

**IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR
PRIVADO NO BRASIL**

Área Temática: Administração Pública, Governo, Estado e Sociedade e Terceiro
Setor

RESUMO

O artigo tem por objetivo apresentar o resultado das contribuições do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para a expansão do Ensino Superior brasileiro. Nossa pesquisa visa contextualizar historicamente o desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil, bem como apresentar as bases legais que sustentam os referidos programas. Utiliza-se, na sua elaboração, a perspectiva qualitativa, tendo por base dados de pesquisa documental. Por eles, constata-se que o Fies e Prouni representam marcos na expansão do Ensino Superior privado, ao possibilitar o crescimento das matrículas de pessoas de baixa renda tanto em instituições públicas quanto em faculdades privadas pela transferência de renda e por incentivos fiscais específicos. Por isto, o Fies e o Prouni destacam-se como políticas públicas importantes para promoção de maior acesso à Educação Superior com maior equidade social, mas que podem ser melhoradas e complementadas.

Palavras-Chave: Avaliação de Políticas Públicas. Perspectiva Histórica da Administração Pública. Ensino Superior. Financiamento Estudantil.

ABSTRACT

The article aims to present the result of the contributions of the University for All Program (Prouni) and the Student Financing Fund (Fies) for the expansion of Brazilian Higher Education. Our research aims to historically contextualize the development of Higher Education in Brazil, as well as to present the legal bases that sustain these programs. A qualitative perspective is used in its elaboration, based on documentary research data. For them, it appears that Fies and Prouni represent milestones in the expansion of private Higher Education, by enabling the growth of enrollments of low-income people both in public institutions and in private colleges through income transfer and specific tax incentives. For this reason, Fies and Prouni stand out as important public policies for promoting greater access to Higher Education with greater social equity, but which can be improved and complemented.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Historical Perspective of Public Administration. University Education. Student Financing.

1 INTRODUÇÃO

A criação da universidade no Brasil foi uma iniciativa recente. Pensar o cenário educacional acadêmico brasileiro demanda, antes de tudo, ter em mente a forma sob a qual o território brasileiro foi descoberto e conquistado. Este processo determinou todo o seu desenvolvimento posterior, inicialmente como Colônia e, posteriormente, como Império e República. Ao preservar seus aspectos coloniais e manter o sistema escravocrata de trabalho e uma economia exportadora de produtos primários, a percepção da necessidade de criar as universidades no país foi uma iniciativa institucional muito tardia.

Nos tempos coloniais, a educação formal era privilégio de poucos, os detentores de posses e poder. A escola primária foi ampliada e a criação do Ensino Superior ocorreu após a chegada da Família Real ao Brasil em 1808. A partir da independência do país em 1822, intensificou-se a necessidade de ampliar a educação formal dos cidadãos brasileiros, não por razões humanistas, mas desenvolvimentistas.

Ainda hoje persistem na educação superior brasileira alguns reflexos do nosso período colonial que se expressam pela inexistência e/ou pela pouca eficácia/abrangência de políticas públicas de desenvolvimento do sistema educacional. Além disso, é preciso compreender a educação como um direito. Por essa perspectiva, os cidadãos podem e devem ter acesso a todos os níveis de educação, bem como ter a garantia da permanência deste direito. Hoje, é dever do Estado, amplamente previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na legislação, prover a educação aos cidadãos brasileiros. Na perspectiva dos direitos civis e tendo em vista o contínuo progresso das tecnologias e o desenvolvimento de novas profissões que configuram a recomposição do capitalismo em âmbito mundial, o acesso ao Ensino Superior torna-se, além de direito individual, uma questão de primeira ordem fundamental ao nosso desenvolvimento e à formação de novos profissionais para atuação no mercado de trabalho em constante transformação e evolução.

A necessidade de qualificar os cidadãos para atuar no mercado atual é uma tarefa e um desafio urgentes, cabendo ao Estado e à sociedade brasileira solucionar tal problemática, sendo as políticas públicas vitais na consecução deste objetivo em caráter permanente. O acesso ao nível superior é dever do Estado e da sociedade. O financiamento da Educação Superior é de suma relevância por facultar um maior acesso dos indivíduos a esse nível educacional. São as políticas que financiam as universidades públicas para cumprimento dos dispositivos legais. Mas como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não conseguem atender toda a demanda por Educação Superior de nossa sociedade, será preciso reconhecer também a importância das instituições privadas na promoção do acesso dos cidadãos à Educação Superior. Por isto, nessa tarefa humanística e civilizatória, torna-se premente a necessidade de financiamento estatal às Instituições de Ensino Superior (IES) privadas para que possam colaborar no acesso à população ao Ensino Superior. Estes investimentos são fundamentais à formação profissional de qualidade, ao nosso desenvolvimento, à diminuição das desigualdades sociais e à maior democratização do país.

