

## Opinião N16

### PROUNI: LIMITES, AVANÇOS E DESAFIOS EM UMA DÉCADA DE EXISTÊNCIA

**WILSON MESQUITA DE ALMEIDA<sup>1</sup>**

No Brasil, o modelo de ensino superior que se tornou dominante é um modelo empresarial, originado na década de 1970, no Regime Militar, por meio de incentivos públicos às instituições de ensino superior (IES) privadas: a não cobrança de impostos e o crédito educativo, criado em 1976, atual Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Nos anos de 1970, eram pequenas faculdades. Hoje, possuem o maior número de matrículas na graduação brasileira e as maiores faculdades negociam suas ações na Bolsa de Valores.

Com o auxílio desses incentivos dados pelo Estado, que continuam até hoje, o setor privado lucrativo conseguiu acumular poder financeiro e político para fazer prevalecer seus interesses nos governos democráticos que vieram depois. A grande expansão das vagas – em um contexto de baixo crescimento econômico e de alto desemprego na época do Governo de Fernando Henrique Cardoso – provocou falta de pagamentos de mensalidades e saída de estudantes, levando a uma crise no setor privado de educação. Como resposta a essa crise, já no Governo Lula, em 2004, cria-se o Programa Universidade para Todos (Prouni) que, em troca de bolsas de estudo (um bolsista para nove alunos pagantes, em média), permite às instituições com fins lucrativos ficarem livres de impostos, que antes recolhiam, ajudando-as a sobreviver.

Logo, é preciso entender que a razão de existência do Prouni foi servir como resposta a uma crônica situação financeira enfrentada pelas IES lucrativas no início dos anos 2000. O desenho do Prouni teve as mãos fortes dos donos das IES privadas lucrativas e seus representantes – eles possuem articulações políticas em todos os partidos políticos. Exemplo claro pode-se ver quando

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).

comparamos o Projeto de Lei nº 3.582/2004, de 13/01/2004, a Medida Provisória nº 213, de 10/09/2004, e, por fim, chegando à redação definitiva da Lei nº 11.096, que instituiu o Prouni, de 13/01/2005. Foram 292 emendas propondo mudanças favoráveis aos interesses do segmento privado lucrativo. Uma ilustração: o projeto original do Prouni só previa bolsistas integrais. Porém, deputados e senadores que trabalham em prol dos empresários de ensino conseguiram modificá-lo, criando a existência de bolsas parciais, ou seja, fazendo com que o aluno pague uma parte.

Como efeito, a principal limitação do programa é ele ter sido montado em um sistema no qual a maioria das IES participantes possui baixa qualidade educacional. São instituições voltadas para obter lucro com a educação. Fato bem diferente do que ocorre nos países desenvolvidos, onde não houve estímulo para a existência de empresários donos de universidades.<sup>2</sup> Para conseguirem mais lucros, os empresários do ensino reduzem investimentos no mais importante: na qualidade do professor (demitem ou investem pouco em profissionais mais qualificados, com doutorado, devido ao “custo”) e em uma seleção mínima do estudante (acabam fazendo pseudo vestibulares, pois, como se trata de empresas, precisam do “cliente-aluno” para pagar).

Hoje, o quadro está mais sombrio, pois o desempenho das ações passa a ditar as regras. O problema é que educação não gera resultado no curto prazo. Essa lógica econômica não se dá bem com qualidade de ensino, sobretudo quando está direcionada para estudantes dos segmentos mais destituídos socialmente.

Ao fazer múltiplos cruzamentos, os resultados da pesquisa empírica que realizei com 50 bolsistas na cidade de São Paulo (Almeida, 2014) apontam que há uma heterogeneidade entre os bolsistas. Os estudantes licenciandos e tecnólogos, os quais perfazem a maioria dos bolsistas pesquisados, são filhos de pais migrantes, de origem rural, com baixa escolaridade e com trajetórias profissionais precárias; trabalharam e estudaram durante a fase do pré-vestibular, a faixa etária predominante está situada entre 25 e 30 anos; residem em bairros mais periféricos, alguns são moradores de outros municípios da Grande São Paulo, outros das periferias desses municípios; não

---

<sup>2</sup> Cf. Nunes, 2007; Steiner, 2006; e Pereira, 2000 e 2004.

tentaram entrar na universidade pública, e, dado central, os motivos principais para escolha do curso são a proximidade da residência, a oportunidade em si de cursar o ensino superior, independente até da carreira desejada; e não fizeram pesquisas prévias sobre as instituições.

