L. M. **Qualidade da educação superior**: limites e possibilidades de uma política de inclusão. 2010. 201 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul. 2010.

RIZZINI, I.; CASTRO, M. R. de; SARTOR, C. D. **Pesquisando**: guia de metodologias de pesquisa para programas sociais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Universidade Santa Ursula, 1999.

ROSÁRIO, V. H. R. do; MOREIRA, L. C. P. Aspectos da implementação e gestão do Prouni em instituições sem fins lucrativos do Estado do Rio de Janeiro. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 12., 2012, Vera Cruz, **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97657>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Editora Hucitec-FAPESP, 2000, 392 p.

SANTOS, N. M. C. **Educação e Prouni**: política de inclusão social na perspectiva transdisciplinar. 2011. 221 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2011.

SEGENREICH, S. C.; CASTANHEIRA, A. M. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior do Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a04v1762.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2012.

SILVA, M. R.; ABREU, C. B. M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 523-550, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufcs.br>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

STIEG, C. M. **A percepção dos gestores de IES privadas da cidade de São Paulo em relação à adesão ao ProUni**. 2009. 122 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado,

São Paulo.

TURATO, E. R. **Tratado de metodologia da pesquisa clínico-qualitativa.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

VIANA, F. B. **Ensino superior:** estrutura, funcionamento e atos legais. São Paulo: Ed. Lúmen. 1998.



## 7. ANEXOS

**Anexo 1** – Questionário aplicado nas entrevistas com os gestores das IES participantes deste estudo:

- 1) As bolsas do Prouni disponibilizadas estão sendo preenchidas ou existem vagas ociosas?
- 2) O Prouni está contribuindo para reduzir as vagas ociosas desta IES?
- 3) Existem colaboradores beneficiados com as bolsas do Prouni?
- 4) O Prouni está apresentando resultados de cunho social e acadêmico para a IES?
- 5) Os resultados econômicos oriundos da renúncia fiscal são satisfatórios para a gestão da IES?
- 6) Comparando os resultados econômicos e sociais produzidos pelo Prouni, qual o que se destaca e por que isso ocorre?
- 7) A renúncia fiscal do Prouni melhorou a rentabilidade da instituição?
- 8) Os departamentos que se relacionam com o Prouni elaboram relatórios com os resultados do programa?
- 9) A contabilidade apresenta relatórios inerentes à renúncia fiscal? Esses relatórios contribuem para a tomada de decisão de continuar ou renunciar ao programa?
- 10) Considerando que a desoneração de impostos federais é concedida às instituições de acordo com a modalidade da IES que adere ao Prouni, pergunta-se: a modalidade jurídica de sua instituição está atendendo às

necessidades econômico-financeiras da gestão desta IES? Ou o(a) senhor(a) acredita que mudando a modalidade jurídica da instituição os resultados com a renúncia fiscal concedida pelo programa seriam mais satisfatórios? Fale a respeito.

11) Em uma análise geral, foi uma boa estratégia para a instituição em que trabalha ter aderido ou não ao Prouni?

12) A decisão de não aderir ao Prouni manteve a IES na mesma condição econômica e social de antes ou produziu efeitos que contribuíram para o incremento ou diminuição dos resultados da IES? Explique, por favor.

13) Ao constatar os resultados do Prouni em outras IES de modalidade jurídica diferente da sua, por algum momento pensou em aderir ou não ao programa?

14) Pelo fato de não ter aderido ao Prouni esta IES possui o seu próprio programa de bolsas de estudo? Por quê?

15) Considerando que o grande desafio do setor educacional é diminuir as vagas ociosas do ensino superior, pergunta-se: Qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s) pela gestão desta IES sem a adesão ao Prouni para diminuir as vagas remanescentes?

16) Considerando que parte da literatura critica o Prouni pelo fato de ele beneficiar a iniciativa privada, em detrimento das IES públicas, pergunta-se: quais os principais motivos que influenciaram a gestão da IES na decisão de aderir ou não ao programa?

17) Antes de se cadastrar ou não no Prouni a gestão da IES promoveu um estudo para avaliar se aderir ou não ao programa seria uma boa decisão para o desenvolvimento da instituição?

18) Qual a sua opinião sobre o Prouni?

**Anexo 2 – Incidência dos tributos federais por categoria, dispositivos legais de imunidades ou isenções:**

<b>FEDERAIS</b>				
<b>Tributos</b>	<b>Com fins Lucrativos</b>	<b>Sem fins Lucrativos</b>		
		<b>Confessionais</b>	<b>Comunitárias</b>	<b>Filantrópicas</b>
IRPJ	15% lucro + 10% adicional	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
IPI	x% conf. Tabela do IPI	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
IE	30% preço do prod. Ao tempo de exportação	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
II	x% de acordo com a região	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
IOF	x% de acordo com a operação	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
CSLL	9% lucro	Não incidência pelo Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.195 & 7 da CF e Art.55 da Lei 8.212/91
COFINS	7,6% receita (não cumul.) ou 3% (cumulativo)	3% receita	3% receita	Não incidência pelo Art.195 & 7 e Lei 9.532/97
PIS	1,65% receita (não cumul.) ou 0,65% (cumulativo)	1% folha	1% folha	

ITR	Cf. uso da terra	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
INSS Patronal	20% folha	20% folha	20% folha	Não incidência pelo Art.195 da CF/88

Fonte: Adaptado de Stieg (2009).

**Anexo 3** – Incidência dos tributos estaduais por categoria, dispositivos legais de imunidades ou isenções:

<b>ESTADUAIS</b>				
<b>Tributos</b>	<b>Com fins Lucrativos</b>	<b>Sem fins Lucrativos</b>		
		<b>Confessionais</b>	<b>Comunitárias</b>	<b>Filantrópicas</b>
ICMS	x% do Faturamento	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
IPVA	x% Valor venal veículo	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
ITCD	x% Valor venal dos bens	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, "c" da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97

Fonte: Adaptado de Stieg (2009).

**Anexo 4 – Incidência dos tributos municipais por categoria, dispositivos legais de imunidades ou isenções:**

<b>MUNICIPAIS</b>				
<b>Tributos</b>	<b>Com fins Lucrativos</b>	<b>Sem fins Lucrativos</b>		
		<b>Confessionais</b>	<b>Comunitárias</b>	<b>Filantrópicas</b>
ISSQN	x% do Faturamento	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
IPTU	x% Valor venal imóvel	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97
ITBI	x% Valor venal dos bens	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.15 da Lei nº 9.532/97	Não incidência pelo Art.150, VI, “c” da CF e Art.12 da Lei nº 9.532/97

Fonte: Adaptado de Stieg (2009).