Este artigo apresenta os principais achados evidenciados na dissertação de mestrado intitulada "Política de Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil: uma análise do Prouni e FIES", de autoria de Joane Gláucia Silva de Almeida e Almeida (ALMEIDA, 2022). O presente artigo constituiu-se em uma investigação bibliográfica e documental embasada no método dialético, mais precisamente no materialismo

histórico-dialético, adotando uma abordagem qualitativa, tendo como objetivo principal apresentar resultados concretos das contribuições do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para a expansão do Ensino Superior privado no Brasil. De modo mais específico, visa contextualizar historicamente a contribuição desses programas para o desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil, além de apresentar seus resultados e as bases legais que os sustentam. Para atingir esse propósito, foram empregados recursos como a análise da legislação brasileira pertinente e de bibliografia especializada, valendo-se de periódicos científicos, sites, livros, publicações de eventos científicos e documentos oficiais legislativos, como fontes de informação.

Este estudo está estruturado em quatro capítulos principais, sendo este, a introdução, que apresenta uma visão geral sobre o desenvolvimento da temática e suas abordagens metodológicas. No segundo capítulo é apresentado o contexto histórico do Ensino Superior no Brasil, desde o período colonial até os dias atuais, abrangendo sua evolução tanto no âmbito público quanto no privado. No terceiro capítulo são apresentados e discutidos os impactos dos programas Prouni e Fies na expansão do Ensino Superior privado. Por fim, o capítulo quatro apresenta as considerações finais deste trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A Educação Superior no Brasil desenvolveu-se tardiamente e isso pode ser explicado a partir da conjuntura histórica sob a qual foi se constituindo, inicialmente como colônia portuguesa e, depois, como Império e República. Não se pode pensá-la sem considerar o período e o contexto colonial quando o ensino superior era restrito à Igreja Católica. O ensino superior foi implantado com a chegada da Família Real em 1808, adotando-se, em terras brasileiras, instituições e uma cultura que se assemelhassem à sociedade portuguesa (TEIXEIRA, 1989 apud COSTA, 2010).

No período monárquico foram criados os cursos superiores de Direito, Farmácia, Medicina, Belas Artes e Engenharia. Até o final do século XIX, pouco mudou em termos de criação de novos cursos e de condições de trabalho. Os professores, por exemplo, não tinham condições de dedicar-se exclusivamente ao magistério superior e, por isso, eram ofertadas poucas aulas aos estudantes por semana (COSTA, 2010). Na nossa reconstrução histórica vamos destacar na primeira parte o crescimento do ensino superior público e na segunda parte a expansão do ensino privado.

2.1 CRESCIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Foi somente no século XX que, de fato, as universidades foram criadas no Brasil: a Universidade do Rio de Janeiro (1920), a Universidade de Minas Gerais (1927), a Universidade de São Paulo (1934) (COSTA, 2010; FÁVERO, 2006) e a Universidade do Distrito Federal (1935-1939) (SOUZA, MIRANDA & SOUZA, 2019; COSTA, 2010; FÁVERO, 2006). “Em 1937 a Universidade de São Paulo (estadual) e a Universidade do Rio de Janeiro (federal) são então reestruturadas no modelo da Universidade de São Paulo, representando assim um esforço para se consolidar um padrão universitário” (COSTA, 2010, P. 45). Em 1960, foi criada a Universidade

Federal do Rio de Janeiro (atual Universidade Federal Fluminense) e, em 1961, a Universidade de Brasília (SOUZA, MIRANDA & SOUZA, 2019).