Tais perfis são tipicamente de estudantes de mais baixa renda e que estão nos cursos com formatos mais curtos, nas universidades mais desprestigiadas na hierarquia acadêmica, quando os comparamos com outro grupo pesquisado, os de bacharelados, que frequentam cursos tradicionais, mais longos, mais prestigiados e são alunos de baixa classe média, tendo um perfil bem próximo aos alunos que frequentam universidades públicas, inclusive, alguns chegaram a passar em tais universidades.

Assim, é preciso questionar: para quais bolsistas efetivamente foi propiciado acesso a um curso com boa qualidade de ensino? Para todos? Para a maior parte deles? Mediante os dados da pesquisa e com os dados disponíveis existentes – ainda poucos, pois o MEC, infelizmente, não fornece os cruzamentos essenciais em relação ao Prouni –, verifica-se que há uma relação entre bolsistas de mais baixa renda e cursos de baixíssima qualidade. A maior parte dos estudantes, geralmente os mais pobres, com maior idade, provedores familiares, moradores de bairros mais afastados, encontra-se alocada justamente nas instituições de ensino e cursos mais destituídos de qualidade.

Há pontos de avanço. Apesar de não ter sido criado com o objetivo de ser uma política de acesso e permanência ao ensino superior, há um importantíssimo componente de inclusão social no programa. Ele possibilitou que certa parcela de estudantes de mais baixa renda e da escola pública, na última década, pudesse chegar ao ensino superior. Esse segmento de alunos que atinge, dadas suas características socioeconômicas, está marcado por dois tipos de entraves quando se busca ter acesso ao ensino superior: uma restrição competitiva quando disputa o vestibular das instituições públicas, já que grande parte dos estudantes da rede pública brasileira de educação básica não compete em condições equilibradas com as classes média e média alta; e enfrenta, também, uma restrição financeira, pois, mesmo trabalhando e recebendo salários, tais alunos não conseguiriam pagar as mensalidades e dar conta das obrigações de sustento próprio e da família.

Nesse sentido, o Prouni constitui uma experiência social importante, atingindo uma faixa de estudantes de baixa renda até então sem muitas perspectivas de fazer o ensino superior. Deu oportunidade a estudantes de baixa renda, negros e oriundos da escola pública, firmou-se como uma alternativa real para um tipo de indivíduo que é ainda constrangido por imensas desigualdades em sua vida. Outro ponto: o bolsista passa por um processo de seleção que é o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), fato distante da quase totalidade das IES privadas de tipo lucrativo, já que poucas levam a sério o vestibular. Junto a isso, exigem-se do bolsista 75% de aprovação no total das disciplinas cursadas em cada período letivo. Como resultado, os bolsistas, em geral, tendem a possuir desempenho igual ou superior aos alunos pagantes. Por fim, o Prouni colocou certa ordem na “terra sem lei” antes existente no setor privado de ensino superior ao trazer para o âmbito governamental certo controle das isenções que esse setor sempre usufruiu sem prestar as devidas contas.

Existem desafios colocados ao Prouni para que possa, plenamente, tornar-se uma política estratégica de inclusão no ensino superior de estudantes de baixa renda. Um dos mais urgentes é trazer, de fato e de direito, o Prouni para o MEC. Exemplo: fato relatado pelos pesquisados, muitas universidades não tratam o prounista como um verdadeiro aluno que obteve, a duras penas, seu direito de cursar o ensino superior; o bolsista não pode pleitear bolsas de iniciação científica; em algumas instituições ainda está vedado o acesso a certos cursos; há universidades que não cumprem o percentual de vagas destinado ao programa, entretanto, recebem benefícios fiscais, que matriculam alunos que não se enquadram nos critérios do programa (já fizeram universidades, alunos matriculados em instituições públicas, alunos que possuem renda acima do limite estipulado, que não passaram pelo Enem e obtiveram bolsas, bolsas do Prouni sendo utilizadas como outro tipo de bolsas pela instituição, entre outras situações proibidas por lei). Essa situação precisa ser fiscalizada com extremo rigor, excluindo do programa quem incorrer em tais desvios. Outro aspecto: a contrapartida em troca das isenções dos impostos é baixa; a cada nove pagantes, tem-se uma bolsa. Trata-se de desafio complicadíssimo, pois nos dias atuais o quadro tornou-se mais difícil, dado o poder financeiro e político construído pelos empresários do ensino desde o Regime Militar.

