



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCO NAZARENO BRASILEIRO DIAS

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

FORTALEZA

2024

FRANCISCO NAZARENO BRASILEIRO DIAS

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Milena Marcintha Alves Braz

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D532a Dias, Francisco Nazareno Brasileiro.
Avaliação do Programa Universidade para Todos (Prouni) no município de Fortaleza/CE / Francisco Nazareno Brasileiro Dias. – 2024.
85 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Prouni. 2. Educação Superior. 3. Avaliação de Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.6

FRANCISCO NAZARENO BRASILEIRO DIAS

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovado em: 24/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Márcio de Souza Porto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dra. Antonia Ieda de Souza Prado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

O objeto de avaliação desta pesquisa é o Programa Universidade para Todos (Prouni), que consiste em uma política pública de ampliação do acesso à educação superior no país criada em 2004 pelo governo federal. O Prouni oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda. Em contrapartida, oferece isenção de alguns tributos às instituições que aderem ao Programa. A pesquisa tem como objetivo geral avaliar como se desenvolveu a implementação do Prouni, enquanto política pública nacional de ampliação do acesso à educação superior, no âmbito local do município de Fortaleza, desde a criação do Programa, em 2004, aos dias atuais. Para a consecução do objetivo geral estipulado, a pesquisa possui os seguintes objetivos específicos: (I) compreender o contexto de formulação e a trajetória institucional do Prouni; (II) analisar o conteúdo normativo do Prouni; e (III) analisar a percepção de estudantes beneficiários do Prouni em Fortaleza em relação ao Programa. Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, a presente pesquisa, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, tem natureza predominantemente qualitativa, com alguns aportes quantitativos, e, em relação aos seus objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva. As técnicas de coleta de dados incluem pesquisa bibliográfica, documental e questionários aplicados a estudantes beneficiários do Programa em Fortaleza. A metodologia utilizada para a análise dos dados coletados foi a Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2011), e a perspectiva avaliativa adotada foi a de Avaliação em Profundidade, conforme Rodrigues (2008). Ao longo desta pesquisa, foi possível constatar que, apesar de toda a controvérsia e o jogo político de interesses em torno da criação do Prouni, o Programa se configura como uma importante política pública de ampliação do acesso ao ensino superior no país. Apenas no município de Fortaleza, lócus da pesquisa, o Programa já propiciou a oportunidade de ingresso no ensino superior para mais de 55 mil estudantes de baixa renda; e, conseqüentemente, a oportunidade desses estudantes ascenderem profissionalmente e socialmente. Constatou-se, ainda, que, mesmo com as dificuldades enfrentadas durante a trajetória acadêmica, os beneficiários reconhecem a importância do Prouni como uma política pública que oportuniza o acesso ao ensino superior a pessoas de baixa renda, sem condições de pagar mensalidades, em instituições particulares.

Palavras-chave: Prouni; educação superior; avaliação de políticas públicas

ABSTRACT

The object of evaluation of this research is the University for All Program (Prouni), which consists of a public policy to expand access to higher education in the country created in 2004 by the federal government. Prouni offers full and partial scholarships at private higher education institutions, in undergraduate and sequential specific training courses, to low-income Brazilian students. In return, it offers exemption from some taxes to institutions that join the Program. The research has the general objective of evaluating how the implementation of Prouni developed, as a national public policy to expand access to higher education, at the local level of the city of Fortaleza, since the creation of the Program, in 2004, to the present day. To achieve the stipulated general objective, the research has the following specific objectives: (I) understand the formulation context and institutional trajectory of Prouni; (II) analyze the normative content of Prouni; and (III) analyze the perception of student beneficiaries of Prouni in Fortaleza in relation to the Program. Regarding the methodological procedures adopted, the present research, from the point of view of the way of approaching the problem, is predominantly qualitative in nature, with some quantitative contributions, and, in relation to its objectives, it is classified as exploratory and descriptive. Data collection techniques include bibliographic and documentary research and questionnaires applied to student beneficiaries of the Program in Fortaleza. The methodology used to analyze the collected data was Content Analysis, according to Bardin (2011), and the evaluative perspective adopted was In-Depth Evaluation, according to Rodrigues (2008). Throughout this research, it was possible to verify that, despite all the controversy and the political game of interests surrounding the creation of Prouni, the Program is configured as an important public policy for expanding access to higher education in the country. In the municipality of Fortaleza alone, the location of the research, the Program has already provided the opportunity to enter higher education for more than 55 thousand low-income students; and, consequently, the opportunity for these students to rise professionally and socially. It was also found that, even with the difficulties faced during their academic career, the beneficiaries recognize the importance of Prouni as a public policy that provides access to higher education for low-income people, unable to pay monthly fees, in institutions individuals.

Keywords: Prouni; higher education; public policy evaluation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Alterações promovidas no formato inicial do Prouni durante a tramitação no Congresso Nacional.....	43
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Números de vagas ofertadas, de inscritos e de ingressos efetivos; vagas “ociosas” nos cursos de graduação presenciais, segundo a categoria administrativa das IES – Brasil - 2004 a 2006.....	42
Tabela 2 – Comparativo do percentual de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo – de 2016 a 2022 (Fortaleza; Ceará; e Brasil).....	58
Tabela 3 – Número de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo em Fortaleza – de 2016 a 2022.....	58
Tabela 4 – Números de bolsas Prouni concedidas no município de Fortaleza/CE, ano a ano.....	59
Tabela 5 – Números de bolsas encerradas por evasão do bolsista Prouni.....	61
Tabela 6 – Números de bolsas encerradas por conclusão do curso de ensino superior...	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abmes	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
Abruc	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
EAD	Educação a distância
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISS	Imposto sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MEC	Ministério da Educação
PBP	Programa Bolsa Permanência
PBP Prouni	Programa Bolsa Permanência Prouni
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnaes	Programa Nacional de Assistência Estudantil
Prouni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Sesu	Secretaria de Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFC	Universidade Federal do Ceará
Usaid	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE CATEGORIAS ANALÍTICAS DA PESQUISA.....	17
2.1	Política, Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais.....	17
2.2	Direito à Educação, Políticas de inclusão social e democratização do acesso à Educação Superior.....	21
2.3	Avaliação de políticas públicas no Brasil.....	25
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E PERSPECTIVA AVALIATIVA.....	28
3.1	Quanto à abordagem e aos objetivos.....	28
3.2	Quanto às técnicas de coleta de dados.....	28
3.3	Quanto à análise dos dados.....	30
3.4	Quanto ao lócus da pesquisa.....	31
3.5	Quanto à escolha da perspectiva avaliativa.....	32
4	PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL, CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROUNI NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA E CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NA ÉPOCA DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA.....	34
4.1	Percurso das políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil.....	34
4.2	Contextualização do Prouni no âmbito da legislação educacional brasileira.....	40
4.3	Cenário da educação superior no Brasil na época da criação do Prouni.....	41
5	PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) – CRIAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA.....	44
5.1	O processo de criação do Prouni.....	44
5.2	Desenho institucional do Prouni.....	48

6	O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) EM FORTALEZA.....	57
6.1	Panorama da educação superior no município de Fortaleza.....	57
6.2	Análise do crescimento do número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza.....	58
6.3	Números oficiais do Prouni no município de Fortaleza.....	59
7	O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NA PERCEPÇÃO DE ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EM FORTALEZA.....	64
7.1	Características dos estudantes participantes da pesquisa.....	64
7.2	Informações acadêmicas dos estudantes participantes da pesquisa.....	65
7.3	Percepção dos estudantes bolsistas sobre o Prouni.....	66
7.4	Análise dos dados coletados.....	67
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
	REFERÊNCIAS.....	78
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS BOLSISTAS DO PROUNI PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	82

1 INTRODUÇÃO

Com a globalização e o surgimento da chamada sociedade do conhecimento, o reconhecimento da importância da educação de nível superior provocou, a partir da segunda metade do século XX, grandes transformações nos sistemas educacionais por todo o mundo. Com base em evidências empíricas que mostram como a qualificação avançada de recursos humanos eleva os índices de rendimento e empregabilidade, governos de toda parte começaram a perceber o ensino superior como um elemento essencial para a competitividade econômica entre os países. (OCDE, 2013; Menezes Filho; Oliveira, 2014 *apud* Neves; Sampaio; Heringer, 2018).

Ademais, ao lado desse argumento de caráter econômico, também ganha importância outro argumento de caráter mais sociológico, que considera o acesso ao ensino superior como uma importante ferramenta para reduzir a desigualdade social e, conseqüentemente, promover a mobilidade social. (Dubet; Duru-Bellat; Vêrétout, 2012; Neves, 2013 *apud* Neves; Sampaio; Heringer, 2018).

Diante do reconhecimento dessa importância da educação de ensino superior, governos de vários países passaram a investir na implementação de políticas públicas voltadas para a expansão da oferta de vagas e inclusão de grupos sociais que até então não tinham acesso a esse nível de ensino.

Para ilustrar essas transformações ocorridas, a nível global, na educação de ensino superior, trazemos apontamento de Neves, Sampaio e Heringer (2018, p. 21), que citam como fonte das informações relatório da UNESCO de 2012.

Mudanças de escala e de desconcentração global das matrículas caminharam juntas. Entre 1970 e 2007, quintuplicou no mundo o número de estudantes de ensino superior, passando de 28,6 milhões para 152,5 milhões. Esse incremento se intensificou neste século, quando foram incorporados 51,7 milhões novos estudantes, boa parte deles de regiões do globo com uma participação, até então, reduzida no total mundial de matrículas de ensino superior. A Ásia Oriental e o Pacífico, que respondiam em 1970 por apenas 14% das matrículas globais no ensino superior, passaram, desde a primeira metade da década de 2000, a deter mais de 30% do alunado desse nível de ensino. Também a América Latina e o Caribe, no mesmo período, dobraram a sua participação, passando de 6% para 12% no total de matrículas de ensino superior. Por sua vez, a América do Norte e a Europa Ocidental que, em 1970, detinham quase dois terços do total mundial de estudantes no ensino superior, respondem hoje, apenas, por um quarto dele.

O ensino superior no Brasil caracterizou-se tradicionalmente por ser excludente, com as vagas das instituições de ensino superior (IES) públicas sendo destinadas aos mais bem preparados, em sua maioria alunos provenientes de grandes escolas particulares, e as vagas das IES privadas sendo acessíveis apenas às pessoas com melhores condições financeiras.

Para pessoas de baixa renda as oportunidades sempre foram bem reduzidas.

No entanto, desde o início dos anos 2000, esse cenário vem mudando significativamente em decorrência da implementação de políticas públicas federais de ampliação do acesso à educação superior. No âmbito do ensino superior privado, ganham destaque o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – instituído em 2001 e o Programa Universidade para Todos (Prouni) – instituído em 2004. Já no âmbito do ensino superior público, destacam-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – instituído em 2007, que proporcionou relevante aumento no número de vagas nas universidades federais, e a Política de Cotas em instituições federais de ensino – instituída em 2012. As referidas políticas de ampliação do acesso ao ensino superior permitiram o acesso a esse nível de educação para grupos sociais anteriormente excluídos.

Registre-se que meu interesse pessoal pela temática das políticas públicas educacionais, mais especificamente sobre as políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior, decorre tanto do fato de eu exercer o cargo público de Consultor Legislativo na área de Educação, Cultura e Desporto na Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto do fato de eu ter sido beneficiário do Fies, política pública que, juntamente com o Prouni, objeto de avaliação desta pesquisa, fez parte das políticas implementadas pelo governo federal, a partir do início dos anos 2000, com o objetivo de ampliar o acesso à educação superior por meio do financiamento de vagas em IES particulares.

O Prouni, objeto de avaliação desta pesquisa, é um programa do governo federal instituído pela Medida Provisória nº 213, de 1º de setembro de 2004, convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda. Em contrapartida, oferece isenção de alguns tributos às instituições que aderem ao Programa.

Conforme explica Maia (2017), o Programa foi materializado através do estabelecimento de parceria público-privada entre o governo federal e instituições de ensino superior privadas. As instituições concedem bolsas de estudo em seus cursos de graduação e, em troca, recebem isenções fiscais do governo brasileiro.

Tal opção do governo federal de ampliar o acesso ao ensino superior por meio do “financiamento” de vagas em instituições privadas foi alvo de intensos debates e críticas ao Programa. Segundo Maia (2017), as críticas ao referido modelo de parceria público-privada estão centralizadas no fato de que, para muitos, essa opção do governo se consolidou devido a interesses que, embora possam favorecer uma parcela de estudantes que obtém bolsas de

estudo por meio do Programa e, conseqüentemente, têm a chance de ingressar em cursos de graduação, resultam em benefícios substancialmente maiores para o setor privado de ensino superior.

O Programa também sofreu críticas relacionadas à qualidade do ensino superior ofertado aos seus beneficiários. Nesse aspecto, para a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) *apud* Guerra e Fernandes (2009), o governo federal, ao invés de viabilizar o acesso ao nível superior em instituições particulares, muitas das quais com qualidade de ensino duvidosa, deveria investir na educação pública de qualidade e ampliar o número de vagas nas IES públicas.

Conforme Maia (2017), o processo de construção do Prouni envolveu uma série de reações sociais, incluindo elogios, críticas, adesões, discordâncias, contradições, disputas, entraves políticos e manifestações de diferentes grupos sociais. No entanto, apesar de toda a controvérsia e o jogo político de interesses em torno da criação do Prouni, é importante ressaltar que o Programa foi concebido como resposta a uma demanda social existente. Diante da urgência de enfrentar o antigo problema do acesso limitado à educação superior no Brasil, o Prouni surgiu como uma política pública destinada a atender a essa necessidade e, conseqüentemente, promover a democratização do acesso à educação superior no país.

Estudo realizado por Felicetti, Rossoni e Gomes (2012), intitulado "Prouni: análise de Teses do banco de dados da CAPES (2007–2011)", analisou diversas teses de diferentes autores relacionadas ao Prouni. A conclusão da pesquisa apontou que o Programa representa um importante meio de acesso ao ensino superior para camadas menos favorecidas da população brasileira. No entanto, também evidenciou desafios relacionados à permanência dos estudantes nas universidades, em decorrência de dificuldades de ordem financeira para custear gastos com transporte, alimentação, material didático, entre outros.

Felicetti, Rossoni e Gomes (2012) apontam, ainda, entre suas conclusões, a necessidade da realização de pesquisas que explorem com maior profundidade o Prouni nos níveis regional, estadual e nacional, incluindo maior número de bolsistas do Programa, tanto os que ainda estão cursando a graduação quanto os já egressos.

Diante dessa conjuntura, a presente pesquisa tem como objetivo geral avaliar como se desenvolveu a implementação do Prouni, enquanto política pública nacional de ampliação do acesso à educação superior, no âmbito local do município de Fortaleza, desde a criação do Programa, em 2004, aos dias atuais.

Para a consecução do objetivo geral estipulado, a presente pesquisa possui os seguintes objetivos específicos: (I) compreender o contexto de formulação e a trajetória

institucional do Prouni; (II) analisar o conteúdo normativo do Prouni; e (III) analisar a percepção de estudantes beneficiários do Prouni em Fortaleza em relação ao Programa.

Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, a presente pesquisa, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, tem natureza predominantemente qualitativa, com alguns aportes quantitativos, e, em relação aos seus objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva. Quanto às técnicas de coleta de dados, foram adotadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a aplicação de questionários a estudantes contemplados pelo Prouni na cidade de Fortaleza. A metodologia utilizada para a análise dos dados coletados foi a Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2011). A perspectiva avaliativa adotada foi a de Avaliação em Profundidade, conforme Rodrigues (2008).

A pesquisa bibliográfica teve como principais referências: Rua (2009); Silva (2008); Maia (2017); Guerra e Fernandes (2009); Felicetti, Rossoni e Gomes (2012); Andrés (2008); Carneiro e Bridi (2020); Filipak e Pacheco (2017); Barreto, Mangili e Gianezini (2021); Minayo (2009); Gil (2002 e 2008); Bardin (2011); Rodrigues (2008).

O trabalho está organizado da seguinte forma: capítulo 1 – Introdução; capítulo 2 – Discussões teóricas sobre categorias analíticas da pesquisa, onde fazemos abordagem sobre categorias analíticas relevantes ao tema pesquisado, a saber: Política, Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais; Direito à Educação, Políticas de inclusão social e democratização do acesso à educação superior; e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil; capítulo 3 – Procedimentos metodológicos e perspectiva avaliativa, onde fazemos explanação sobre os procedimentos metodológicos e a classificação da pesquisa quanto à abordagem e aos objetivos, quanto às técnicas de coleta de dados, quanto à análise dos dados, quanto ao lócus da pesquisa, e quanto à escolha da perspectiva avaliativa; capítulo 4 – Percurso das políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil, contextualização do Prouni no âmbito da legislação educacional brasileira e cenário da educação superior no Brasil na época da criação do Programa, onde fazemos abordagem sobre como se deu o desenvolvimento da educação superior no país, contextualizamos o Prouni no âmbito da legislação educacional brasileira e fazemos explanação sobre o cenário da educação superior no país, na época da criação do Programa; capítulo 5 – Programa Universidade para Todos (Prouni) – Criação e Desenho Institucional do Programa, onde fazemos explanação sobre o processo de criação e desenho institucional do Prouni, que foi criado em 2004, durante o governo Lula, como uma política pública de ampliação do acesso à educação superior no Brasil; capítulo 6 – O Programa Universidade para Todos (Prouni) em Fortaleza, onde abordamos os seguintes tópicos: panorama atual da educação superior no município de Fortaleza, conforme dados do

Censo da Educação Superior de 2021, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); análise do crescimento do número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua – 2022, módulo Educação, divulgados pelo IBGE; e análise dos números oficiais do Prouni na capital cearense, desde a criação do Programa aos dias atuais; capítulo 7 – O Programa Universidade para Todos (Prouni) na percepção de estudantes beneficiados pelo Programa em Fortaleza, onde apresentamos e analisamos os dados coletados por meio da aplicação do questionário aos estudantes bolsistas participantes da pesquisa; 8 – Considerações Finais.