A existência de poucas universidades favoreceu o caráter elitista assumido pela Educação Superior, disseminando a ideia de que era um nível educacional destinado a poucas pessoas, sobretudo àquelas com elevado poder aquisitivo e prestígio político (BRASILEIRO, 2017). Mas, nos anos 1960, iniciaram as primeiras reivindicações em prol da universalização do direito à educação no Brasil e, ao mesmo tempo, diferentes segmentos progressistas da sociedade movimentavam-se pela reforma universitária que só ocorreu no período ditatorial, em 1968. Foi promulgada pela Lei nº 5.540 durante o governo de Costa e Silva, fixando novas normas de organização e para o funcionamento do Ensino Superior (MOTTA, 2014).

Já nos anos 1970 um importante fenômeno na Educação Superior brasileira se destacou: a expansão do Ensino Superior público e privado (BRASILEIRO, 2017). Segundo Martins (2000), houve um grande crescimento do sistema universitário pela expansão das universidades privadas, estaduais e federais no final dos anos 1980 à década de 1990. Ao longo desse período, as instituições privadas passaram de 20 para 76 universidades, representando um aumento de 280%. As universidades estaduais passaram de 9 para 30 instituições, triplicando seu número. As IFES passaram de 65 para 153 instituições, um crescimento de 135% segundo Martins (2000). Essa considerável expansão do Ensino Superior é indicativa de maior democratização do acesso ao nível educacional pelo aumento da oferta e pelo crescimento de matrículas realizadas por um maior contingente de pessoas das mais diversas classes sociais e regiões brasileiras.

No primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), a política governamental voltada para o crescimento do Ensino Superior teve como ponto de partida a identificação, por meio de uma análise abrangente no programa de governo, de que a taxa de matrícula efetiva no Ensino Superior do Brasil era consideravelmente baixa e distante da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) de alcançar 30% (CARVALHO, 2014).

Neste sentido caminhou a Reforma Universitária empreendida pelo governo Lula, tendo como uma de suas principais propostas a democratização do acesso e permanência de estudantes, sobretudo advindos das camadas sociais menos abastadas economicamente, na Educação Superior (OTRANTO, 2006).

Dentre estas propostas, estava a expansão de campus nas IFES, a criação de novas universidades através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a implementação do Prouni e Sistema de Seleção Unificada (Sisu), melhorias no financiamento estudantil pelo Fies, estímulo ao ensino a distância com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, e apoio a políticas de ações afirmativas (ROSA, 2013).

A UAB foi instituída a partir do Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006, on-line), com os objetivos de:

- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Por ser a distância, a UAB consegue atingir regiões e pessoas que não conseguiriam obter um diploma de outra maneira (PEREIRA; SILVA, 2010).

Uma das propostas da Universidade Aberta do Brasil (UAB) é formar professores e outros profissionais da educação nas áreas da diversidade, com o objetivo de disseminar e desenvolver metodologias educacionais que abordem temas como educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação patrimonial, direitos humanos, relações étnico-raciais, gênero, orientação sexual e temas atuais no contexto das práticas educacionais nas redes de ensino pública e privada da educação básica no Brasil (BRASIL, 2018).

Em 2009, segundo dados disponíveis no site do MEC sobre a UAB, 425 cursos de graduação, sequencial e pós-graduação eram ofertados à época, com 74 instituições em todo o Brasil em 562 polos, com foco principal na formação de professores e administração pública com o ensino a distância (BRASIL, 2018).

Já o Reuni foi um Programa instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007, on-line), com a seguinte meta e diretrizes:

§ 1º: O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Art. 2º: O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

A partir do Reuni foram criadas 14 novas universidades no Brasil durante os 8 anos de mandato do governo Lula (2003-2010) (PEREIRA; SILVA, 2010).

A política de expansão do Ensino Superior no governo Lula visava reduzir as desigualdades regionais e geográficas e isso foi alcançado por intermédio da abertura de novos campi em Universidades Federais e criação de novas Universidades Federais em cidades do interior. Essas ações concretizaram o programa governamental e contribuíram para diminuir as disparidades regionais. Ressalta-se que, diferentemente das estratégias de mercado da iniciativa privada, o setor federal tinha como preocupação social e espacial promover a redistribuição e a igualdade de acesso à educação (CARVALHO, 2014).

Nesse momento histórico, dadas as influências neoliberais que resultaram do movimento de reestruturação após a crise do capital, a Educação Superior brasileira passa por um grande processo de expansão influenciado também pela intenção de democratização do acesso e a permanência dos estudantes nas Universidades, a partir do qual o Ensino Superior privado ganha escopo no cenário educacional nacional.