Para ser mais eficiente e socialmente eficaz, o Prouni precisaria ficar restrito somente às instituições sérias, preocupadas com a educação de qualidade, o que, em grande medida, são as instituições sem fins lucrativos. É assim no mundo desenvolvido, no qual o ensino superior dominante é público ou quando é privado não se volta para o lucro, com as instituições tendo caráter público não estatal. É preciso desmontar, aos poucos, essa estrutura atrasada que teve origem na ditadura militar e que os vários governos democráticos ainda não mexeram.

Para obter isso, governo e sociedade precisam realizar um controle estatal e social rigoroso – infelizmente ainda não realizado de forma efetiva por nenhuma autoridade – dessas fábricas de diplomas que são as IES privadas lucrativas. Por exemplo, as comissões de acompanhamento do Prouni<sup>3</sup> foram dominadas pelos representantes dos grandes grupos privados em aliança com representantes de “movimentos estudantis” que se utilizam do programa com objetivos eleitoreiros.

Governo e sociedade civil devem desenvolver mecanismos efetivos de controle, tornando tais conselhos, de fato, representativos da sociedade brasileira (contribuintes, quem paga) e dos beneficiários (estudantes de baixa renda que entram por mérito). Há diversos grupos de prounistas autônomos Brasil afora que estão realmente interessados em aprimorar, cada vez mais, junto com o governo, o programa. São eles que vivem o cotidiano, as dificuldades diárias. Esses grupos estão completamente fora das instâncias de regulação. Justamente a quem o MEC deveria prestar mais atenção. Com isso, seriam evitados muitos descaminhos do programa, fortalecendo-o e dando a ele mais legitimidade junto à sociedade brasileira.

Por fim, é importante cuidar da permanência do bolsista do Prouni, articulando uma série de ações para que ele faça um curso superior consistente. Por que bolsistas integrais do Prouni não recebem uma bolsa permanência para estudarem e se formarem? Na prática, apenas bolsistas do curso de Medicina – a menor parcela dos beneficiários do programa – recebem um valor que cobre parte do salário mínimo. Lógico que isso custa dinheiro. Mas se trata do melhor investimento que um país pode fazer. Estudante bem formado é o bem mais precioso de um país, tanto econômica quanto

---

<sup>3</sup> Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (Colaps). Implementadas pela Portaria do MEC nº 1.132/2009, tendo como objetivo o acompanhamento e a fiscalização do programa nas instituições privadas.

socialmente. Se for oriundo dos estratos de baixa renda, o ganho é multiplicado, pois tem a força potencial de mudar famílias: incentiva mãe e pais analfabetos a retomarem os estudos, serve de modelo para irmãos menores, melhora o acesso a bens materiais e simbólicos, amplia a renda em famílias que ganham salários baixíssimos.

A sociedade e o Estado deveriam investir mais nesses bolsistas, que são jovens de baixa renda inteligentes e batalhadores. É preciso apoiá-los. Trazer o Prouni de fato para eles, senão, caso permaneça sem mudanças, sob o apelo de beneficiar milhões de pessoas, estará apenas perpetuando as desigualdades sociais, pois somente um segmento bem pequeno desses bolsistas – geralmente os que estão nas instituições privadas mais sérias, sem fins lucrativos –, aqueles que ingressam nos cursos conceituados e de boa qualidade terão suas oportunidades sociais ampliadas. Para isso acontecer, tem de interferir em privilégios ainda existentes de um pequeno, porém, poderoso grupo. Que a sociedade e governo brasileiros possam enfrentá-lo e dizer quem, de fato, deve mandar. Redesenhar o Prouni, tornando-o mais republicano e transparente, é uma diretriz importante para tornar mais sólida essa política pública que, em 2015, completa dez anos de existência.

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, Wilson Mesquita. *Prouni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica*. São Paulo: Musa Editora/FAPESP, 2014.

NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. Documento de Trabalho, n.70. Observatório Universitário. Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira. In: *Revista Adusp*, dez. 2000, p.39-47,

\_\_\_\_\_. A miséria das universidades. *Folha de São Paulo*, 09/02/2004.

STEINER, João E. Diferenciação e classificação das instituições de ensino superior no Brasil. In: STEINER, J. E.; MALNIC, G. (Orgs.) *Ensino superior: conceito e dinâmica*. São Paulo: EdUSP, 2006, p.327- 355.