2 DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE CATEGORIAS ANALÍTICAS DA PESQUISA

Neste capítulo fazemos abordagem sobre categorias analíticas relevantes ao tema pesquisado, a saber: Política, Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais; Direito à Educação, Políticas de inclusão social e democratização do acesso à educação superior; e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil.

2.1 Política, Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais

Política Pública é um termo que engloba uma série de expressões e conceitos. Há diversas definições elucidativas que são cruciais para a compreensão do que é política e, em especial, do que é política pública. Essas configurações são importantes para fornecer uma visão mais abrangente sobre o assunto.

De início, começamos por conceituar o que é sociedade. Segundo Rua (2009, p. 14), “Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer as suas necessidades”.

Com base nesse conceito, podemos afirmar, segundo Rua (2009), que a diferenciação social é uma das características mais marcantes da sociedade. Isso significa que seus membros possuem atributos distintos, bem como ideias, valores, interesses e aspirações diversas, desempenhando papéis diferentes na estrutura social. Como resultado disso, a vida em sociedade torna-se complexa, envolvendo uma série de possibilidades de cooperação, competição e conflito entre esses diferentes grupos sociais.

Segundo a autora, o conflito é uma forma de interação social que implica em disputas pelo acesso a recursos escassos. Portanto, para que a sociedade continue a existir, é necessário que o uso da violência, inerente aos conflitos, seja controlada. A gestão desses conflitos pode ser alcançada por dois meios: a coerção (uso da força pelo Estado) e a política. Nesse contexto, as sociedades se utilizam da política como meio de construir consensos e controlar os conflitos existentes.

Os portadores de interesses em conflito são os denominados “atores políticos”: indivíduos, grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por determinada política pública. Esses atores mobilizam recursos de poder para defender seus interesses e, gradativamente, vão se formando concepções entre os membros do governo e os demais atores envolvidos, e vão sendo feitas negociações entre eles.

Desse modo, são construídos acordos para atender às reivindicações, cuidando-se, entretanto, de evitar novos conflitos com outros atores sociais. Esse processo é denominado de Política.

Nesse diapasão, Schmitter (1984 *apud* Rua, 2009, p. 17) oferece uma definição bem simplória sobre política ao afirmar que “política é a resolução pacífica para os conflitos”. Rua (2009, p. 17) delimita um pouco mais a definição e conceitua política como sendo um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.

Continuando nessa discussão conceitual, para adentrarmos na definição de políticas públicas, trazemos à baila duas palavras da língua inglesa: *politics* e *policy*.

Segundo Rua (2009, p. 18):

O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Para exemplificar a definição a autora traz o seguinte exemplo:

Alguns grupos sociais interessados em um determinado assunto realizam manifestações públicas. Alguns parlamentares recebem representantes desses grupos sociais em seus gabinetes para discutir suas demandas. Outros parlamentares fazem o mesmo com outros grupos afetados pelo tema e que têm interesses diferentes, opostos ou não. Posteriormente, a imprensa noticia esses fatos e os parlamentares comentam as manifestações e fazem discursos. As lideranças do governo no Congresso informam as autoridades do Poder Executivo sobre o ocorrido. Em resposta, o governo forma um grupo de trabalho para discutir o assunto.

Naturalmente, há uma disputa entre os grupos sociais interessados para saber quem fará parte do grupo de trabalho, pois isso pode definir o resultado das discussões. O grupo de trabalho pode convidar alguns dos atores interessados para defender seus interesses ou apresentar suas opiniões. As propostas do grupo de trabalho são discutidas com os parlamentares. O partido do governo pode intervir e propor uma solução específica. Os partidos de oposição discordam e pressionam contra a proposta. Alguns governadores estaduais procuram o governo manifestando-se a favor ou contra a solução proposta, o que pode levar a um impasse.

Com o amadurecimento das discussões, concepções vão sendo formadas entre os membros do governo, parlamentares e outros grupos interessados. São feitos acordos para atender às demandas dos grupos, sem gerar novos conflitos com outros grupos interessados.

Esse exemplo deixa bem claro o que seria política ou *politics*, conforme Rua (2009).

Por sua vez, o termo *policy* está relacionado com a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Conforme Rua (2009, p. 19), o termo *policy* “é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos”. Esse conceito está diretamente relacionado à perspectiva de políticas públicas adotada no Brasil, como veremos adiante.

Passando a um exame mais detalhado do conceito de políticas públicas, de acordo com Cavalcanti (2012 *apud* Mota Junior, 2016), toda política realizada pelo Estado é considerada pública, uma vez que se relaciona com o poder público e seus recursos. Dessa forma, a política pública abrange ações que podem ou não ser realizadas por um determinado governo, independentemente da atuação de determinados grupos da sociedade, a exemplo de sindicatos e de movimentos sociais.

Ainda que as políticas públicas possam ter incidência sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas continuam sendo públicas. A possibilidade de as entidades privadas participarem da formulação ou de compartilharem a implementação da política, está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado (Rua, 2009).

Segundo Rua (2009, p. 20 e 21):

a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público.

Poder extroverso é o poder que o Estado possui de constituir obrigações para terceiros, extravasando seus próprios limites, tendo como principal característica a possibilidade de impor seus atos independentemente da concordância do particular.

Paludo (2016, p. 460) conceitua política pública como sendo

um conjunto de processos, decisões e ações quanto à alocação de recursos, que congregam diferentes atores e concentram esforços, utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, promover o desenvolvimento, efetivar direitos e atender necessidades público-sociais.

Silva (2008) considera que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção do Estado na sociedade. Para a autora a política pública é um processo que articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas.

Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrentes de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e

condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada. (Silva, 2008, p. 90)

Silva (2008) afirma que a estruturação, a organização e a concretização de uma política pública se dão a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Para a autora o desenvolvimento de uma política pública se expressa por movimentos articulados e constituídos de ações em forma de respostas a situações consideradas problemáticas. Tais ações são materializadas por meio de programas, projetos e serviços.

Nesse diapasão, a autora afirma que “a política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferente sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados” (Silva, 2008, p. 90).

Nesse sentido, as políticas públicas surgem quando o Estado se depara com problemas sociais que precisam ser resolvidos. Assim,

é a partir da ação do Estado em responder a demandas sociais, procurando solucionar ou diminuir problemas referentes à educação, saúde, segurança, juventude, infância, violência, trabalho, mercado, entre outros, que o olhar para as políticas públicas passa a existir na sociedade, fazendo surgir análises, estudos acadêmicos voltados para essa área. (Maia, 2017, p. 70)

As políticas públicas vão sendo pensadas e constituídas a partir de conflitos de interesses de diferentes grupos sociais, que buscam a satisfação de suas demandas específicas. Esse processo é resultado de negociações, pressões e mobilizações que ocorrem na sociedade. Os temas que envolvem as políticas públicas são relacionados às necessidades de comunidades, bairros, regiões e dos mais diversos grupos sociais que reivindicam uma agenda política que possa enfrentar conflitos presentes em alguns espaços da vida social (Maia, 2017).

Em relação ao conceito de políticas públicas educacionais, para Oliveira (2010), considerando "políticas públicas" como todas as ações ou omissões de um governo, então "políticas públicas educacionais" abrangem as ações ou omissões de um governo relacionadas à educação. No entanto, o termo "educação" abrange um espectro muito amplo, as políticas educacionais possuem um foco mais específico, que se concentra nas questões escolares. Em outras palavras, as políticas públicas educacionais estão ligadas à educação escolar.

Isso é relevante porque a educação vai além do ambiente escolar. Aprendemos socialmente em diversos contextos, como em casa, na igreja, no trabalho, na rua, no teatro, entre outros. Essa educação resulta do ensino, observação, repetição, reprodução, inculcação. No entanto, a educação só se torna escolar quando é organizada por um sistema que é estabelecido por meio de políticas públicas (Oliveira, 2010).

Nesse sentido, registre-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispõe, em seu art. 1º, que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Por sua vez, o § 1º do referido artigo dispõe que a LDB disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

Importante registrar, ainda, que o art. 21 da LDB prescreve que a educação escolar é composta pela educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e pela educação superior.

2.2 Direito à Educação, Políticas de inclusão social e democratização do acesso à Educação Superior

A Constituição Federal de 1988 – CF/1988 representa um marco na consolidação das políticas de proteção social no país, uma vez que trouxe em seu texto a garantia de diversos direitos fundamentais, entre eles os direitos sociais. Não é por acaso que é referenciada na doutrina como Constituição Cidadã.

Nesse sentido, afirma Fagnani (2017, p. 1) que “a Constituição de 1988 inaugurou um ciclo de construção e afirmação embrionária da cidadania social no Brasil”. Segundo o autor, “desenhou-se o embrião de um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores do Estado de Bem-Estar Social”.

O direito à educação é um direito fundamental assegurado na CF/1988 e classificado no texto constitucional como um direito social. De acordo com o artigo 6º da Carta Magna, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Segundo Lenza (2023), os direitos sociais previstos na CF/1988 decorrem da perspectiva de um Estado Social de Direito que, historicamente, tem como exemplos notáveis a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar, na Alemanha, de 1919, e a Constituição brasileira de 1934.

Os direitos sociais se constituem em obrigações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de igualdade entre as pessoas na busca de melhores e adequadas condições de vida para todos (Lenza, 2023).

As políticas públicas desempenham papel fundamental no desenvolvimento

socioeconômico e cultural de um país, influenciando o equilíbrio social. Assegurar o bem-estar da população, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade, em um país, estado, região ou município, requer a garantia de condições básicas relacionadas a direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia, segurança e meio ambiente (Gianezini, 2014 *apud* Barreto; Mangili; Gianezini, 2021).

Tais dimensões da vida demandam ações estatais, por meio da implementação de políticas públicas, com o propósito de corrigir desigualdades e proporcionar as condições necessárias para a inclusão e participação de todos os cidadãos no desenvolvimento da sociedade. Em países como o Brasil, onde a desigualdade social impacta significativamente o acesso à educação superior, destaca-se a importância de políticas públicas destinadas a promover a democratização do acesso a esse nível de educação (Barreto; Mangili; Gianezini, 2021).

Promover a democratização do acesso ao ensino superior implica em oferecer oportunidades para aqueles que, sob os critérios tradicionais de admissão, baseados em mérito e competição acirrada, têm chances limitadas. As políticas públicas destinadas a ampliar o acesso ao ensino superior desempenham papel crucial ao conceder oportunidades a indivíduos que não têm os meios para financiar seus estudos em instituições privadas e que não conseguem lograr êxito na forma tradicional de seleção das universidades públicas, cuja demanda de candidatos por vaga é altíssima (Barreto; Mangili; Gianezini, 2021).

Desse modo, políticas públicas educacionais que viabilizam aumento de vagas nas IES públicas, cotas de acesso em IES públicas, financiamento estudantil e bolsas de estudo contribuem para a democratização do acesso ao ensino superior no país e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais.

A democratização do acesso à educação superior deve ser uma prioridade na agenda política do país, especialmente considerando o contexto que vivenciamos da denominada "sociedade do conhecimento", as transformações no mercado de trabalho e a globalização do capital. Ademais, democratizar o acesso à educação superior se constitui em elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática (Filipak; Pacheco, 2017).

Registre-se que a educação superior desempenha papel fundamental no estímulo ao crescimento econômico e desenvolvimento humano, e, portanto, integra o conjunto de ações que o Estado deve implementar para promover avanços sociais e o desenvolvimento sustentável do país (Barreto; Mangili; Gianezini, 2021).

Segundo Filipak e Pacheco (2017), a temática da democratização do acesso ao ensino

superior deve ser, necessariamente, relacionada aos desafios da permanência e redução da evasão escolar, pois a democratização do acesso por si só não é suficiente. É fundamental que as políticas públicas educacionais assegurem não apenas o acesso, mas também a oferta de uma educação de qualidade, e que os estudantes tenham êxito na conclusão do curso superior. Para tanto, além de políticas públicas relacionadas à educação superior, também são necessários investimentos na melhoria da educação básica, para que os estudantes possam chegar ao ensino superior com bagagem cultural e intelectual necessária para alcançar o sucesso em sua formação e, conseqüentemente, na carreira escolhida.

Para Filipak e Pacheco (2017, p. 1248), “o acesso e permanência na educação superior devem ser entendidos como um importante instrumento de construção e consolidação da cidadania moderna em uma sociedade democrática”.

Conforme pesquisa realizada no site do Ministério da Educação (MEC), mais especificamente na página da Secretaria de Educação Superior (Sesu), órgão do MEC que tem por atribuição planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior, bem como com base no estudo realizado por Carneiro e Bridi (2020), destacamos as principais políticas públicas implementadas, a partir do início dos anos 2000, mais especificamente no período compreendido entre 2001 a 2015, pelo governo federal, relacionadas à ampliação e à democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, a saber:

a) O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, é uma política educacional que concede financiamentos a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

b) O Programa Universidade para Todos (Prouni), objeto desta pesquisa, instituído pela Medida Provisória nº 213, de 1º de setembro de 2004, que foi convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda. Em contrapartida, oferece isenção de alguns tributos às instituições que aderem ao Programa.

c) O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), institucionalizado por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, direcionado à expansão e interiorização de cursos e programas, por meio da modalidade de educação a distância no país, o que propiciou alterações significativas nas Instituições Federais de Ensino Superior, na medida em que estas institucionalizaram políticas de regulamentação e ampliação da EAD.

d) O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na Educação Superior. O Reuni foi criado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

e) Expansão e interiorização da rede federal de ensino superior, por meio da criação de *campi* de universidades federais em cidades do interior, criação de novas universidades federais, e expansão e transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), com a decorrente criação e oferta de novos cursos superiores nesses institutos federais.

f) A Política de Cotas em instituições federais de ensino, criada por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, instituiu a política de cotas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. A Lei assegura que a metade das vagas de todos os cursos das instituições federais sejam reservadas a alunos que estudaram todo o nível médio em escola pública. Parte dessas vagas é reservada a pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, outra parte aos estudantes com renda familiar *per capita* igual ou menor a 1,5 salário-mínimo.

g) O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), criado pela Portaria MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, é um programa destinado a democratizar o acesso e permanência na educação superior de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e reduzir as taxas de evasão. No âmbito do Pnaes, compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; assistência à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; e apoio pedagógico.

h) O Programa Bolsa Permanência Prouni (PBP Prouni), regulamentado pela Portaria Normativa nº 19, de 14 de setembro de 2011, oferece auxílio financeiro ao bolsista integral do Programa, que tem como exigência possuir renda familiar *per capita* igual ou menor a 1,5 salário-mínimo.

i) O Programa Bolsa Permanência (PBP), instituído pela Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013, é um Programa voltado à concessão de auxílio financeiro a estudantes de graduação matriculados nas instituições federais de ensino superior, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente indígenas e quilombolas, visando contribuir

para a permanência e a diplomação dos beneficiados e, desta feita, minimizar as desigualdades sociais e étnico-raciais.

2.3 Avaliação de políticas públicas no Brasil

Segundo Rodrigues (2008), foi no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 que a avaliação das políticas públicas se tornou um assunto de destaque nas administrações públicas da América Latina; particularmente no Brasil, em meio à reforma do Estado e uma agenda neoliberal. Essa relevância conferida ao tema deu-se em grande parte devido à dependência do país em relação às agências financiadoras internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a exigir, com mais critério, sistemas de monitoramento e avaliação para os projetos por eles financiados.

Nesse cenário, destacam-se a abordagem gerencialista e a concepção instrumental da avaliação, cujo objetivo é medir, acompanhar e avaliar o sucesso das reformas administrativas orientadas nos princípios e valores neoliberais. Essa situação era previsível devido ao caráter político do projeto de modernização do Estado, associado à revolução gerencialista que se pretendia implementar, na qual o monitoramento e a avaliação de políticas públicas desempenham um papel de destaque (Faria, 2005).

Sobre esse papel de destaque da avaliação de políticas públicas no cenário da reforma do Estado, assim se pronuncia Faria (2005, p. 100):

A centralidade da avaliação justifica-se, assim, porque se esperava que essas “funções” garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada “devolução”, ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes.

Parece por demais óbvio, pois, o caráter eminentemente político do projeto de “modernização” do Estado vinculado à “revolução” gerencialista que se deseja implantar, no qual o monitoramento e a avaliação de políticas ocupam lugar de destaque.

Stephanou (2005), em sua análise das estratégias de avaliação do BID e do BIRD, mostra que elas seguem os padrões tradicionais de avaliação. Tais avaliações, baseadas em concepções e modelos positivistas, limitam o conhecimento à análise de dados coletados em formatos estandardizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo, o que resulta em uma avaliação restrita à percepção dos resultados em relação aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados e relação custo-benefício (eficiência) e avaliação de impacto (efetividade em relação ao proposto/previsto).

Essa abordagem tem limitação, principalmente porque se concentra nos efeitos esperados, muitas vezes ignorando ou minimizando o que algumas abordagens chamam de "efeitos não previstos", que são frequentemente considerados obstáculos a serem superados. Nesse tipo de abordagem, há pouco espaço para a crítica da própria política, desde a sua formulação até os princípios em que se baseiam.

Em relação ao aspecto teórico-metodológico, no campo da avaliação de políticas públicas, os pesquisadores, no âmbito internacional, tradicionalmente, tiveram o olhar voltado para a análise de tomada de decisão ou de resultados, bem como de conteúdo e origem de desenvolvimento das políticas (Gapi–Unicamp, 2002 *apud* Rodrigues, 2008).