2.2 EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

A relação público-privado perpassa o contexto histórico do Brasil, marcando a estrutura e a organização da educação brasileira. Historicamente, o Estado brasileiro subsidiou o setor educacional privado por meio de dois mecanismos principais: isenção fiscal e concessão de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda para se formarem em instituições de ensino particulares. Foram criados diversos instrumentos normativos criados nesse sentido: reforma da Constituição Federal (CF – 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/96), além de constarem também em diferentes instrumentos legais federais (Santos Filho, 2016; Chaves, Santos, & Kato, 2020):

O processo de concessão de subsídios e de incentivos públicos a instituições particulares de ensino superior não é uma prática tão recente no Brasil. Esse processo foi marcado por presença em vários dispositivos da legislação, permitindo incentivos públicos ao setor privado, na educação superior brasileira (SANTOS FILHO, 2016, p. 96-97).

A concessão de subsídios ao setor privado teve seu antecedente legislativo na Constituição de 1934:

Em seu artigo 154, já previa a isenção do pagamento de tributos para os estabelecimentos educacionais particulares que oferecessem ensino primário e profissional gratuitos. Com a Constituição Federal de 1946 a imunidade ao lançamento de cobrança de qualquer imposto federal, estadual ou municipal foi estendida a todas as instituições educacionais, desde que as rendas obtidas fossem aplicadas integralmente no Brasil e para fins educacionais (SANTOS FILHO, 2016, p. 98).

Em 1950, a Lei 1.254 definiu o sistema federal de Ensino Superior como sendo de caráter supletivo aos sistemas estaduais agregado por dois tipos de instituições de Ensino Superior: as instituições mantidas pela União e pelos poderes públicos locais ou por entidades privadas, dotadas de economia própria e subsidiadas pelo Governo Federal (SANTOS FILHO, 2016).

Importante mencionar que a Lei 1.254/50 desempenhou um papel fundamental no financiamento público do Ensino Superior privado, ao estabelecer que as instituições subsidiadas poderiam se tornar estabelecimentos mantidos pela União, desde que comprovassem um funcionamento eficaz por um período mínimo de 20 anos, contassem com um número significativo de estudantes e tivessem reconhecimento cultural. A partir dessa legislação, deu-se início ao processo de federalização de instituições de ensino superior privadas.

Foi a Reforma do Ensino Superior ocorrida em 1968 que possibilitou o início do processo de expansão da Educação Superior privada, a partir da qual instituições foram organizadas partindo de estabelecimentos isolados que estavam voltados à transmissão de conteúdos para a formação profissional em detrimento da formação intelectual (SANTOS FILHO, 2016).

Após o período ditatorial, a Constituição Federal de 1988 desempenhou um papel relevante no contexto do Ensino Superior privado no Brasil, permitindo o livre acesso da iniciativa privada na oferta de educação, estabelecendo restrições apenas aos subsídios públicos destinados a instituições sem fins lucrativos, como escolas comunitárias, filantrópicas, confessionais ou públicas (SOUZA; CHAVES, 2021).

A aprovação da LDB – Lei nº 9394/96 - representa um marco da política pública de expansão do Ensino Superior privado regulamentando “a livre oferta do ensino superior por instituições privadas com fins lucrativos, permitindo que lucrem com a venda de serviços educacionais e recebam estímulos financeiros do Estado e da sociedade civil” (SOUZA; CHAVES, 2021, p. 3).

A LDB regulamenta a oferta da Educação Superior pela iniciativa privada conforme aduz o Art. 7º:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III – capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996, p. 11).

Pelo seu Inciso III, a oferta da Educação Superior pela iniciativa privada deve ter capacidade de autofinanciamento: o ensino deve ser pago por quem desejar cursá-lo em instituições particulares de ensino. Sozinho esse parágrafo da Carta Magna não representaria destinação de recursos públicos para instituições privadas de Ensino Superior, não fosse a LDB (Lei 9394-96) regulamentar o Ensino Superior à iniciativa privada. Com isso, a partir da aprovação da referida Lei e em consonância com o texto constitucional, instituições privadas não apenas poderiam atuar no segmento de Educação Superior, mas também poderiam receber recursos públicos para o desenvolvimento de determinadas atividades.