No entanto, à medida que a área acadêmica de estudos de políticas públicas foi se consolidando, novas abordagens destacaram a importância da análise de contexto – social, econômico, político e cultural – e da análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas públicas. Foi por esse caminho que a perspectiva da Avaliação em Profundidade, conforme Rodrigues (2008), buscou seguir e se desenvolver.

A Avaliação em Profundidade, perspectiva avaliativa adotada por esta pesquisa, parte da premissa de que as ciências sociais são de grande relevância para a área de estudos sobre políticas públicas, tanto para propiciar uma visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas quanto para fornecer instrumentos teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas.

Nesse sentido, Rodrigues (2008, p. 11):

Ou seja, as ciências sociais, ao entrarem nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podem contribuir, não apenas com o fornecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem este campo do conhecimento.

A perspectiva de avaliação em profundidade implica considerar a avaliação como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa (Rodrigues, 2008).

Para a autora, uma avaliação em profundidade precisa dar conta de quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial.

No que diz respeito a importância da avaliação das políticas públicas educacionais, para Tenório e Andrade (2009), as transformações sociais e políticas resultantes da globalização têm redimensionado o papel da educação e as novas abordagens de gestão e

organização dos sistemas educacionais, frente às políticas neoliberais e o fim das fronteiras econômicas. Nesse contexto, a avaliação emerge como um elemento-chave para lidar com essas mudanças.

Tenório e Andrade (2009, p. 48) afirmam que “como sistema, a avaliação tem se aperfeiçoado ao longo da história, servindo como um princípio básico de regulação do Estado e uma ferramenta de gestão da qualidade na sociedade moderna, seja nos setores público ou privado”.

Nesse diapasão, os referidos autores destacam que, quando devidamente planejada, a avaliação contribui, de forma significativa, para o aprimoramento das políticas e programas educacionais, influenciando transformações e orientando as políticas. Desse modo, a avaliação desempenha um papel fundamental na tomada de decisões relacionadas às políticas públicas educacionais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E PERSPECTIVA AVALIATIVA

Neste capítulo fazemos explanação sobre os procedimentos metodológicos e a classificação da pesquisa quanto à abordagem e aos objetivos; quanto às técnicas de coleta de dados; quanto à análise dos dados; quanto ao lócus da pesquisa; e quanto à escolha da perspectiva avaliativa.

3.1 Quanto à abordagem e aos objetivos

A presente pesquisa, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, tem natureza predominantemente qualitativa, com alguns aportes quantitativos, e, em relação aos seus objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva.

Sobre a caracterização da pesquisa qualitativa, assim nos ensina Minayo (2009, p. 21):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

No que diz respeito as características da pesquisa exploratória, trazemos o ensinamento de Gil (2002, p. 41):

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

Por sua vez, a pesquisa descritiva, segundo Gil (2002, p. 42):

...têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Segundo Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

3.2 Quanto às técnicas de coleta de dados

Quanto às técnicas de coleta de dados, foram adotadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a aplicação de questionário a estudantes contemplados pelo Prouni no município de Fortaleza.

Sobre as características da pesquisa bibliográfica, trazemos à baila as lições de Gil (2008, p. 50):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. (grifo nosso)

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de fontes como livros, artigos científicos, dissertações e teses que tratam do Prouni e de assuntos correlatos ao tema da pesquisa.

Sobre as características da pesquisa documental, nos valem, novamente, dos ensinamentos de Gil (2008, p. 51):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

A pesquisa documental foi realizada através da análise de documentos disponibilizados por instituições públicas e privadas relacionados à educação superior e ao Prouni, sobretudo documentos disponibilizados por órgãos vinculados ao Ministério da Educação, bem como pela análise do arcabouço legal e normativo referente ao Programa.

Registre-se a importância da pesquisa documental para este trabalho, uma vez que o objeto de pesquisa é uma política pública atual e muitos dos dados sobre o Prouni ainda não foram submetidos a análises.

Sobre a conceituação da técnica do questionário, consiste basicamente em traduzir os objetivos da pesquisa em questões específicas a serem respondidas pelo público alvo do estudo (Gil, 2008).

O questionário aplicado aos estudantes bolsistas participantes da pesquisa, apêndice A desta dissertação, contou com 29 questões, entre questões fechadas e abertas, e foi dividido em 3 seções.

A seção 1 objetivou coletar dados sobre as características pessoais dos estudantes bolsistas participantes da pesquisa e contou com as seguintes questões: Nome (opcional); Qual a sua idade?; Qual o seu gênero?; Qual a sua raça?; Qual o seu estado civil?; Você tem filhos?; Seus pais possuem ensino superior?; Você tem irmãos?; Você é o primeiro na sua casa a cursar o ensino superior?; Você é o primeiro da família a cursar o ensino superior?; Qual a sua principal fonte de sustento durante a graduação?; Caso trabalhe de forma remunerada, qual a sua carga horária diária de trabalho?

A seção 2 objetivou coletar dados sobre as informações acadêmicas dos estudantes bolsistas participantes da pesquisa e contou com as seguintes questões: Estudou ou estuda pelo Prouni em qual Instituição de Ensino Superior?; Qual o Curso?; Turno; Semestre que você está cursando (caso ainda não tenha concluído o curso); Ano de conclusão (caso já tenha concluído o curso); Tipo de bolsa Prouni (integral ou parcial); Como você classifica a qualidade do ensino no seu curso; Como você classifica o suporte oferecido pela Instituição de Ensino Superior aos alunos bolsistas do Prouni?

A seção 3 objetivou coletar dados sobre a percepção dos estudantes bolsistas participantes da pesquisa em relação ao Programa e contou com as seguintes questões: Na sua opinião, o Prouni facilitou seu acesso ao ensino superior?; Você acha que teria condições de ingressar no ensino superior sem o Prouni?; Na sua opinião, o Prouni contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior?; Durante sua trajetória acadêmica, você já pensou em desistir do ensino superior? Caso a resposta seja afirmativa, por favor, descreva o motivo que fez você pensar em desistir; Você já enfrentou dificuldades de ordem financeira para se manter no seu curso de ensino superior?; Você enfrentou algum preconceito ou estigma por ser bolsista do Prouni?; De uma forma geral, como você avalia o Programa Universidade para Todos (Prouni)?; Para você, quais os pontos positivos do Prouni?; Para você, quais os pontos negativos do Prouni?

3.3 Quanto à análise dos dados

A metodologia utilizada para a análise dos dados coletados foi a Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2011).

Segundo a autora, a Análise de Conteúdo é dividida em três fases essenciais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Na pré-análise, o pesquisador define o objeto de estudo bem como os objetivos do trabalho, ou seja, organiza seu plano de pesquisa. Bardin (2011, p. 124), explica que:

É a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise.

Na fase de exploração do material, utilizamos nesta pesquisa a técnica de análise por categorias, que, segundo Bardin (2011, p. 201), é a técnica de análise de conteúdo mais antiga e a mais utilizada na prática.

No conjunto das técnicas da análise de conteúdo, citaremos em primeiro lugar a análise por categorias; cronologicamente é a mais antiga; na prática é a mais utilizada. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou *análise temática*, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples.

No presente trabalho, os dados referentes à percepção dos estudantes bolsistas sobre o Prouni, coletados por meio da aplicação de questionário, foram devidamente organizados, para efeito de análise, em 3 categorias temáticas: contribuições do Programa para a ampliação do acesso ao ensino superior; principais desafios enfrentados pelos bolsistas durante a trajetória acadêmica; e avaliação geral do Programa na percepção dos estudantes beneficiários.

Por fim, temos a fase de tratamento dos dados. Os dados coletados ao longo da pesquisa precisam ser devidamente interpretados. Nesta fase, o pesquisador precisou retornar ao referencial teórico para embasar as análises e dar sentido à interpretação.

3.4 Quanto ao lócus da pesquisa

Foram aplicados questionários a estudantes contemplados pelo Prouni no município de Fortaleza.

O autor, através de pesquisas na rede social Facebook, encontrou alguns grupos (comunidades virtuais) destinados a estudantes bolsistas e interessados no Prouni, bem como grupos de alunos de IES privadas de Fortaleza participantes do Programa.

O convite para a participação na pesquisa, com o link do questionário (plataforma Google Formulários - <https://forms.gle/YXQ7xYmarcka1q3W8>), foi disponibilizado por meio dos grupos do Facebook; direcionado para alunos e ex-alunos bolsistas do Prouni no município de Fortaleza, localidade onde a pesquisa se propôs a avaliar a realidade do Programa.

O questionário foi disponibilizado nos seguintes grupos do Facebook: Enem, Sisu e Prouni; Dúvidas sobre Fies e Prouni; Faculdade Ateneu; Direito Uni7; Estácio de Sá Fortaleza; Faculdade Farias Brito.

O questionário ficou disponível no período de 10 de março de 2024 a 10 de abril de 2024 e foi respondido por 16 estudantes bolsistas do Prouni.

3.5 Quanto à escolha da perspectiva avaliativa

A perspectiva avaliativa adotada foi a de Avaliação em Profundidade, que, conforme Rodrigues (2008), precisa dar conta de quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial.

Passamos a descrever em que consiste cada uma das quatro dimensões abordadas por Rodrigues (2008).

A análise do conteúdo da política está relacionada a três aspectos principais: (I) formulação da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação; (II) bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas; (III) coerência interna: não-contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.

A análise do contexto da formulação da política consiste no levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional, internacional e transnacional. Ou seja, consiste na apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação e no levantamento de outras políticas e programas correlacionados à política em foco.

A análise da trajetória institucional da política consiste em analisar o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Nessa perspectiva, um programa gestado na esfera federal, para ser avaliado, necessita que seja feita a reconstituição de sua trajetória, percebendo o pesquisador as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política.

Por fim, a análise do espectro temporal e territorial consiste em apreender a

configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade.

Registre-se que os objetivos da presente pesquisa avaliativa foram delineados de forma a abranger as referidas dimensões da perspectiva de Avaliação em Profundidade.

Objetivo geral: avaliar como se desenvolveu a implementação do Prouni, enquanto política pública nacional de ampliação do acesso à educação superior, no âmbito local do município de Fortaleza, desde a criação do Programa, em 2004, aos dias atuais.

Objetivos específicos: (I) compreender o contexto de formulação e a trajetória institucional do Prouni; (II) analisar o conteúdo normativo do Prouni; e (III) analisar a percepção de estudantes beneficiários do Prouni em Fortaleza em relação ao Programa.

No que tange à correlação entre as técnicas de coleta de dados utilizadas e a concretização do objetivo geral desta pesquisa avaliativa, foi executado o planejamento a seguir delineado.

Visando responder ao primeiro e segundo objetivos específicos, a coleta de dados foi realizada, primordialmente, através de pesquisa documental e bibliográfica.

Objetivando responder ao terceiro objetivo específico, foi aplicado um questionário a estudantes beneficiários do Programa em Fortaleza.

4 PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL, CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROUNI NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA E CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NA ÉPOCA DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA

Neste capítulo, fazemos abordagem sobre como se deu o desenvolvimento da educação superior no país, contextualizamos o Prouni no âmbito da legislação educacional brasileira e fazemos explanação sobre o cenário da educação superior no país, na época da criação do Programa.

4.1 Percurso das políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil

Na época do Brasil Império, a educação escolar no Brasil foi marcada pela seguinte dualidade: a educação para as elites, caracterizada por um ensino propedêutico, voltado à preparação para a continuidade dos estudos em nível superior, e a educação para o povo, voltada ao ensino elementar. A referida dualidade continuou no projeto político republicano, uma vez que a Constituição Republicana de 1891 atribuiu à União a responsabilidade pela educação superior e secundária e, aos Estados, a incumbência do ensino fundamental e profissional; permanecendo o sistema dualista no qual os ensinos secundário e superior eram voltados para as elites e os ensinos elementar e profissional destinados ao povo. (Aranha, 2006).

Ao contrário do que aconteceu nas colônias espanholas da América Latina, no Brasil o surgimento da Universidade ocorreu mais tarde. A instalação de faculdades isoladas foi uma medida adotada pelo governo imperial somente após a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil em 1808, com o objetivo de formar profissionais para atender às necessidades da corte. Foi somente na década de 1920 que a primeira universidade brasileira foi criada, a Universidade do Rio de Janeiro (Carneiro; Bridi, 2020).

Nesse sentido, trazemos os apontamentos de Fávero (1999, *apud* Carneiro; Bridi, 2020, p. 148):

Apoiado na Reforma de 1915, O Governo Federal cria, em 1920, através do Decreto n.º 24.343, a primeira instituição universitária no País, a Universidade do Rio de Janeiro, sendo o Reitor e os diretores das unidades nomeados pelo Presidente da República. O controle sobre as universidades federais, a partir daí, torna-se cada vez mais explícito. Com a reforma do Ensino Superior promovida pelo Ministro Francisco Campos, em 1931, um ponto bastante acentuado é a concessão da autonomia relativa à universidade, como uma preparação para a autonomia plena. Apesar da justificativa de não ser possível, naquele momento, conceder-lhes “autonomia plena”, tanto no plano didático, como no administrativo, a questão ficou, a rigor, em aberto.

De acordo com Dourado (2011), o progresso do Ensino Superior no país foi

influenciado, desde o início, por políticas e circunstâncias que favoreceram o surgimento e a coexistência de faculdades isoladas, institutos e universidades, embora estas últimas em menor proporção. O autor argumenta que o cenário complexo do Ensino Superior no Brasil é caracterizado por um intenso embate entre defensores do ensino público e do ensino privado. Ele afirma também que na década de 50 e início da década de 60 ocorreu a federalização de Instituições de Ensino Superior (IES) e a criação de universidades federais públicas, o que representou um momento crucial na história da Educação Superior Brasileira.

Em seguida, o período da Ditadura Militar é marcado pelo desenvolvimento de circunstâncias que levaram à expansão do Ensino Superior no país. Essa expansão ocorreu principalmente no setor privado. Houve um aumento na demanda por educação superior, impulsionado pelo crescimento da classe média da população e pela disponibilidade de mais oportunidades de trabalho decorrentes da modernização da economia e da máquina estatal, durante o chamado "milagre econômico" (Santos; Cerqueira, 2009 *apud* Carneiro; Bridi, 2020).

Nessa esteira, Aranha (2006) aponta que a expansão do mercado de trabalho impulsionada pela implantação de empresas multinacionais no país, estimulou a demanda por escolarização. Contudo, as universidades públicas existentes na época não eram capazes de satisfazer essa crescente demanda. Estudantes, que não conseguiam acesso à universidade, mesmo depois de aprovados em exame vestibular, passaram a pressionar o governo por mais vagas.

Aranha (2006) explica que para acabar com essa crise dos excedentes, o governo instituiu, por meio do Decreto nº 68.908/1971, o exame vestibular classificatório para admissão nos cursos superiores de graduação. A partir de então, o critério do exame vestibular deixava de ser simplesmente uma nota mínima de aprovação, passando o exame a ter caráter classificatório, selecionando apenas os candidatos classificados dentro do número de vagas disponíveis. Assim, tendo em vista a grande demanda, muitos estudantes não conseguiam acesso ao ensino superior público.

Devido à falta de infraestrutura e planejamento, o setor público não conseguiu atender a essa demanda pelo ensino superior. Desse modo, o setor privado passou a absorvê-la, oferecendo cursos de baixo custo e estabelecendo exigências acadêmicas menos rigorosas tanto para a entrada como para a continuidade dos estudos acadêmicos. Nesse cenário, as instituições de ensino superior privadas se tornaram um grande e lucrativo negócio.

Para ilustrar esse cenário da expansão do setor privado de educação superior no país, trazemos apontamento de Oliven (2002, p. 34):

Como a pressão pelo aumento de vagas tornava-se cada vez mais forte, logo após 1968, ocorreu uma expansão do setor privado, que criou inúmeras faculdades isoladas, nas regiões onde havia maior demanda, ou seja, na periferia das grandes metrópoles e nas cidades de porte médio do interior dos estados mais desenvolvidos. Essa expansão do sistema ocorreu com a aquiescência do governo e, no ano de 1980, mais da metade dos alunos de terceiro grau estava matriculada em estabelecimentos isolados de ensino superior, sendo 86% em faculdades privadas.

Conforme explica a autora, a partir de 1968, houve uma grande expansão do ensino superior privado no país. De forma que, em 1980, as instituições privadas já eram responsáveis pela maioria das matrículas em cursos de ensino superior no país.

Os militares, apoiados em um modelo desenvolvimentista de Estado e inspirados no sistema americano, estabeleceram um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (Usaid) com o objetivo de introduzir reformas no sistema educacional brasileiro em todos os níveis. Como resultado desse acordo, foram implementadas mudanças na estrutura universitária por meio da Lei federal nº 5.540/68 e de dispositivos complementares (Carneiro; Bridi, 2020).

Nessa esteira, trazemos os apontamentos de Santos e Cerqueira (2009, *apud* Carneiro; Bridi, 2020, p. 149) sobre a reforma:

A reforma dos militares continha basicamente as seguintes mudanças: extinção da cátedra; fim da autonomia das faculdades; criação de institutos, faculdades e/ou escolas; introdução do sistema de créditos; ciclo básico antes da formação profissional; garantia da representação discente e docente; ingresso contínuo por carreiras e currículos mínimos fixados pelo MEC (não à flexibilização). A ampliação do acesso se deu nos cursos tradicionais, na organização da rede federal; no estímulo à pesquisa e na qualificação pela Capes e pelo CNPq; foi criado um programa modular de apoio à pós-graduação e à pesquisa e a introdução do regime de tempo integral para docentes.

Conforme Carneiro e Bridi (2020), como resultado dessa reforma, ocorreu a institucionalização da pós-graduação pública e a criação de universidades federais por meio de regime fundacional. No entanto, as alterações propostas pelos militares não foram completamente implementadas. As reformas curriculares não foram significativas e a expansão de vagas limitou-se à multiplicação de matrículas em cursos tradicionais, sem atingir a demanda necessária.

A década de 80 foi caracterizada pelo processo de abertura política, e a nova Constituição Federal de 1988 estabeleceu o princípio da autonomia para o Ensino Superior, embora esse princípio não tenha sido imediatamente implementado. A Constituição estabelece a garantia do acesso à universidade como um dever do Estado, bem como consagra o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades.

Nesse período, houve também um esforço por parte do Conselho Federal de Educação (CFE) para conter a expansão da educação privada, porém, sem sucesso em conter a lógica já

estabelecida de crescimento desse setor. O sistema de Ensino Superior público enfrentou dificuldades devido à crise econômica na América Latina e às tensões políticas internas durante o processo de abertura democrática. Foram anos marcados pela falta de financiamento adequado, grandes greves de professores, técnicos e alunos, estagnação na oferta de vagas e graves problemas administrativos, entre outras consequências negativas (Dourado, 2001, 2011).

Segundo Carneiro e Bridi (2020), a década de 90 foi marcada pela retomada do crescimento do Ensino Superior privado, impulsionado por regulamentações estatais que permitiram a diversificação das formas de organização das instituições, flexibilizando os processos de criação de IES, como centros universitários, faculdades, faculdades integradas e institutos. Esse processo resultou na proliferação de instituições não universitárias. Houve, ainda, um considerável investimento do governo no financiamento do setor privado, com recursos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinados às IES, relacionados a programas de financiamento estudantil – Crédito Educativo e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

Nesse contexto, registre-se que a década de 90 também foi marcada pelo congelamento de investimentos e salários nas universidades públicas, resultando em condições precárias de trabalho nessas instituições. Essas políticas refletiram a proposta de reforma do Estado pelo governo, com o objetivo de reduzir a intervenção estatal em políticas sociais, seguindo as regulações estabelecidas por instituições internacionais como o Banco Mundial.

É importante destacar que, durante a década de 90, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei federal nº 9.394/96, que trouxe uma série de modificações significativas para o sistema educacional brasileiro. No que diz respeito à Educação Superior, Carneiro e Bridi (2020) destacam a regulamentação de diferentes formas de processo seletivo, a inclusão de diretrizes curriculares para os cursos de graduação e a diferenciação institucional entre IES públicas e privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Outras disposições trazidas pela LDB impactaram diretamente o Ensino Superior, como a gratuidade do ensino público em todos os níveis, embora em alguns casos de pós-graduação esse dispositivo não tenha sido efetivamente concretizado. Além disso, foram enfatizados princípios como a gestão democrática do ensino público, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e a autonomia universitária.

Posteriormente, em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (2001-2010),

que trouxe indicadores para a Educação Superior, incluindo a diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, a aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, e o destaque para o papel da educação a distância (Carneiro; Bridi, 2020).

O Plano Nacional de Educação, que se trata de plano decenal, também estabeleceu, entre suas metas, prover, até 2010, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

O Brasil entrou no século XXI com um grande déficit de vagas no Ensino Superior. A mercantilização desse nível de ensino, impulsionada pelas estratégias neoliberais, continua a dominar o cenário nacional. As políticas governamentais de universalização da Educação Básica geraram uma demanda reprimida por Educação Superior no país. A União, responsável por fomentar o Ensino Superior, conforme preconizam a Constituição Federal e a LDB, não conseguiu criar condições para absorver os estudantes que concluem o Ensino Médio anualmente e atender à demanda acumulada. Por outro lado, houve uma grande pressão do mercado por profissionais qualificados e também da sociedade pela ampliação de vagas, o que contribuiu para as políticas públicas implementadas a partir do início dos anos 2000 (Carneiro; Bridi, 2020).

A partir do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010), pode-se observar a implementação significativa de políticas públicas de ampliação do acesso ao Ensino Superior. O referido governo adotou um conjunto de novas políticas, além de dar continuidade e expandir ações do governo anterior, do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002).

No que diz respeito à manutenção e ampliação dessas políticas públicas, podemos citar: a melhoria do sistema de avaliação das Instituições de Ensino Superior; o fortalecimento do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); a expansão do programa de Financiamento Estudantil (Fies), a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), entre outras medidas. A necessidade de aumentar os índices de escolaridade da população e a crescente demanda do mercado por profissionais qualificados são elementos propulsores das políticas dos dois governos (Carneiro; Bridi, 2020).

Nesse contexto, o crescimento contínuo do setor de ensino superior privado ocorre em resposta à demanda constante da sociedade por cursos universitários. De acordo com Carmo e colaboradores (2014, *apud* Carneiro; Bridi, 2020), desde a década de 1990, a expansão do acesso ao ensino superior tem sido impulsionada principalmente pela abertura de novas instituições privadas, especialmente faculdades. Ao analisar o período de 2001 a 2010, os

pesquisadores observaram um aumento significativo na atuação do setor privado, com um salto de 1.208 instituições em 2001 para 2.100 em 2010, representando um crescimento de 74% ao longo de uma década. Em termos de número de alunos, houve um crescimento de mais de 126% no mesmo período.

Embora esses avanços tenham tido impactos positivos para a inclusão social e para o desenvolvimento educacional, é importante destacar que as políticas públicas destinadas à ampliação do acesso ao ensino superior, por meio de financiamento de vagas em instituições privadas, acabaram imprimindo uma forte abordagem mercadológica a esse nível de educação no país.

Dentro desse contexto de políticas públicas de acesso ao ensino superior, também precisamos citar o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que determinou as diretrizes, metas e estratégias da política educacional do país no período de 2014 a 2024. O referido plano trouxe, como uma de suas 20 metas, a seguinte: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (meta 12).

O Plano Nacional de Educação estabeleceu 21 estratégias para o alcance da referida meta de aumentar a taxa de matrículas na educação superior, entre as quais destacamos cinco:

I) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;

II) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

III) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de

fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

IV) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

V) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

Como é possível constatar, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 planejou a ampliação da taxa de matrículas na educação superior tanto por meio da expansão do número de vagas nas IES públicas quanto por meio da ampliação das políticas de financiamento de vagas nas IES privadas, como é o caso do Fies e Prouni.

Registre-se que, apesar da evolução nos números da educação superior no País, conforme o relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, divulgado pelo Inep em 2022, os três indicadores da meta 12 estão abaixo do planejado. A taxa bruta de matrícula na educação superior alcançou 37,4% da população de 18 a 24 anos em 2021, enquanto a meta é de 50% para 2024. A taxa líquida de escolarização chegou a 25,5% nesse mesmo ano, sendo que a meta é de 33%. Por sua vez, a participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação foi de 3,6% entre 2012 e 2020, muito distante dos 40% estipulados.

4.2 Contextualização do Prouni no âmbito da legislação educacional brasileira

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 205, prescreve que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ademais, a CF/1988 dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado, entre outros, mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino.

A Carta Maior também estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional; e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

O sistema educacional brasileiro é regido pela Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro

de 1966 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). De acordo com a LDB, compete aos diversos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino; cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

As instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada, que estão diretamente relacionadas à implementação do Prouni, pertencem ao sistema federal de ensino. Nesse aspecto, vale registrar que a LDB classifica as instituições de ensino nas seguintes categorias administrativas: I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; e III – comunitárias, na forma da lei.

A LDB estabelece que a educação superior é ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização e abrange os seguintes cursos:

I – Cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II – Cursos de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III – Cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV – Cursos de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Conforme visto anteriormente, o Prouni é um programa que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda.

4.3 Cenário da educação superior no Brasil na época da criação do Prouni

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2005, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Brasil contava com

um total de 2.165 instituições de ensino superior (IES) em funcionamento naquele ano. Essas instituições eram responsáveis pela oferta de 20,4 mil cursos superiores em nível de graduação – bacharelados, licenciaturas, cursos sequenciais e de formação de tecnólogos. O número de estudantes matriculados nessas instituições chegava a cerca de 4,5 milhões. Dentre as IES, 89,3% eram de natureza privada, totalizando 1.934 instituições, das quais 1.520 eram com fins lucrativos. Essas instituições privadas eram responsáveis pela oferta de 14,2 mil cursos e contavam com 3,3 milhões de matrículas, representando aproximadamente 73% do total de matrículas no ensino superior.

No conjunto, as 231 IES públicas abrigavam um total de 1,2 milhão de matrículas, divididas entre 97 instituições federais, que se destacavam com 579.587 matrículas. Além disso, havia 75 instituições estaduais, que contabilizavam 477.349 registros, e 59 instituições municipais, com 135.253 alunos matriculados.

Andrés (2008) apresenta tabela com os números de vagas oferecidas pelos setores público e privado nas graduações presenciais; de inscritos nos exames e em outras formas de acesso às IES; de ingressos efetivos em cada segmento; e de vagas remanescentes ou “ociosas”, em cada caso, para os anos de 2004, 2005 e 2006.

Tabela 1 – Números de vagas ofertadas, de inscritos e de ingressos efetivos; vagas “ociosas” nos cursos de graduação presenciais, segundo a categoria administrativa das IES – Brasil - 2004 a 2006

	2004		2005		2006	
	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS
Nº DE VAGAS OFERECIDAS	308.492	2.011.929	313.368	2.122.619	331.105	2.298.493
	Federais: 123.959		Federais: 127.334		Federais: 144.445	
Nº DE INSCRITOS	2.431.388	2.622.604	2.306.630	2.754.326	2.350.184	2.831.515
	Federais: 1.287.605		Federais: 1.270.423		Federais: 1.280.503	
Nº DE INGRESSOS	287.242	1.015.868	288.681	1.108.600	297.407	1.151.102
	Federais: 122.899		Federais: 125.375		Federais: 141.989	
VAGAS “OCIOSAS”	21.250 (6,9%)	996.061 (49,5%)	24.687 (7,9%)	1.014.019 (47,8%)	33.698 (10,2%)	1.147.391 (50%)
	Federais: 1.060 (0,9%)		Federais: 1.959 (1,5%)		Federais: 2.456 (1,7%)	

Fonte: Sinopses do Ensino Superior – 2004, 2005 e 2006 – INEP/MEC *apud* Andrés (2008).

Segundo Andrés (2008), embora a participação dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos

no ensino superior sequer chegasse, em 2005, a 11% e tenha aumentado, em 2006, apenas para 12%, esses números ganhavam uma significativa importância quando comparados aos números da oferta de ensino superior de 20 anos atrás. A referida autora afirma que a dificuldade em preencher as vagas, sobretudo no setor privado, como indicado na tabela, não se devia à falta de demanda, uma vez que, nos três anos registrados, houve consistentemente entre 2,6 a 2,8 milhões de interessados por ano.

Essa dificuldade de preenchimento das vagas nas IES privadas, segundo Andrés (2008), estava certamente relacionada à falta de recursos financeiros daqueles que não conseguem competir pelas escassas vagas gratuitas oferecidas pelas IES públicas, que não cobram mensalidades. Além disso, a autora registra que houve uma estagnação/regressão das matrículas no ensino médio (9,17 milhões em 2004; 9 milhões em 2005; 8,9 milhões em 2006 e 8,4 milhões em 2007).

Ademais, entre 1998 e 2000, o número de formandos no ensino médio regular aumentou de 1,5 milhão para 1,8 milhão, mas se estabilizou nesse patamar. Por outro lado, as vagas oferecidas por instituições públicas e privadas de ensino superior saltaram de 776 mil em 1998 para 2,4 milhões em 2005 e 2,6 milhões em 2006. Em 1998, havia uma vaga para cada dois formandos do ensino médio, mas sete anos depois, o número de vagas era 31% superior ao de formandos. Isso significa que, se uma vaga fosse reservada para cada formando do ensino médio em 2005, ainda haveria 600 mil vagas disponíveis (Andrés, 2008).

Essa disparidade era ainda mais acentuada no setor privado, pois o número de formandos nas escolas particulares de ensino médio – que teoricamente têm mais condições de pagar uma faculdade – diminuiu de 360 mil, em 1998, para 300 mil em 2005. Em 1998, os alunos provenientes de escolas privadas constituíam 24% dos estudantes concluintes do ensino médio no Brasil; em 2000, essa parcela caiu para 21%; em 2002, para 17,3%; e, finalmente, em 2005, esse grupo representava apenas 16% do total (Andrés, 2008).

Esse era o cenário da educação superior brasileira na época da criação do Prouni, no qual as IES privadas correspondiam a 89,3% do total das IES do país, eram responsáveis por 73% do total das matrículas no ensino superior e contabilizavam aproximadamente 50% de vagas ociosas.

5 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) – CRIAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA

Neste capítulo, fazemos explanação sobre o processo de criação e desenho institucional do Prouni, que foi criado em 2004, durante o governo Lula, como uma política pública de ampliação do acesso à educação superior no Brasil.

5.1 O processo de criação do Prouni

De acordo com Guerra e Fernandes (2009), o Prouni nasceu a partir de um Projeto de Lei que tomava como modelo um programa de isenção parcial do Imposto sobre Serviços (ISS), realizado pela Prefeitura de São Paulo, pelo qual instituições de ensino superior privadas ofereceriam bolsas de estudo a alunos oriundos da rede pública, recebendo em troca isenção fiscal.

Os autores afirmam que a ideia inicial do governo federal era instituir o Programa por meio de Medida Provisória, mas em decorrência da pressão exercida por entidades representativas do setor privado de educação, ao invés de Medida Provisória, foi apresentado o Projeto de Lei nº 3.582/2004.

Guerra e Fernandes (2009) destacam, entre as entidades que tiveram influência nessa decisão do governo federal de apresentar o Projeto de Lei, as seguintes: a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) e a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu).

Guerra e Fernandes (2009) registram que o Projeto de Lei nº 3.582/2004 foi encaminhado em regime de urgência ao parlamento; que essas entidades puderam contar com parlamentares que agiram como seus verdadeiros representantes dentro da casa legislativa e que vários parlamentares, inclusive, eram proprietários de Instituições de Ensino Superior Privadas. Desse modo, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei recebeu 292 emendas, entre substitutivas, modificadas, aditivas e supressivas, todas com o intuito de beneficiar as Instituições de Ensino Superior Privadas.

A redação original do Projeto de Lei apenas previa a bolsa de estudos integral. Foi a partir de uma das inúmeras emendas que surgiu a ideia das bolsas parciais de estudos: 25% e 50%.

Segundo Guerra e Fernandes (2009, p.289), a criação das bolsas parciais constituiu-se,

talvez, na maior vitória das IES privadas em relação ao Projeto de Lei inicial, pois “com tal advento, aumentam o número de beneficiados pelo Prouni, contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas”.

Nesse aspecto, Guerra e Fernandes (2009, p. 289) explicam que:

Em um cálculo bastante simplista, se o número de alunos beneficiados com bolsas integrais em uma determinada IES fosse de 300, a mesma IES poderia oferecer 100 bolsas integrais, 200 bolsas de 50% e mais 400 bolsas de 25%. O número inicial de bolsistas passa de 300 para 700, mais que o dobro. Vários deputados propuseram emendas sobre as bolsas parciais...

No desenrolar desse processo de criação do Prouni, o Poder Executivo acabou solicitando o arquivamento do Projeto de Lei nº 3.582/2004 e criou o Programa por meio da Medida Provisória nº 213, de 1º de setembro de 2004, que foi convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

A Lei nº 11.096/2005 incorporou praticamente todas as propostas apresentadas nas discussões parlamentares oriundas do Projeto de Lei nº 3.582/2004.

Nesse aspecto, Guerra e Fernandes (2009, p. 291) destacam que, apesar da Exposição de Motivos Interministerial referente a Medida Provisória nº 213/2004 afirmar que “toda a atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos”, na verdade, ao se analisar a evolução desde o Projeto de Lei inicial – PL nº 3.582/2004 até a Lei nº 11.096/2005, verifica-se que o grupo das IES privadas foi o mais ouvido em suas reivindicações.

Para Guerra e Fernandes (2009, p. 299),

o *lobby* das mantenedoras das IES privadas agiu para que os seus interesses fossem acomodados na criação de uma política pública de inclusão no ensino superior que utilizasse como instrumento instituições de natureza privada, oferecendo ainda mais vantagens para IES privadas com fins lucrativos.

O fato é que a influência das instituições representantes das IES privadas junto ao Congresso Nacional acabou por produzir várias alterações no formato inicial do Programa proposto pelo governo federal. Para resumir as principais mudanças promovidas, trazemos um quadro resumo das modificações ocorridas entre o PL nº 3.582/2004, a Medida Provisória nº 213/2004 e a Lei nº 11.096/2005.