Isso determinou o início de um grande movimento de expansão do Ensino Superior privado brasileiro. Importa observar que houve toda uma conjuntura político-econômica como pano de fundo desse processo de liberalização da Educação Superior à iniciativa privada com a possibilidade de investimentos públicos. No final do século XX, criou-se um terreno propício para a entrada da iniciativa privada na Educação Superior; esse momento histórico comporta importantes transformações político-econômicas que favoreceram todo o processo de liberalização da oferta do Ensino Superior às instituições privadas.

Esse processo de expansão do Ensino Superior privado no Brasil foi intensificado com a instituição do Decreto nº 2.306/1997 que normatizou as atribuições das instituições de Ensino Superior e a diversificação das tipologias em universidades, centros universitários, faculdades e escolas superiores (BRASIL, 1997) e também a partir da Lei nº 10.260/2001 que instituiu o Fies, programa que se constituiu numa relevante política de financiamento do setor privado no Brasil (BRASIL, 2001).

Importantes aparatos legais foram criados no decorrer da primeira década dos anos 2000 a fim de incentivar a expansão da Educação Superior no país via iniciativa privada, como o Decreto nº 4.914/2003 (BRASIL, 2003), que conferiu autonomia aos centros universitários; o Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2015a), que regulamentou a educação a distância no Brasil; e a Lei nº 11.096/2005, que criou o Programa Universidade para Todos (BRASIL, 2015b).

À época, o governo Lula (2003-2010) foi contrário à diversificação na oferta de cursos e programas realizados pelo setor privado, haja visto que a democratização do acesso ainda não estava plenamente alcançada, posição embasada por dados que mostravam a desigualdade na representação dos diferentes níveis de renda e resultados insatisfatórios na educação líquida no Brasil (CARVALHO, 2014).

O Prouni é uma das principais formas de renúncia fiscal em favor de entidades privadas de Ensino Superior realizada pelo Estado brasileiro. Trata-se de um programa do Governo Federal criado por meio da Medida Provisória (MP) nº 213 de 2004 que foi convertida na Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Por meio dela, as instituições que concedam bolsas de estudo no âmbito do referido programa podem usufruir de isenção dos seguintes tributos: imposto de renda das pessoas jurídicas, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição social para o financiamento da seguridade social e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

O Fies, outro importante programa de financiamento estudantil, de natureza contábil, foi instituído por meio da MP 1.827 de 27 de maio de 1999, reeditada pelas MP 1865-2 de 29 de junho de 1999, 1972-8 de 10 de dezembro de 1999 e 2094-22 de 27 de dezembro de 2000. As medidas provisórias de instituição do Fies foram convertidas na Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001. O Fies é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

A gestão do Fies compete ao MEC na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na condição de agente operador e administrador dos ativos e passivos, conforme disposto no art. 3º, da Lei nº 10.260/2001, alterada pela Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2013).

3 EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: IMPACTO DO PROUNI E DO FIES

Os Programas Prouni e Fies representam um marco na expansão do Ensino Superior brasileiro, pois possibilitam, desde sua criação, o acesso ao nível superior de educação a milhões de indivíduos que assim se propõem, mas que não conseguem ingressar em universidades públicas e não podem custear as mensalidades de um curso universitário privado.

Segundo Miranda e Azevedo (2020), até o ano de 2014 mais de 660 mil estudantes foram beneficiados com o financiamento via Fies. De acordo com o Relatório de Gestão do Fies do ano de 2014, por conta das modificações no Fies, dentre elas a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), a dispensa da apresentação de fiador e a possibilidade de pagamento do financiamento com trabalho, foi contabilizada em agosto de 2013 a marca de 1 milhão de contratos de financiamento estudantil, dos quais 96% eram estudantes advindos das classes C, D e E, com renda familiar mensal bruta de até dez salários mínimos. Em agosto de 2014 a marca já ultrapassava 1,9 milhão de novos estudantes beneficiados pelo Fies (BRASIL, 2014).

O número de contratos de financiamento estudantil via Fies tendeu a se elevar dadas as políticas de governo adotadas pelo ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva e, posteriormente, pela ex-Presidente Dilma Rousseff. De acordo com o Relatório de Gestão do Fies de 2016, foram celebrados 297.026 contratos em 2015 que, somados aos contratos já existentes, ultrapassaram 2,1 milhões contratos de financiamento estudantil (BRASIL, 2016).