Quadro 1 – Alterações promovidas no formato inicial do Prouni durante a tramitação no Congresso Nacional

PL	MP 213/04	Lei 11.096/2005
----	-----------	-----------------

Em relação à renda <i>per capita</i> dos bolsistas		
Alunos com renda familiar de até um salário mínimo são contemplados com bolsas integrais.	Alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 50% do valor da mensalidade.	Alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 25 ou 50% do valor da mensalidade.
Critério para escolha dos bolsistas e seleção		
Estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede pública de ensino e professores da rede pública de educação básica, selecionados de acordo com o desempenho no Enem.	Além do já previsto no PL, estudantes oriundos do ensino médio privado na condição de bolsistas integrais. Os beneficiados são selecionados de acordo com critérios definidos pela instituição – o Enem passa a ser apenas uma das fases do processo.	Sem alterações em relação à MP.
Vínculo das IES ao Prouni		
O vínculo das IES ao Prouni ocorreria por meio de um “termo de adesão” a ser assinado com o MEC, válido por 10 anos, com possibilidade de renovação por iguais períodos. Instituições que apresentassem maus desempenhos no SINAES, “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, §4º), seriam desvinculadas do programa.	O desvinculamento das IES só ocorreria mediante o desempenho insuficiente da IES no SINAES por 3 anos consecutivos.	Sem alterações em relação à MP.
Relação bolsa/aluno		
No caso das IES com fins lucrativos, a cada nove alunos normalmente matriculados, a instituição deveria oferecer uma bolsa integral. Para as IES sem fins lucrativos, a proporção de bolsistas aumenta: para cada quatro alunos matriculados normalmente, deveria ser concedida uma bolsa integral.	A regra em relação às IES com fins lucrativos se mantém, entretanto, para as IES sem fins lucrativos e não filantrópicas, a proporção passa a ser de uma bolsa integral para cada dezenove alunos normalmente matriculados, além de bolsas parciais de 50% até chegar ao correspondente a 10% da receita anual. No caso das IES beneficentes, a proporção seria de um bolsista integral para cada nove pagantes e até, no mínimo, o equivalente a 20% de sua receita bruta formada por bolsas de 50% e programas de assistência social.	As IES, com ou sem fins lucrativos não filantrópicas, devem conceder uma bolsa integral para cada 10,7 alunos normalmente matriculados, ou uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, adicionando-se a isso bolsas parciais de 25% ou 50% até atingir a mesma proporção do primeiro caso.

Fonte: Guerra e Fernandes (2009, p. 299 a 301).

Guerra e Fernandes (2009) tecem críticas ao Programa no sentido de que mais do que inserir estudantes provenientes de escolas públicas no ensino superior, proporcionou benefícios diretos às IES privadas, em um cenário no qual aproximadamente 50% das vagas dessas instituições estavam ociosas.

Para os autores, a justificativa do governo foi a de que a implementação do Prouni consistia em uma alternativa mais simples e economicamente vantajosa para aumentar o número de vagas no ensino superior. Isso se deve ao fato de que a renúncia fiscal seria consideravelmente inferior aos custos totais que o governo teria para criar o mesmo número de vagas em IES públicas. Uma economia de aproximadamente 85%.

Portanto, a justificativa governamental foi principalmente econômica: em uma análise simplificada, conclui-se que é mais econômico “pagar” pelos serviços educacionais oferecidos pelo setor privado do que criar essas vagas no setor público. Além disso, essa abordagem possibilitava ao mesmo tempo apoiar as IES privadas, reduzindo a taxa de vagas não preenchidas nessas instituições, que chegava, na época de criação do Programa, a quase 50% (Guerra; Fernandes, 2009).

Conforme Maia (2017), o processo de construção do Prouni envolveu uma série de reações sociais, incluindo elogios, críticas, adesões, discordâncias, contradições, disputas, entraves políticos e manifestações de diferentes grupos sociais.

Nesse aspecto, Guerra e Fernandes (2009) apontam críticas feitas ao Prouni, na época da criação do Programa, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes):

O que garante a inclusão social duradoura não é a simples (e absolutamente necessária) expansão da oferta de vagas, **mas a qualidade e a pertinência da formação**. O poder público não pode patrocinar a oferta de oportunidades desiguais de acesso à educação superior. Aos pobres, negros, pardos, índios e a tantos outros setores excluídos da educação superior, **deve-se oferecer oportunidade igual de formação qualificada**, o que se faz através do fortalecimento da educação pública e da ampliação da oportunidade de acesso republicano – ‘pela porta da frente’ – à formação superior (Andifes, 2004 *apud* Guerra; Fernandes, 2009, p. 295). (**Grifos nossos**)

Como se pode observar, a crítica da Andifes está relacionada diretamente com a preocupação de se oferecer a todos um ensino superior de qualidade. Para a referida associação, o governo federal, ao invés de viabilizar o acesso ao nível superior em instituições particulares, muitas das quais com qualidade de ensino duvidosa, deveria investir na educação pública de qualidade e ampliar o número de vagas nas IES públicas.

Apesar de toda a controvérsia e o jogo político de interesses em torno da criação do Prouni, é importante ressaltar que, conforme afirma Maia (2017), o Programa foi concebido como resposta a uma demanda social existente. Diante da urgência de enfrentar o antigo problema do acesso limitado à educação superior no Brasil, o Prouni surgiu como uma política pública destinada a atender a essa necessidade.

Como destacamos na introdução deste trabalho, o Ensino Superior no Brasil

caracterizou-se tradicionalmente por ser excludente, com as vagas das instituições de ensino superior públicas sendo destinadas aos mais bem preparados, em sua maioria alunos provenientes de grandes escolas particulares, e as vagas das instituições de ensino superior privadas sendo acessíveis apenas às pessoas com melhores condições financeiras. Para pessoas de baixa renda as oportunidades sempre foram bem reduzidas.

Nesse diapasão, de acordo com Rosário e Moreira *apud* Maia (2017), a criação do Programa teve como resultado a ampliação do acesso ao nível superior a grupos sociais que não tiveram a oportunidade de usufruir de uma educação básica de qualidade. Essa parcela da população composta por pessoas de baixa renda, devido a precariedade da sua educação básica, na maioria dos casos, não tinha condições de preparo para disputar as vagas nas instituições públicas de ensino superior, que possuem demanda de candidato por vaga altíssima, e, além disso, não tinha condições de ingressar nas instituições de ensino superior privadas, devido aos custos elevados das mensalidades.

Desse modo, podemos afirmar que o Prouni, apesar de todas as controvérsias que envolvem o seu processo de criação, caracteriza-se como uma política pública educacional instituída para ampliar o acesso à educação superior no Brasil.

5.2 Desenho institucional do Prouni

O Prouni é um programa do Ministério da Educação, instituído pela Medida Provisória nº 213, de 1º de setembro de 2004 que foi convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais de 50%, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda. Em contrapartida, oferece isenção de alguns tributos às instituições que aderem ao Programa.

Passamos agora a examinar detalhadamente o conteúdo das principais disposições da referida Lei que instituiu o Programa em comento, já com as diversas alterações que foram realizadas no diploma legal ao longo do tempo. Nesse aspecto, registramos que, recentemente, tivemos várias alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.075, de 6 de dezembro de 2021, que foi convertida na Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022.

A bolsa de estudo integral é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até um salário-mínimo e meio. Já a bolsa de estudo parcial de 50% é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso de nível superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda ao valor de até três salários mínimos.

Cabe aqui abrir um parêntese para registrar que a redação original da Lei nº 11.096, de 2005, também previa a bolsa parcial de 25%, que foi extinta com a alteração trazida pela Lei nº 14.350, de 2022.

Conforme explica Maia (2017, p.153), citando o Manual do Bolsista Prouni, “a bolsa de estudos, que pode ser parcial ou integral, é um benefício do governo federal e não está condicionada a nenhuma restituição monetária ao governo”.

Aspecto interessante a ser registrado é que, conforme informações extraídas do site do Ministério da Educação, o estudante beneficiado com a bolsa parcial de 50% pode usar o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para custear os outros 50% da mensalidade, desde que a instituição e o curso para o qual o candidato foi contemplado com bolsa parcial do Prouni tenham oferta de vagas para financiamento e que o estudante seja aprovado no processo seletivo do Fies.

Na hipótese de concomitância ou complementariedade de licenciatura e de bacharelado no mesmo curso, será excepcionada a exigência de o estudante não ser portador de diploma de curso superior, caso esse diploma seja em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento.

A bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Ademais, para fins de concessão das bolsas de estudo parciais de 50%, serão considerados todos os descontos aplicados pela instituição privada de ensino superior, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos em virtude do pagamento da mensalidade com pontualidade, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

É vedada a acumulação de bolsas de estudo vinculadas ao Prouni, bem como é vedada a concessão de bolsa de estudo vinculada ao Prouni para estudante matriculado em instituição pública e gratuita de ensino superior ou em curso, turno, local de oferta e instituição privada de ensino superior distintos com contrato de financiamento por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa de Financiamento Estudantil. Registre-se que essa disposição foi incluída pela Lei nº 14.350, de 2022.

As bolsas são destinadas a estudantes que tenham cursado o ensino médio das seguintes formas: (I) ensino médio completo em escola da rede pública; (II) ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição; (III) ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição

privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição; (IV) ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista; (V) ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista.

Aqui, abre-se outro parêntese para registrar que essa disposição referente aos estudantes beneficiários do Programa foi incluída pela Lei nº 14.350, de 2022, uma vez que a redação original da Lei nº 11.096, de 2005, só previa como destinatários da bolsa do Prouni estudantes que tivessem cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

Ademais, também podem ser contemplados com a bolsa do Programa estudantes que sejam pessoa com deficiência e professores da rede pública de ensino. No caso dos professores, a bolsa é exclusivamente para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, e não dependerá dos critérios de renda *per capita* familiar.

Outra alteração trazida pela Lei nº 14.350, de 2022, foi o estabelecimento de uma ordem de classificação/prioridade para concessão das bolsas entre os possíveis beneficiários do Programa, a saber:

1º) professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente do critério da renda *per capita* familiar, se for o caso e houver inscritos nessa situação;

2º) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;

3º) estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

4º) estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista;

5º) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

6º) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista.

A manutenção da bolsa de estudo pelo beneficiário do Prouni, nas suas modalidades de atualização semestral, suspensão, transferência e encerramento, observará obrigatoriamente

o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica e dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico e do disposto nas normas editadas pelo Ministério da Educação. No quesito prazo, registre-se que, conforme art. 11 da Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008, do Ministério da Educação, o prazo máximo de utilização da bolsa equivalerá a duas vezes o prazo de integralização do curso; e no caso de bolsa concedida para curso e Instituição de Ensino Superior na qual o estudante beneficiário já estiver matriculado, será deduzido do prazo o período por este cursado anteriormente à concessão da bolsa.

A transferência de bolsa de estudo pelo beneficiário ocorrerá somente nas hipóteses em que houver a aceitação pelas instituições privadas de ensino de origem e de destino, para cursos afins, na forma prevista no art. 49 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e a existência de vagas, conforme os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação quanto a essa modalidade de manutenção de bolsa. O art. 49 da LDB dispõe que as instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo; e consigna que as transferências *ex officio* dar-se-ão na forma da lei.

A transferência de bolsa de estudo pelo beneficiário será vedada quando este já tiver atingido 75% da carga horária do curso de origem, exceto nas hipóteses previstas no art. 99 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na Lei nº 9.536, de 11 de dezembro de 1997, e nas normas editadas pelo Ministério da Educação.

O art. 99 da Lei federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece que ao servidor estudante que mudar de sede no interesse da administração é assegurada, na localidade da nova residência ou na mais próxima, matrícula em instituição de ensino congênere, em qualquer época, independentemente de vaga. Estabelece, ainda, que a garantia legal se estende ao cônjuge ou companheiro, aos filhos, ou enteados do servidor que vivam na sua companhia, bem como aos menores sob sua guarda, com autorização judicial.

Por sua vez, a Lei federal nº 9.536/97, que regulamenta o parágrafo único do art. 49 da LDB, dispõe que a transferência *ex officio*, a que se refere o dispositivo em comento, será efetivada, entre instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino, em qualquer época do ano e independente da existência de vaga, quando se tratar de servidor público federal civil ou militar estudante, ou seu dependente estudante, se requerida em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio para o município onde

se situe a instituição recebedora, ou para localidade mais próxima desta. Estabelece, ainda, que a regra não se aplica quando o interessado na transferência se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança.

Dando continuidade ao exame da Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Prouni, registramos que o estudante a ser beneficiado pelo Programa será pré-selecionado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), observados os critérios legais e regulamentares do Programa e, na etapa final, será selecionado pela instituição privada de ensino superior, que poderá realizar processo seletivo próprio.

Nesse aspecto, conforme explica Maia (2017), para se qualificar para o Prouni é necessário cumprir certos critérios, incluindo a participação no Enem e a obtenção de uma nota mínima de 450 pontos. A referida pontuação mínima tem o condão de demonstrar que o aluno tem capacidade de prosseguir com seus estudos no âmbito da educação superior.

Consigne-se que o beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e pela autenticidade das informações por ele prestadas, incluídos os dados socioeconômicos pessoais e dos componentes do seu grupo familiar, e dos documentos que as comprovam. Compete à instituição privada de ensino superior aferir as informações prestadas pelo candidato.

O Ministério da Educação poderá dispensar a apresentação de documentação que comprove a renda familiar mensal bruta *per capita* do estudante e a situação de pessoa com deficiência, desde que a informação possa ser obtida por meio de acesso a bancos de dados de órgãos governamentais, a exemplo do Cadastro Único que é uma base de dados que serve para identificar e conhecer as pessoas e famílias mais vulneráveis do país e, assim, ajudar o governo federal a desenvolver políticas públicas voltadas para essa população.

Os alunos beneficiários do Prouni serão regidos pelas mesmas normas e regulamentos internos da IES aplicados aos demais alunos não prounistas.

As IES filantrópicas, desde a criação do Prouni, foram incluídas no Programa como condição para permanecerem sendo consideradas como tal. Já para as IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, a adesão é optativa (Andrés, 2008).

Podem aderir ao Prouni instituições de ensino superior privadas, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, mediante assinatura de termo de adesão com prazo de vigência de 10 anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos. A instituição que aderir ao Programa é obrigada a oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior.

A instituição privada de ensino superior com ou sem fins lucrativos poderá,

alternativamente, oferecer uma bolsa de estudo integral a cada 22 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme estabelecido em regulamento pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos, na forma prevista na Lei, atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já tenham bolsas do Prouni efetivamente recebidas, na forma prevista na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequenciais de formação específica.

As IES privadas, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, poderão oferecer bolsas de estudo integrais e parciais de 50% adicionais àquelas previstas em seus termos de adesão, conforme estabelecido em regulamento pelo Ministério da Educação. Registre-se que as referidas bolsas adicionais poderão ser computadas para fins de cálculo da isenção de impostos, mas não para fins de cálculo de bolsas de estudo obrigatórias.

A adesão ao Prouni ocorrerá por intermédio da mantenedora, por meio da assinatura de termo de adesão, e as IES privadas por ela mantidas deverão garantir as proporcionalidades de bolsas Prouni por alunos pagantes em cada local de oferta, curso e turno.

As IES que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do referido termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais e parciais oferecidas por curso e turno.

O termo de adesão poderá prever a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

A denúncia do termo de adesão (manifestação de vontade de não prosseguir/renovar o termo de adesão), por iniciativa da instituição privada, não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo Prouni, que gozará do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares.

No termo de adesão ao Prouni, assinado pela instituição de ensino superior, deverão constar cláusulas relacionadas a proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade.

A Lei determina que no termo de adesão deverá constar também cláusulas com percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de: pessoas com deficiência, na forma prevista na legislação; autodeclarados indígenas, pardos ou pretos; e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos.

O percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior será, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e de pessoas com deficiência, na unidade federativa, em conformidade com o mais recente Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ademais, ainda que o referido percentual seja inferior a 1, será garantida a oferta de, no mínimo, uma bolsa de estudo em curso, turno, local de oferta e instituição privada de ensino superior destinada às políticas afirmativas.

O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição. Registre-se que, nesse caso, será facultada a estudantes dos cursos desvinculados, com prioridade aos bolsistas do Prouni, a transferência para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do Programa.

A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e Contribuição para o Programa de Integração Social.

A isenção recai sobre o lucro, em relação ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e sobre a receita auferida, em relação à Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e à Contribuição para o Programa de Integração Social, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

Registre-se que a isenção dos impostos e contribuições referidos é calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

Em caso de descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão, o Ministério da Educação poderá aplicar penalidades às instituições de ensino, como a suspensão de participação em até 3 processos seletivos regulares do Prouni e, em caso de reincidência de falta grave, a desvinculação do Programa. Ressalte-se que as penalidades serão aplicadas após a instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

A Lei nº 11.096, de 2005, que instituiu o Prouni foi regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que também sofreu diversas alterações em seu texto original,

promovidas por outros decretos. A verdade é que quase sempre que a Lei nº 11.096, de 2005, é modificada, faz-se necessário também promover alterações no seu decreto regulamentador.

Abordaremos aqui as principais disposições, a nosso ver, do Decreto nº 5.493, de 2005, que não foram contempladas na nossa abordagem anterior relacionada a Lei nº 11.096, de 2005.

De início, registramos que o Decreto estabelece que o órgão responsável pela implementação do Prouni é a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Quanto à abrangência da bolsa de estudo, o Decreto estabelece que não inclui disciplinas, cursos de extensão, atividades de estágio ou atividades complementares que não constem do currículo regular do curso ou que, caso constem, não sejam ofertados diretamente pelas instituições que tenham aderido ao Programa. Do mesmo modo, não estão abrangidas pela bolsa de estudo taxas de expedição de documentos e custos referentes a material didático não incluídos nas semestralidades ou nas anuidades.

Quanto às bolsas destinadas aos professores, exclusivamente em cursos destinados à formação para o magistério da educação básica, é importante registrar que, para o professor ser beneficiado por bolsa integral ou parcial do Programa, o mesmo deverá estar no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrar quadro de pessoal permanente de instituição pública.

Quanto ao procedimento de seleção dos estudantes para o Programa, a pré-seleção dos estudantes a serem beneficiados pelo Prouni terá como base o resultado obtido no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e considerará as duas últimas edições imediatamente anteriores ao processo seletivo do Prouni para ingresso em curso de graduação ou sequencial de formação específica.

Registre-se que a obtenção de média mínima na prova do Enem pelo estudante e a observância do limite de renda familiar mensal *per capita* para concorrer às modalidades de bolsas de estudo do Prouni constituem critérios somente para a inscrição nos processos seletivos do Programa, condicionada a concessão da bolsa de estudo, obrigatoriamente, à classificação e à eventual pré-seleção do estudante.

No ato de inscrição no processo seletivo do Prouni, o estudante deverá optar por concorrer às bolsas destinadas à ampla concorrência ou às bolsas destinadas à implementação de políticas afirmativas, como é o caso das pessoas com deficiência e das pessoas autodeclaradas indígenas, pardas ou pretas.

A classificação do estudante observará a modalidade de concorrência escolhida em sua inscrição e será realizada por curso, turno, local de oferta, instituição, e dentro de cada

modalidade deverá ser obedecida a ordem decrescente das notas obtidas no Enem.

O Decreto estabelece ainda que as IES vinculadas ao Prouni devem apresentar ao Ministério da Educação, semestralmente, de acordo com o respectivo regime curricular acadêmico: I – o controle de frequência mínima obrigatória dos bolsistas, correspondente a 75% da carga horária do curso; II – o aproveitamento dos bolsistas no curso, considerando-se, especialmente, o desempenho acadêmico; e III – a evasão de alunos por curso e turno, bem como o total de alunos matriculados, relacionando-se os estudantes vinculados ao Prouni.

Dispõe, ainda, que o Ministério da Educação estabelecerá os requisitos de desempenho acadêmico a serem cumpridos pelo estudante vinculado ao Prouni, para fins de manutenção da bolsa. Nesse aspecto, o §1º do art. 10 da Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008, do Ministério da Educação, considera rendimento acadêmico insuficiente a aprovação em menos de 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo.

Outro normativo importante a ser abordado nessa explanação sobre o desenho institucional do Prouni é a Portaria Normativa nº 19, de 14 de setembro de 2011, do Ministério da Educação, que regulamentou o Programa Bolsa Permanência Prouni (PBP Prouni).

Conforme informações extraídas do texto da referida Portaria e do Manual do Bolsista Prouni (2015), a bolsa permanência é um benefício cujo valor máximo é equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica. Este benefício é concedido exclusivamente a estudantes que possuam uma bolsa integral do Prouni ativa e estejam matriculados em cursos presenciais com uma duração mínima de seis semestres. Além disso, a carga horária média do curso deve ser igual ou superior a seis horas diárias de aula, conforme os registros fornecidos pelas instituições de ensino ao Ministério da Educação.

A carga horária média de um curso é calculada dividindo-se a carga horária mínima total do curso em horas pelo produto do prazo mínimo em anos para a conclusão do curso e o número de dias do ano letivo, que é estabelecido em 200 dias letivos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse cálculo é baseado nas informações disponíveis no Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores, do Ministério da Educação.

Vale ressaltar que é proibida a acumulação da bolsa permanência com qualquer outro tipo de bolsa de natureza similar destinada a cobrir despesas educacionais, financiadas com recursos públicos de quaisquer das esferas federativas.

6 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) EM FORTALEZA

O município de Fortaleza, capital do estado do Ceará, é o 4º maior do País em população, contando com 2,42 milhões de habitantes – ano de 2022, e possui o 11º maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, equivalente a 65,16 bilhões – ano de 2020, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Neste capítulo, fazemos explanação sobre o panorama atual da educação superior no município de Fortaleza, conforme dados do Censo da Educação Superior de 2021, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontando a grande presença que as IES privadas possuem no âmbito do ensino superior fortalezense. Instituições essas que fazem parte diretamente da implementação do Prouni.

Ademais, fazemos uma análise do crescimento do número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua – 2022, módulo Educação, divulgados pelo IBGE.

Por fim, fazemos uma análise dos números oficiais do Prouni na capital cearense, desde a criação do Programa aos dias atuais.

6.1 Panorama da educação superior no município de Fortaleza

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2021, divulgado pelo INEP, Fortaleza possui 44 IES que ofertam cursos de graduação e/ou sequencial de formação específica. Entre as quais apenas 3 são públicas e 41 são privadas. Ou seja, as instituições privadas correspondem a 93,18% das IES da capital cearense.

De acordo com o referido Censo, em Fortaleza são ofertados 628 cursos superiores, sendo 623 cursos de graduação e 5 sequenciais de formação específica. No total dessa oferta, 145 são ofertados por IES públicas e 483 são ofertados por IES privadas. Ou seja, as IES privadas respondem pela oferta de 76,91% dos cursos superiores em Fortaleza.

Entre os 623 cursos de graduação ofertados, as universidades são responsáveis pela oferta de 163 cursos (bacharelado: 113; licenciatura: 43; tecnológico: 7), os centros universitários são responsáveis pela oferta de 307 cursos (bacharelado: 210; licenciatura: 13; tecnológico: 84), as faculdades são responsáveis pela oferta de 135 cursos (bacharelado: 82; licenciatura: 10; tecnológico: 43), e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia é responsável pela oferta de 18 cursos (bacharelado: 5; licenciatura: 4; tecnológico: 9).

No que diz respeito ao número de matrículas nas IES em 2021, foram registradas, em Fortaleza, 152.566 matrículas, sendo 29.093 em IES públicas e 123.473 em IES privadas. Ou seja, as IES privadas foram responsáveis por 80,93% das matrículas da educação superior na

capital cearense, no ano de 2021.

6.2 Análise do crescimento do número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza

Conforme análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua – 2022, módulo Educação, divulgados pelo IBGE, o percentual de pessoas, no município de Fortaleza, com 25 anos de idade ou mais, com ensino superior completo saltou de 15,9% para 20,6%, no período de 2016 a 2022, registrando um aumento equivalente a 29,56% no período, ficando acima do aumento registrado no Brasil, que foi de 24,68%, e abaixo do percentual registrado no estado do Ceará, que teve um aumento de 41,11%.

Tabela 2 – Comparativo do percentual de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo – de 2016 a 2022 (Fortaleza; Ceará; e Brasil)

Pessoas de 25 anos ou mais de idade – nível de instrução						
Variável - Distribuição percentual das pessoas de 25 anos ou mais de idade (%)						
Total de Homens e Mulheres						
Brasil, Unidade da Federação e Município	Nível de instrução	Ano				
		2016	2017	2018	2019	2022
Fortaleza	Total	100	100	100	100	100
	Superior completo	15,9	17,5	20,4	21,5	20,6
Ceará	Total	100	100	100	100	100
	Superior completo	9	9,9	11,6	12	12,7
Brasil	Total	100	100	100	100	100
	Superior completo	15,4	15,8	16,6	17,5	19,2

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre, 2022.

Em números absolutos, considerando as pessoas com 25 anos de idade ou mais, os dados da Pnad Contínua mostram que o número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza passou de 257 mil, em 2016, para 372 mil em 2022. Considerando esses valores, o crescimento na quantidade de pessoas com ensino superior completo no município foi equivalente a 44,75%, no período.

Tabela 3 – Número de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo em Fortaleza – de 2016 a 2022

Pessoas de 25 anos ou mais de idade - nível de instrução		
Variável - Pessoas de 25 anos ou mais de idade (mil pessoas)		
Total de Homens e Mulheres		
Brasil, Unidade da Federação e Município	Nível de instrução	Ano

		2016	2017	2018	2019	2022
Fortaleza (CE)	Total	1612	1642	1679	1702	1809
	Superior completo	257	287	342	366	372

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre, 2022.

Registre-se, por oportuno, que a série histórica analisada pelo IBGE na Pnad Contínua, módulo Educação, não engloba os anos de 2020 e 2021. Em virtude de problemas relacionados a coleta de dados durante o período da pandemia da Covid-19, o instituto optou por não divulgar os resultados desses dois anos.

Podemos afirmar que o Prouni tem a sua parcela de contribuição para a efetivação desse crescimento no número de pessoas com ensino superior completo em Fortaleza, como veremos, a seguir, por meio da análise dos números oficiais do Programa no município.

6.3 Números oficiais do Prouni no município de Fortaleza

Nesta seção vamos analisar os números oficiais do Prouni no município de Fortaleza, desde a criação do Programa aos dias atuais.

Foi realizada, em 19/04/2023, solicitação formal de acesso à informação junto ao Ministério da Educação (MEC) sobre os números do Prouni na cidade de Fortaleza, desde a criação do Programa até os dias atuais. A solicitação buscou, mais especificamente, as seguintes informações: números de bolsas concedidas, ano a ano; números relacionados à evasão escolar dos estudantes beneficiários do Programa; quantidade de estudantes contemplados pelo Programa que já concluíram o curso de graduação; e número de instituições de ensino superior credenciadas ao Prouni em Fortaleza.

De início, registramos que a informação prestada pelo Ministério da Educação dá conta de que atualmente 33 instituições de ensino superior são participantes do Prouni no município de Fortaleza.

Trazemos a seguir as demais informações solicitadas ao MEC, cada uma com a respectiva tabela informativa, fornecida pelo órgão em resposta à solicitação de acesso à informação:

Tabela 4 – Números de bolsas Prouni concedidas no município de Fortaleza/CE, ano a ano

ANO	MUNICÍPIO	UF	REGIÃO	TIPO DE BOLSA	TOTAL
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	784
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	367
2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.123

2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	148
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	713
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	294
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	680
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	365
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	919
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	373
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	836
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	434
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.059
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	725
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.851
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	883
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.055
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	871
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	3.534
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	1.055
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	3.985
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	1.339
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	3.866
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	2.684
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	3.060
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	2.803
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.163
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	3.191
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.676
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	2.089
2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.679
2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	1.055
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.423
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	948
2022	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.597
2022	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	299
2023	Processo seletivo não finalizado. Ainda em curso.				

Fonte: MEC - SISPronei 25/04/2023.

Como é possível observar, o Pronei passou a ser efetivamente implementado em Fortaleza, com o início das concessões de bolsas de estudos, no ano de 2005. Durante esses 18 anos de Programa, de 2005 a 2022, foram concedidas 55.926 bolsas de estudo, entre bolsas

parciais e integrais, no município de Fortaleza. Registre-se que, no momento da coleta dos referidos dados, o processo seletivo do ano de 2023 ainda não havia sido finalizado.

Tabela 5 – Números de bolsas encerradas por evasão do bolsista Prouni

ANO	MUNICÍPIO	UF	REGIÃO	TIPO DE BOLSA	TOTAL
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	64
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	49
2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	102
2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	28
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	53
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	45
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	58
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	51
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	80
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	60
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	49
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	82
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	91
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	116
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	125
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	142
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	118
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	102
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	178
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	110
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	190
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	100
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	385
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	250
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	185
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	224
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	85
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	338
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	48
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	202
2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	79
2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	105
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	32
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	60
2022	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	6
2022	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	4

Fonte: MEC - SISPrrouni 25/04/2023.

A tabela mostra que, de 2005 a 2022, foram encerradas 3.996 bolsas em decorrência de evasão escolar dos estudantes beneficiários do Programa em Fortaleza. Os referidos números nos levam a refletir sobre o motivo dessa evasão escolar. Porque estudantes que são beneficiados com bolsas de estudo parciais e, principalmente, integrais abandonam o curso de ensino superior? Quais as principais dificuldades desses estudantes no decorrer da trajetória acadêmica? Buscamos responder essas perguntas por meio da pesquisa empreendida, que avaliou a percepção de estudantes beneficiários em relação ao Programa.

Tabela 6 – Números de bolsas encerradas por conclusão do curso de ensino superior

ANO	MUNICÍPIO	UF	REGIÃO	TIPO DE BOLSA	TOTAL
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	398
2005	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	149
2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	594
2006	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	22
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	352
2007	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	89
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	379
2008	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	108
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	454
2009	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	141
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	459
2010	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	143
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	470
2011	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	272
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	823
2012	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	312
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	978
2013	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	255
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.797
2014	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	294
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	2.092
2015	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	370
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.760
2016	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	803
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1.311
2017	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	619
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	553
2018	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	667
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	406
2019	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	217
2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	164

2020	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	38
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	15
2021	FORTALEZA	CE	nordeste	Parcial	11
2022	FORTALEZA	CE	nordeste	Integral	1

Fonte: MEC - SISPronei 25/04/2023.

Analisando as informações contidas na tabela, verifica-se que, em Fortaleza, 17.516 estudantes beneficiários do Proni já concluíram o curso de graduação. Número que demonstra a importância desse Programa para a sociedade Fortalezense.

No entanto, quando comparamos os números apresentados nas três tabelas, informações oficiais fornecidas pelo Ministério da Educação, verificamos que do total de 55.926 bolsas concedidas pelo Programa em Fortaleza, 17.516 estudantes concluíram o curso de graduação e 3.996 estudantes perderam a bolsa por evasão escolar. Consta-se desse modo que existe uma diferença de 34.414 estudantes que se enquadram, por lógica, em uma das seguintes situações: ainda estão cursando a graduação ou perderam a bolsa do Proni em decorrência de outro motivo que não a evasão escolar.

Nesse aspecto, explicamos que o Programa prevê alguns critérios que podem levar o estudante a perder a bolsa de estudos. Tais critérios são definidos na Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008.

A Portaria estabelece que a bolsa de estudos será encerrada pelo coordenador ou representante(s) do Proni, entre outros, nos casos de: rendimento acadêmico insuficiente e esgotamento do prazo máximo para a conclusão do curso. A esse respeito, registre-se que, conforme o normativo, considera-se rendimento acadêmico insuficiente a aprovação em menos de 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo, e que o prazo máximo de utilização da bolsa equivalerá a 2 (duas) vezes o prazo de integralização do curso; e no caso de bolsa concedida para curso e Instituição de Ensino Superior na qual o estudante beneficiário já estiver matriculado, será deduzido do prazo o período por este cursado anteriormente à concessão da bolsa.

7 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NA PERCEPÇÃO DE ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EM FORTALEZA

Os resultados da pesquisa de campo estão organizados em três blocos, a saber: I – características dos estudantes participantes da pesquisa; II – Informações acadêmicas dos estudantes participantes da pesquisa; III – Percepção dos estudantes bolsistas sobre o Prouni.

O questionário, disponibilizado por meio da plataforma Google Formulários, foi respondido por 16 estudantes bolsistas do Prouni de 6 Instituições de Ensino Superior do município de Fortaleza.

Participaram da pesquisa estudantes bolsistas de 8 cursos de graduação: Enfermagem (2 estudantes); Jornalismo (1 estudante); Ciências Contábeis (2 estudantes); Administração (2 estudantes); Ciências da Computação (1 estudante); Direito (5 estudantes); Farmácia (1 estudante); Nutrição (2 estudantes).

Passamos agora a apresentar de forma detalhada os dados coletados.

7.1 Características dos estudantes participantes da pesquisa

Em relação à faixa etária dos respondentes do questionário, foram obtidos os seguintes dados: até 25 anos – 11 estudantes (68,75%); de 26 a 35 anos – 4 estudantes (25%); e de 36 a 45 anos – 1 estudante (6,25%).

Observa-se que a maioria dos estudantes participantes da pesquisa tem até 25 anos, indicando um perfil predominantemente jovem entre os participantes.

Em relação ao gênero dos estudantes que participaram da pesquisa, 9 estudantes (56,25%) são do gênero masculino e 7 estudantes (43,75%) são do gênero feminino.

Nota-se que a distribuição por gênero dos participantes foi relativamente equilibrada, com uma ligeira maioria do gênero masculino.

Quanto à raça dos participantes, os dados foram os seguintes: 11 estudantes (68,75%) se declararam pardos, 1 estudante (6,25%) se declarou negro e 4 estudantes (25%) se declararam brancos.

Como podemos observar, predominou entre os respondentes do questionário a raça parda, em seguida a branca e a negra.

Quanto ao estado civil dos participantes, os dados foram os seguintes: 10 estudantes (62,5%) afirmaram ser solteiros e 6 estudantes (37,5%) afirmaram ser casados ou viver em união estável.

Nesse quesito, é importante registrar que a condição de casado/união estável geralmente indica maiores responsabilidades financeiras relacionadas à subsistência da família.

Com relação a possuir ou não filhos, obtivemos as seguintes respostas: 13 estudantes (81,25%) afirmaram não possuir filhos e 3 estudantes (18,75%) afirmaram possuir de 1 a 2 filhos.

Quanto à escolaridade dos pais dos participantes da pesquisa, os dados foram os seguintes: 12 estudantes (75%) afirmaram que os pais não possuem ensino superior, 3 estudantes (18,75%) afirmaram que apenas o pai possui ensino superior e 1 estudante (6,25%) afirmou que apenas a mãe possui ensino superior.

Quanto à pergunta relacionada a ter ou não irmãos, 9 estudantes (56,25%) afirmaram ter irmãos e 7 estudantes (43,75%) afirmaram não ter irmãos.

No questionamento sobre se o participante era o primeiro da sua família a ingressar no ensino superior, 9 estudantes (56,25%) afirmaram ser o primeiro integrante da família a cursar o ensino superior.

Em relação a pergunta sobre a principal fonte de sustento do estudante, 10 estudantes (62,5%) afirmaram ser o trabalho remunerado e 6 estudantes (37,5%) afirmaram ser o auxílio da família.

Na pergunta relacionada ao exercício de trabalho remunerado, 10 estudantes (62,5%) afirmaram exercer trabalho remunerado entre 6 e 8 horas por dia e 6 estudantes (37,5%) assinalaram ser estudantes profissionais e não exercer trabalho remunerado.

Nota-se que a maioria dos estudantes participantes da pesquisa possuem o trabalho remunerado, entre 6 e 8 horas diárias, como a sua principal fonte de sustento. De forma que podemos inferir que esses estudantes precisam conciliar o trabalho com as atividades acadêmicas.

7.2 Informações acadêmicas dos estudantes participantes da pesquisa

Como já citado no início deste capítulo, a pesquisa contou com participantes de 8 cursos de graduação, distribuídos em 6 Instituições de Ensino Superior. Todos os alunos que responderam o questionário ainda estão cursando a graduação.

Quanto ao turno das aulas, obtivemos os seguintes dados: diurno – 5 estudantes (31,25%); noturno – 6 estudantes (37,5%); Educação a Distância (EAD) – 5 estudantes (31,25%).

Observa-se que o turno noturno concentrou uma ligeira maioria dos estudantes

participantes da pesquisa.

Registre-se que a EAD foi classificada neste trabalho, para fins didáticos, como turno, pois nessa modalidade educacional o estudante tem a flexibilidade de assistir às aulas em diferentes horários.

Em relação ao semestre que os participantes da pesquisa estão cursando atualmente, os dados foram os seguintes: 1º ou 2º semestre – 1 estudante (6,25%); 3º ou 4º semestre – 3 estudantes (18,75%); 5º ou 6º semestre – 7 estudantes (43,75%); 7º ou 8º semestre – 5 estudantes (31,25%).

Quanto ao tipo da bolsa do Prouni com a qual é beneficiado, 13 estudantes (81,25%) são beneficiários da bolsa integral e 3 estudantes (18,75%) são beneficiários da bolsa parcial de 50%.

Verifica-se que a grande maioria dos estudantes participantes da pesquisa são beneficiários de bolsa integral, o que quer dizer que possuem renda mensal *per capita* de até 1,5 salário-mínimo.

Quanto à qualidade de ensino do curso de graduação, 6 estudantes (37,5%) classificaram como excelente, 7 estudantes (43,75%) classificaram como boa, 2 estudantes (12,5%) classificaram como regular e 1 estudante (6,25%) classificou como ruim.

Já em relação ao suporte oferecido aos alunos bolsistas do Prouni pela IES, 6 estudantes (37,5%) classificaram como excelente, 6 estudantes (37,5%) classificaram como bom, 2 estudantes (12,5%) classificaram como ruim e 2 estudantes (12,5%) classificaram como péssimo.

7.3 Percepção dos estudantes bolsistas sobre o Prouni

Quanto às perguntas relacionadas à percepção dos bolsistas sobre o Prouni, obtivemos os seguintes dados:

Todos os estudantes participantes da pesquisa responderam que o Prouni facilitou o acesso ao ensino superior.

Todos os estudantes responderam que acham que não teriam condições de ingressar no ensino superior sem o Programa.

Todos os participantes responderam que o Programa contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior.

Todos os estudantes afirmaram já ter enfrentado dificuldades de ordem financeira para se manter no curso de ensino superior.

Todos os participantes da pesquisa responderam que nunca enfrentaram preconceito ou

estigma em razão da condição de bolsista Prouni.

Quanto à avaliação geral do Programa, 6 estudantes (37,5%) avaliaram como excelente e 10 estudantes (62,5%) avaliaram como bom.

Entre os participantes, 7 bolsistas (43,75%) afirmaram já ter pensado em desistir do curso em algum momento. Dos quais 6 informaram motivo relacionado à dificuldade de conciliar estudo e trabalho e 1 informou dificuldade financeira para pagar a outra metade da mensalidade.

Entre os pontos positivos do Prouni, informados pelos participantes da pesquisa, destacamos os seguintes, que representam uma síntese dos pontos positivos mencionados:

- P1. “Acesso ao ensino superior para pessoas de baixa renda.”
- P5. “Possibilita que pessoas de baixa renda possam cursar uma faculdade.”
- P9. “Dá oportunidade para quem não tem condições de pagar mensalidade.”
- P12. “Permite que pessoas de baixa renda e que não passaram na faculdade pública possam se formar”

Os participantes da pesquisa não apontaram pontos negativos do Programa.

7.4 Análise dos dados coletados

Apresentaremos a análise dos dados em 3 categorias: contribuições do Programa para a ampliação do acesso ao ensino superior; principais desafios enfrentados pelos bolsistas durante a trajetória acadêmica; e avaliação geral do Programa na percepção dos estudantes beneficiários.

Contribuições do Programa para a ampliação do acesso ao ensino superior

Todos os estudantes afirmaram que o Prouni facilitou o acesso ao ensino superior e que acreditam que sem o Programa não teriam condições de ingressar em um curso de graduação. A totalidade dos participantes também assinalou que o Prouni contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior.

Ademais, na questão aberta sobre pontos positivos do Programa, os estudantes ratificam as informações acima quando afirmam a importância do Prouni como um Programa que possibilita o acesso de pessoas de baixa renda ao ensino superior.

Tais informações dão conta de que os beneficiários reconhecem a importância do Programa como política pública de ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior no país.

Nesse diapasão, é importante ressaltar que 100% dos estudantes reconheceram no Prouni a única possibilidade para que pudessem ingressar no ensino superior. Tal informação

demonstra que, conforme Rosário e Moreira *apud* Maia (2017), a criação do Programa impactou diretamente na ampliação do acesso ao nível superior para pessoas de baixa renda, que, em grande parte dos casos, em razão da deficiência da educação básica, não tinham condições de preparo para disputar as vagas nas instituições públicas de ensino superior, que possuem demanda de candidato por vaga altíssima, e, além disso, não tinham condições de ingressar nas instituições de ensino superior privadas, devido aos custos elevados das mensalidades.

Registre-se que a maior parte dos participantes (75%) respondeu que seus pais não possuem ensino superior e 56,25% afirmaram que são os primeiros de sua família a ingressar no ensino superior.

A nosso ver, tal informação destaca a importância do Prouni como política pública para promoção da mobilidade social. Acreditamos que essa possibilidade de acesso ao ensino superior, que o programa oferece, não só impacta diretamente a vida desses estudantes, mas também tem o potencial de transformar suas famílias e comunidades, de modo a estabelecer um novo padrão educacional para gerações futuras.

Ao serem os primeiros em suas famílias a ingressar no ensino superior, esses estudantes quebram um ciclo de desvantagem educacional, abrindo caminho para que seus familiares vejam a educação superior como alcançável e desejável. Isso é particularmente significativo em contextos sociais onde a educação pode ser a única chave para que o estudante obtenha uma boa colocação profissional e consiga melhorar a sua qualidade de vida e a da sua família.

Nesse diapasão, ressalte-se que, conforme Filipak e Pacheco (2017), a garantia do acesso à educação superior deve ser entendida, em uma sociedade democrática, como importante instrumento de construção e consolidação da plena cidadania.

Filipak e Pacheco (2017) defendem, ainda, que a democratização do acesso à educação superior deve ser uma prioridade na agenda política do país, especialmente considerando o contexto que vivenciamos da denominada "sociedade do conhecimento", as transformações no mercado de trabalho e a globalização do capital; e que democratizar o acesso à educação superior se constitui em elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

Registre-se, ainda, que conforme Barreto; Mangili e Gianezini (2021), a educação superior desempenha papel fundamental no estímulo ao crescimento econômico e desenvolvimento humano, e, portanto, integra o conjunto de ações que o Estado deve implementar para promover avanços sociais e o desenvolvimento sustentável do país.

Principais desafios enfrentados pelos bolsistas durante a trajetória acadêmica

Iniciando a análise sobre os principais desafios enfrentados pelos estudantes bolsistas do Prouni, registramos que nenhum dos estudantes afirmou ter enfrentado preconceito ou estigma em virtude de sua condição de bolsista do Programa. Fato que consideramos muito positivo, uma vez que sabemos como é grande o preconceito social em nosso país.

Todos os estudantes afirmaram já ter enfrentado dificuldades financeiras para se manter no curso de ensino superior.

Quase metade dos bolsistas (43,75%) já pensou em desistir do curso, principalmente devido à dificuldade de conciliar trabalho e estudo.

Os referidos dados vão ao encontro das conclusões obtidas no estudo realizado por Felicetti, Rossoni e Gomes (2012), que analisou diversas teses de diferentes autores relacionadas ao Prouni e, entre as conclusões da pesquisa, apontou desafios relacionados à permanência dos estudantes nas universidades, em decorrência de dificuldades de ordem financeira para custear gastos com transporte, alimentação, material didático, entre outros.

Avaliação geral do Programa na percepção dos estudantes beneficiários

Iniciaremos a análise com a apresentação dos dados coletados quanto à percepção dos estudantes sobre a qualidade do ensino e suporte ofertados pelas IES.

Tal análise é importante, pois, conforme Guerra e Fernandes (2009), o programa sofreu diversas críticas na época de sua criação e as principais críticas apontadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), por exemplo, estavam relacionadas diretamente com a preocupação de se oferecer a todos um ensino superior de qualidade. Para a referida associação, o governo federal, ao invés de viabilizar o acesso ao nível superior em instituições particulares, muitas das quais com qualidade de ensino duvidosa, deveria investir na educação pública de qualidade e ampliar o número de vagas nas IES públicas.

Nesse aspecto, passamos a fazer comentários sobre os dados coletados quanto à avaliação realizada pelos estudantes bolsistas do Programa sobre a qualidade do ensino e o suporte ofertado pela IES aos estudantes.

Quanto à qualidade de ensino do curso de graduação, o que nos chamou atenção foi que os 2 alunos que classificaram a qualidade do curso como regular, bem como o aluno que classificou a qualidade do curso como ruim são estudantes da modalidade EAD.

Os outros 2 estudantes da modalidade EAD classificaram a qualidade do curso como

boa. Todos os estudantes da modalidade presencial classificaram a qualidade do curso como boa ou excelente.

Em relação ao suporte oferecido aos alunos bolsistas do Prouni pela IES, 6 estudantes (37,5%) classificaram como excelente, 6 estudantes (37,5%) classificaram como bom, 2 estudantes (12,5%) classificaram como ruim e 2 estudantes (12,5%) classificaram como péssimo.

Em relação ao suporte oferecido aos alunos bolsistas do Prouni pela IES, novamente nos chamou atenção o fato de que os 2 estudantes que classificaram o suporte como ruim e os 2 estudantes que classificaram o suporte como péssimo também são alunos da modalidade EAD.

O outro estudante, do total de 5 da modalidade EAD, classificou o suporte da IES como bom. Todos os estudantes da modalidade presencial classificaram o suporte como bom ou excelente.

Tal fato nos faz acionar um alerta quanto à qualidade tanto do ensino quanto do suporte prestados ao aluno de EAD pelas instituições de ensino superior privadas.

Apesar desse alerta relacionado à modalidade EAD, achamos muito relevante ressaltar o fato de a maioria dos estudantes ter avaliado positivamente a qualidade de ensino e o suporte oferecido aos bolsistas pelas suas respectivas instituições de ensino superior.

Continuando a análise dos dados sobre a avaliação do Programa pelos bolsistas, registramos que todos os estudantes avaliaram o programa, de uma forma geral, positivamente. De forma que 62,5% consideraram o programa como bom e 37,5% consideraram o programa como excelente.

Os dados coletados dão conta de que 100% dos bolsistas participantes da pesquisa aprovam o Programa.

Os referidos dados apontam que mesmo com as dificuldades enfrentadas durante a trajetória acadêmica e algumas avaliações negativas sobre a qualidade do ensino e do suporte aos alunos da modalidade EAD, os beneficiários reconhecem a importância do Prouni como uma política que oportuniza o acesso ao ensino superior a pessoas de baixa renda, sem condições de pagar mensalidades, em IES particulares.

Nesse aspecto, registramos que, conforme Barreto, Mangili e Gianezini (2021), promover a democratização do acesso ao ensino superior implica em oferecer oportunidades para aqueles que, sob os critérios tradicionais de admissão, baseados em mérito e competição acirrada, têm chances limitadas. Desse modo, políticas públicas destinadas a ampliar o acesso ao ensino superior desempenham papel essencial ao conceder oportunidades a indivíduos que

não têm os meios para financiar seus estudos em instituições privadas e que não conseguem lograr êxito na forma tradicional de seleção das universidades públicas, cuja demanda de candidatos por vaga é altíssima.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar como se desenvolveu a implementação do Prouni, enquanto política pública nacional de ampliação do acesso à educação superior, no âmbito local do município de Fortaleza, desde a criação do Programa, em 2004, aos dias atuais.

Para tanto, discutimos no decorrer do trabalho a conceituação de categorias analíticas importantes para o desenvolvimento do tema, a saber: Política, Políticas Públicas e Políticas Públicas Educacionais; Direito à Educação, Políticas de inclusão social e democratização do acesso à educação superior; e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil.

Vimos que o direito à educação é um direito fundamental assegurado na CF/1988 e classificado no texto constitucional como um direito social; e que os direitos sociais se constituem em obrigações positivas a serem implementadas pelo Estado e tendem a concretizar a perspectiva de igualdade entre as pessoas na busca de melhores e adequadas condições de vida para todos.

Vimos também que a garantia dos direitos sociais aos cidadãos demanda ações estatais que se desenvolvem por meio da implementação de políticas públicas, que devem ter o propósito de corrigir desigualdades e proporcionar as condições necessárias para a inclusão e participação de todos os cidadãos no desenvolvimento da sociedade.

Em países como o Brasil, onde a desigualdade social impacta significativamente o acesso à educação superior, destaca-se a importância de políticas públicas destinadas a promover a democratização do acesso a esse nível de educação.

Pudemos observar que, no período compreendido entre os anos 2001 e 2015, foram implementadas, pelo governo federal, diversas políticas públicas relacionadas à ampliação e à democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, a saber: Fies, Prouni, UAB, Reuni, Pnaes, PBP, PBP Prouni, política de cotas em instituições federais de ensino.

Entre essas políticas citadas, destaca-se o Prouni, objeto de avaliação desta pesquisa, que, como já visto ao longo do trabalho, trata-se de um programa do governo federal, criado em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda.

Vimos também que o Prouni foi materializado por meio do estabelecimento de parceria público-privada entre o governo federal e instituições de ensino superior privadas. De forma que as instituições concedem bolsas de estudo em seus cursos de graduação e, em troca, recebem isenções fiscais do governo brasileiro.

Como foi abordado ao longo do trabalho, tal modelo de parceria público-privada foi alvo de intensos debates e críticas ao Programa. As críticas centralizavam-se na ideia de que essa opção do governo visava não só ampliar as vagas na educação superior, mas, sobretudo, beneficiar o setor privado de ensino superior do país. Os críticos ao Programa defendiam que ao invés de viabilizar o acesso ao nível superior em instituições particulares, muitas das quais com qualidade de ensino duvidosa, o governo federal deveria investir na educação pública de qualidade e ampliar o número de vagas nas IES públicas.

Pudemos observar que, a partir de 1968, houve uma grande expansão do ensino superior privado no Brasil. De forma que, em 1980, as instituições privadas já eram responsáveis pela maioria das matrículas em cursos de ensino superior no país.

Tal expansão do ensino superior privado se deu, de forma ainda mais intensa, a partir da década de 1990, em virtude de regulamentações estatais que permitiram a diversificação das formas de organização das instituições de ensino superior, flexibilizando os processos de criação das IES não universitárias, como faculdades, faculdades integradas, institutos e centros universitários.

Ao analisar o cenário da educação superior no Brasil na época da criação do Prouni, pudemos observar que as IES privadas correspondiam a 89,3% do total das IES do país, eram responsáveis por 73% do total das matrículas no ensino superior e contabilizavam aproximadamente 50% de vagas ociosas.

Ao longo do trabalho, pudemos observar também que o processo de criação do programa passou por um grande debate político, tendo o Projeto de Lei inicial recebido inúmeras emendas em sua tramitação na Câmara do Deputados. Houve um grande *lobby* das instituições mantenedoras das IES privadas, que agiram para garantir os seus interesses, de forma que acabaram conseguindo aprovar várias alterações no formato inicial do Programa proposto pelo governo federal.

Fizemos, ainda, uma análise detalhada das principais normas que regulamentam o Programa, a saber: a Lei federal nº 11.096/2005 e o Decreto nº 5.493/2005.

Ao analisarmos o panorama da educação superior no município de Fortaleza, pudemos observar que, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2021, divulgado pelo INEP, Fortaleza possui 44 IES que ofertam cursos de graduação e/ou sequencial de formação específica. Entre as quais apenas 3 são públicas e 41 são privadas. Ou seja, as instituições privadas correspondem a 93,18% das IES da capital cearense.

De acordo com o referido Censo, em Fortaleza são ofertados 628 cursos superiores. No total dessa oferta, 145 são ofertados por IES públicas e 483 são ofertados por IES privadas.

Ou seja, as IES privadas respondem pela oferta de 76,91% dos cursos superiores em Fortaleza.

Em relação ao número de matrículas nas IES em 2021, as IES privadas foram responsáveis por 80,93% das matrículas da educação superior na capital cearense.

Desse modo, foi possível constatar a grande expansão do ensino superior privado no município de Fortaleza, acompanhando a tendência dessa expansão em todo o país.

Também analisamos o crescimento do número de pessoas com ensino superior completo no município de Fortaleza, que, conforme a Pnad Contínua – 2022, passou de 257 mil, em 2016, para 372 mil em 2022. Considerando esses valores, o crescimento na quantidade de pessoas com ensino superior completo no município foi equivalente a 44,75%, no período.

Podemos afirmar que o Prouni tem a sua parcela de contribuição para a efetivação desse crescimento no número de pessoas com ensino superior completo em Fortaleza, conforme a análise que fizemos dos números oficiais do Programa no município.

Realizamos solicitação formal de acesso à informação junto ao Ministério da Educação (MEC), em 19/04/2023, para obtermos os números oficiais do Prouni no município de Fortaleza. Diante dos números apresentados pelo MEC, realizamos a análise apresentada neste trabalho.

Pudemos constatar que, atualmente, 33 IES privadas são participantes do Programa em Fortaleza e que o Prouni passou a ser efetivamente implementado em Fortaleza, com o início das concessões de bolsas de estudos, no ano de 2005. Durante esses 18 anos de Programa, de 2005 a 2022, foram concedidas 55.926 bolsas de estudos, entre bolsas parciais e integrais, no município de Fortaleza.

Registre-se que no momento da coleta dos referidos dados o processo seletivo do ano de 2023 ainda não havia sido finalizado.

Verificou-se também que 17.561 estudantes beneficiários do Prouni, em Fortaleza, já concluíram o curso de graduação.

Observou-se, ainda, que 3.996 bolsas foram encerradas em decorrência de evasão escolar dos estudantes. Tal fato chamou a nossa atenção para inserirmos no questionário aplicado aos estudantes pergunta relacionada às principais dificuldades enfrentadas pelo bolsista em sua trajetória acadêmica; e que pudessem motivar esse abandono do curso de ensino superior.

Fato que não passou despercebido em nossa análise dos números oficiais fornecidos pelo MEC foi que verificamos que do total de 55.926 bolsas concedidas pelo Programa em Fortaleza, 17.516 estudantes concluíram o curso de graduação e 3.996 estudantes perderam a

bolsa por evasão escolar. Desse modo, constata-se que existe uma diferença de 34.414 estudantes que se enquadram, por lógica, em uma das seguintes situações: ainda estão cursando a graduação, ou perderam a bolsa do Prouni em decorrência de outro motivo que não a evasão escolar, como é o caso, por exemplo, da perda da bolsa por desempenho acadêmico insuficiente.

Quanto à percepção dos estudantes bolsistas sobre o Prouni, apontamos a seguir dados coletados por meio da aplicação de questionário a estudantes beneficiários do Programa no município de Fortaleza.

Todos os participantes afirmaram que o Prouni facilitou o acesso ao ensino superior e que acreditam que sem o programa não teriam condições de ingressar em um curso de graduação.

A totalidade dos participantes também assinalou que o Prouni contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior.

Ademais, na questão aberta sobre pontos positivos do Programa, os estudantes ratificam as informações acima quando afirmam a importância do Prouni como um Programa que possibilita o acesso de pessoas de baixa renda ao ensino superior.

Tais informações dão conta de que os beneficiários reconhecem a importância do Programa como política pública de ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior no país.

Importante ressaltar que 100% dos estudantes reconheceram no Prouni a única possibilidade para que pudessem ingressar no ensino superior.

Registre-se, ainda, que a maioria dos participantes (75%) assinalaram que os seus pais não possuem ensino superior e 56,25% afirmaram que são os primeiros de sua família a ingressar no ensino superior.

A nosso ver, tal informação destaca a importância do Prouni como política pública para promoção da mobilidade social. Acreditamos que essa possibilidade de acesso ao ensino superior, que o programa oferece, não só impacta diretamente a vida desses estudantes, mas também tem o potencial de transformar suas famílias e comunidades, de modo a estabelecer um novo padrão educacional para gerações futuras.

Ao serem os primeiros em suas famílias a ingressar no ensino superior, esses estudantes quebram um ciclo de desvantagem educacional, abrindo caminho para que seus familiares vejam a educação superior como alcançável e desejável. Isso é particularmente significativo em contextos sociais onde a educação pode ser a única chave para que o estudante obtenha uma boa colocação profissional e consiga melhorar a sua qualidade de vida

e a da sua família.

Nenhum dos estudantes relatou ter enfrentado preconceito ou estigma em virtude de sua condição de bolsista do Programa. Fato que consideramos muito positivo, uma vez que sabemos como é grande o preconceito social em nosso país.

Todos os estudantes afirmaram já ter enfrentado dificuldades financeiras para se manter no curso de ensino superior e quase metade dos bolsistas (43,75%) já pensou em desistir do curso, principalmente devido à dificuldade de conciliar estudo e trabalho.

A partir desses dados, podemos inferir que como o público destinatário do Prouni são pessoas de baixa renda, normalmente essas pessoas precisam conciliar trabalho e estudo, uma vez que precisam trabalhar para a sua subsistência e para conseguir se manter no curso de graduação, que exige outras despesas além da mensalidade, como transporte, alimentação, livros, fotocópias, equipamento para acessar conteúdo acadêmico em mídia digital, plano de acesso à internet, etc.

Todos os estudantes avaliaram o programa positivamente. De forma que 62,5% consideraram o programa como bom e 37,5% consideraram o programa como excelente.

Os dados coletados dão conta de que 100% dos bolsistas participantes da pesquisa aprovam o Programa.

Mesmo com as dificuldades enfrentadas durante a trajetória acadêmica, os beneficiários reconhecem a importância do Prouni como uma política pública que oportuniza o acesso ao ensino superior a pessoas de baixa renda, sem condições de pagar mensalidades, em IES particulares.

Foi possível constatar que as dificuldades de ordem financeira e as dificuldades para conciliar o trabalho com as atividades acadêmicas – que também decorrem das dificuldades financeiras, pois o estudante precisa trabalhar para sua subsistência e para se manter no curso de graduação – estão entre os obstáculos enfrentados pelos bolsistas, em sua trajetória acadêmica, que podem levar ao abandono do curso.

Diante dessa constatação, a fim de aprimorar o Prouni e diminuir a evasão escolar dos bolsistas, consideramos que seja importante o governo federal repensar o Programa Bolsa Permanência Prouni (PBP Prouni), de modo a ampliar e aprimorar o referido Programa que, atualmente, é concedido exclusivamente a estudantes que possuem bolsa integral do Prouni ativa, que estejam matriculados em cursos presenciais com duração mínima de seis semestres e com carga horária média igual ou superior a seis horas diárias de aula.

Antes de encerrar, não podemos deixar de registrar fato que nos chamou atenção durante a análise dos dados coletados. Diz respeito às perguntas sobre a qualidade de ensino

do curso de graduação e do suporte oferecido aos alunos bolsistas do Prouni pela IES; nesses dois quesitos, como já abordado no capítulo da análise dos dados, os cursos da modalidade EAD foram alvo de algumas avaliações negativas por parte dos estudantes. Fato que nos faz acionar um alerta quanto à qualidade do ensino e do suporte prestados ao aluno de EAD pelas instituições de ensino superior privadas.

Apesar desse alerta relacionado à modalidade EAD, achamos muito relevante ressaltar o fato de a maioria dos estudantes ter avaliado positivamente a qualidade de ensino e o suporte oferecido aos bolsistas pelas suas respectivas instituições de ensino superior.

Ao longo deste trabalho, pudemos constatar que, apesar de toda a controvérsia e o jogo político de interesses em torno da criação do Prouni, o Programa foi concebido como resposta a uma demanda social existente. Diante da urgência de enfrentar o antigo problema do acesso limitado à educação superior no Brasil, o Prouni surgiu como uma política pública destinada a atender a essa necessidade de ampliar o acesso à educação superior no País.

Nesse aspecto, como já relatado, desde o início de sua implementação, em 2004, até o ano de 2022, apenas no município de Fortaleza, lócus desta pesquisa, o Programa propiciou a oportunidade de ingresso no ensino superior para 55.926 estudantes de baixa renda; e, conseqüentemente, a oportunidade desses estudantes ascenderem profissionalmente e socialmente.

Concluimos o presente trabalho, destacando que a temática da democratização do acesso ao ensino superior deve ser, necessariamente, relacionada aos desafios da permanência e redução da evasão escolar, pois a ampliação do acesso por si só não é suficiente. É fundamental que as políticas públicas educacionais assegurem não apenas o acesso, mas também a oferta de uma educação de qualidade e que os estudantes tenham êxito na conclusão do curso superior.

REFERÊNCIAS

ANDRÉS, Aparecida. **O Programa Universidade para Todos (ProUni)**. Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados. Brasília. Jan., 2008.

ARANHA, Maria Lúcia Arruda. **História da Educação e da Pedagogia. Geral e Brasil**. São Paulo: Moderna, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, L.M.;MANGILI, A. C.;GIANEZINI, K..**Democratização do acesso ao ensino superior à luz do contexto brasileiro e catarinense**. Revista Panorâmica – ISSN 2238-9210 - V. 34 – Set./Dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005**. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. **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. Brasília, 2004. Convertida na Lei nº 11.096, de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008**. Dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do Programa Universidade para Todos - ProUni pelas instituições de ensino superior participantes do programa. Ministério da Educação. Brasília, 2008. Disponível em: https://prouniportal.mec.gov.br/images/legislacao/2008/portaria_normativa_19_de_20112008_compilada.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Dúvidas sobre o Prouni**. Disponível em: <https://accessunico.mec.gov.br/prouni/duvidas#prouni-fies>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Programas e Ações. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/programas-e-acoas>. Acesso em: 13 maio 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do bolsista do Prouni.** 2015. Disponível em: https://www.unip.br/prouni/assets/download/ProUni_manual_bolsista.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014.** Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 5 fev. 2024.

CARNEIRO, L. A. V.; BRIDI, F. R. de S. Políticas públicas de ensino superior no Brasil: um olhar sobre o acesso e a inclusão social. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 146–158, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15i1.12059. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12059>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.]**, v. 27, n. 1, 2011. DOI: 10.21573/vol27n12011.19967. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19967>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DOURADO, L. F. **A interiorização da educação superior e a privatização do público.** Goiânia: Ed. UFG, 2001.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1998 - 2015).** Texto para Discussão. Instituto de Economia UNICAMP. Campinas: junho 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005.

FELICETTI, Vera Lúcia; Rossoni, J. C.; GOMES, K. A. **ProUni: análise de Teses do banco de dados da capes (2007-2011).** In: II CLABES SEGUNDA CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE EL ABANDONO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 8 e 9 de novembro de 2012, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS.

FILIPAK, S. T.; PACHECO, E. F. H. **A democratização do acesso à educação superior no Brasil.** Rev. Diálogo Educ., Curitiba, v. 17, n. 54, p. 1241-1268, jul./set. 2017.

FORTALEZA. PREFEITURA MUNICIPAL. **Fortaleza tem o maior PIB do Nordeste e o 11º maior do Brasil.** Disponível em: www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-tem-o-maior-pib-do-nordeste-e-o-11-maior-do-brasil. Acesso em: 05 set. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Lenin Brito Cavalcanti. **O processo de formulação do Programa Universidade para Todos: atores, coalizões e interesses.** 2015. 222f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

GUERRA, Lenin Brito Cavalcanti; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (ProUni): interesses e escolhas no Congresso Nacional.** Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 2, p. 280-305, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7269#resultado>. Acesso em: 05 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=46997>. Acesso em: 05 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 2005.** Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 15 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** – Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2021.** Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 15 set. 2023.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MAIA, Michelle Pascoal. **Políticas públicas e educação: uma avaliação do programa universidade para todos (PROUNI) em Natal-RN.** 2017. 244f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MINAYO, M. C. **O desafio da pesquisa social.** In: Minayo, M. C. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.** XVI Coloquio Internacional de Gestion Universitária – CIGU. Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad. Arequipa – Perú, 2016.

NEVES, C. E. B.; SAMPAIO, H.; HERINGER, R. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, [S. l.], v. 6, n. 12, 2018. DOI: 10.20336/rbs.243. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/340>. Acesso em: 5 março 2024.

OLIVEIRA, A. F. de. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Oliveira, A. F. de.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. (Org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Editora da PUC Goiás, 2010, p. 93-99.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Org.). **A educação superior no Brasil**. Porto Alegre: Unesco, 2002. p. 31-42.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL), ano 1, v. 1, n.1, p. 7- 15, jan./jun. 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios**. In: 25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação–ANPAE. Políticas Públicas e Gestão da Educação–construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Anais... São Paulo–SP. 2011. p. 01-13.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. SILVA, Maria Ozanira (Org). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).

STEPHANOU, Michelle C. **Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, núm. 1, janeiro-junho, 2005, pp. 127-160. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil.

TENÓRIO, R. M.; ANDRADE, M. A. B. **A Avaliação da Educação Superior no Brasil: Desafios e Perspectivas**. In LORDÊLO, JAC., and DAZZANI, MV., orgs. Avaliação educacional: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS BOLSISTAS DO PROUNI PARTICIPANTES DA PESQUISA

Prezado(a) participante (bolsista ou ex-bolsista do Prouni no município de Fortaleza/CE),

Meu nome é Francisco Nazareno Brasileiro Dias, discente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP, da Universidade Federal do Ceará.

Gostaria de poder contar com a sua colaboração na minha pesquisa de mestrado, intitulada: *Avaliação do Programa Universidade para Todos (Prouni) no município de Fortaleza/CE*.

A participação se dará através da resposta ao questionário disponibilizado por meio da ferramenta “Formulários”, do Google.

Link do questionário: <https://forms.gle/YXQ7xYmarca1q3W8>

As informações prestadas serão utilizadas estritamente para fins de análises no âmbito da referida pesquisa, bem como é garantida a privacidade e anonimato do participante.

Desde já, agradeço pela sua colaboração.

Saudações acadêmicas.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

O participante concorda em responder o questionário da pesquisa de mestrado “*Avaliação do Programa Universidade para Todos (Prouni) no município de Fortaleza/CE*”, do pesquisador Francisco Nazareno Brasileiro Dias. O questionário consiste em perguntas sobre características do estudante bolsista, informações acadêmicas e percepção do participante, bolsista ou ex-bolsista do Prouni, em relação ao Programa. O participante fica ciente de que os dados coletados serão utilizados estritamente para fins de análises no âmbito da referida pesquisa e de que a sua identificação pessoal será preservada.

A participação na referida pesquisa não acarreta qualquer risco ou prejuízo.

Para esclarecimento de qualquer dúvida ou para cancelar a sua participação na pesquisa, o participante deverá entrar em contato com o pesquisador responsável por meio do seguinte endereço de e-mail: nazarenodias01@gmail.com.

Ao clicar no botão abaixo, você concorda em participar da pesquisa, nos termos deste TCLE. Caso não concorde em participar, apenas feche essa página no seu navegador.

() Declaro que concordo em participar da pesquisa.

QUESTIONÁRIO

Seção 1: Características do estudante bolsista Prouni

1.1 Nome (opcional):

1.2 Qual a sua idade?

- De 16 a 25 anos
- De 25 a 35 anos
- De 35 a 45 anos
- De 45 a 55 anos
- Mais de 55 anos

1.3 Qual o seu gênero?

- Feminino
- Masculino
- Outro: _____

1.4 Qual a sua raça?

- Preta
- Parda
- Branca
- Indígena
- Amarela
- Outra: _____

1.5 Qual o seu estado civil?

- Solteiro(a)
- Casado(a) ou em união estável
- Separado(a)/Divorciado(a)
- Viúvo(a)

1.6 Você tem filhos?

- Sim. 1 a 2 filhos.
- Sim. 3 a 4 filhos.
- Sim. Mais de 4 filhos.
- Não tenho filhos.

1.7 Seus pais possuem ensino superior?

- Sim. Apenas meu pai.
- Sim. Apenas minha mãe.
- Sim. Meu pai e minha mãe possuem ensino superior.
- Não. Meus pais não possuem ensino superior.

1.8 Você tem irmãos?

- Sim
- Não

1.9 Você é o primeiro na sua casa a cursar o ensino superior?

- Sim
 Não

1.10 Você é o primeiro da família a cursar o ensino superior?

- Sim
 Não

1.11 Qual a sua principal fonte de sustento durante a graduação?

- Trabalho remunerado
 Auxílio da família
 Bolsa ou auxílio estudantil
 Outro:

1.12 Caso trabalhe de forma remunerada, qual a sua carga horária diária de trabalho?

- Até 4 horas
 Entre 4 e 6 horas
 Entre 6 e 8 horas
 Mais de 8 horas
 Não trabalho. Sou estudante profissional.

Seção 2: Informações acadêmicas

2.1 Estudou ou estuda pelo Prouni em qual Instituição de Ensino Superior?

2.2 Qual o Curso?

2.3 Turno: manhã tarde noite integral EAD

2.4 Semestre que você está cursando (caso ainda não tenha concluído o curso):

2.5 Ano de conclusão (caso já tenha concluído o curso):

2.6 Tipo de bolsa Prouni:

- Integral (100%)
 Parcial (50%)

2.7 Como você classifica a qualidade do ensino no seu curso?

- Excelente
 Boa
 Regular
 Ruim
 Péssima

2.8 Como você classifica o suporte oferecido pela Instituição de Ensino Superior aos alunos bolsistas do Prouni?

- Excelente
 Bom
 Regular

- Ruim
 Péssimo

Seção 3: Percepção do estudante bolsista sobre o Prouni

3.1 Na sua opinião, o Prouni facilitou seu acesso ao ensino superior?

- Sim
 Não
 Não sei/Não tenho certeza

3.2 Você acha que teria condições de ingressar no ensino superior sem o Prouni?

- Sim
 Não
 Não sei/Não tenho certeza

3.3 Na sua opinião, o Prouni contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior?

- O programa contribui para o ingresso e permanência do aluno no ensino superior.
 O programa contribui apenas para o ingresso do aluno no ensino superior.
 O programa não contribui nem para o ingresso nem para a permanência do aluno no ensino superior.
 Não sei/Não tenho certeza

3.4 Durante sua trajetória acadêmica, você já pensou em desistir do ensino superior? Caso a resposta seja afirmativa, por favor, descreva o motivo que fez você pensar em desistir.

- Sim
 Não

Caso a resposta seja afirmativa, por favor, descreva o motivo:

3.5 Você já enfrentou dificuldades de ordem financeira para se manter no seu curso de ensino superior?

- Sim
 Não

3.6 Você enfrentou algum preconceito ou estigma por ser bolsista do Prouni?

- Sim
 Não

Caso a resposta seja afirmativa, por favor, descreva:

3.7 De uma forma geral, como você avalia o Programa Universidade para Todos - Prouni?

- Excelente
 Bom
 Regular
 Ruim
 Péssimo

3.8 Para você, quais os pontos positivos do Prouni?

3.9 Para você, quais os pontos negativos do Prouni?