Já o ano de 2021 se mostrou o que teve um menor número de matrículas em rede privada de ensino superior com algum tipo de financiamento estudantil ou bolsa desde 2013 (índice de 37,2%), com um índice de 38,1% das vagas ocupadas por estudantes com financiamento, enquanto em 2020 esse índice era de 44,7%. No auge

do Fies, em 2014, 53% dos alunos em educação superior em rede privada possuíam esse tipo de financiamento (FERREIRA, 2022).

Dentre as possíveis causas dessa queda em 2021 estão a diminuição do número de vagas ofertadas, de 420 mil em 2020 para aproximadamente 300 mil no ano seguinte, uma queda de 120 mil vagas. Além disso, a pandemia de covid-19 que se instalou no país pode ter agravado a situação, como também um menor número de formandos no Ensino Médio em 2021 (FERREIRA, 2022).

O principal afetado foi o Fies, desde as restrições impostas ao programa pelo então presidente Michel Temer em 2018, chamado de “Novo Fies”, com a imposição de juros de mercado, média mínima de 450 pontos no Enem e diminuição do número de vagas ofertadas. O resultado disso foi que, apesar de o número total de matrículas em IES privadas seguir aumentando desde 2011 a 2021, o número de vagas com financiamento diminuiu nesse último ano (TRINDADE, 2023).

Em contrapartida, há de se falar sobre um problema que permeia o Fies, a inadimplência. De acordo com Cappi (2019), o déficit do programa é de 13 bilhões de reais, situação ocasionada por mais de 500 mil estudantes que estavam, à época, em dívida com o governo, totalizando 47% do total de estudantes matriculados com o Fies em 2019.

Outrossim, a importância desse tipo de financiamento estudantil que tem como alvo a população mais vulnerável deve trazer como prioridade ampliar o acesso e não o diminuir.

Em uma análise realizada pelo Inep durante 10 anos (2011 a 2021), o número total de vagas distribuídas somando Fies e Prouni ultrapassam 5 milhões por todo o Brasil.

No primeiro semestre deste ano, 2023, o MEC disponibilizou 67.301 de financiamentos pelo Fies em 1.389 IES privadas e até o fim do ano o número total de vagas disponibilizadas será de 112.168. Nesse primeiro semestre mais de 200 mil pessoas se inscreveram para participar (BRASIL, 2023).

O perfil dos estudantes inscritos este ano no Fies é de maioria mulheres (76%), com idade entre 21 a 30 anos. Em relação a etnia, pardos são os que mais se inscreveram, seguidos de brancos, pretos, indígenas e, por último, amarelos. Por região brasileira, a líder de inscrições é a região Nordeste, seguida do Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste (SOUZA, 2023a).

Para o Prouni, só no primeiro semestre de 2023 foram ofertadas 288 mil bolsas, sendo mais de 209 mil integrais, em mais de 14 mil cursos de graduação em 995 IES privadas (SOUZA, 2023b).

Por estes dados, é possível reconhecer o inegável alcance desse programa e sua relevância social, ao possibilitar que estudantes advindos das camadas populares tenham maiores oportunidades de acesso à Educação Superior por meio de instituições universitárias privadas. Não estamos relevando, para fins desta análise, o erário público dispensado para o custeio desse Programa, pois a visão de mundo e de educação que nos trouxe à essa pesquisa se sustenta no direito à educação como fundamental, não importando se pela iniciativa pública ou privada.

No tocante ao Prouni, a redução fiscal oferecida pela esfera pública ao setor privado foi um incentivo à aderência às instituições privadas de Ensino Superior ao Programa. Segundo Cerqueira (2019, p. 41):

Em 2005, no primeiro ano do programa, o valor da renúncia fiscal estimado pela Receita Federal foi de 353,8 milhões de reais em valores atuais (corrigido pelo IPCA). Ao longo dos anos, com a expansão do programa e o

aumento no número de bolsistas, a renúncia fiscal estimada chegou a 1.454 milhões de reais em 2014.

O alcance do Prouni já ultrapassa, conforme aponta Cerqueira (2019) em sua pesquisa, mais de 2 milhões de estudantes. Desse total, cerca de 70% beneficiaram-se de bolsas integrais. É inegável a contribuição tanto do Prouni quanto do Fies para a expansão do Ensino Superior privado no Brasil, uma vez que a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada estimulou a criação de novas faculdades particulares nas mais diversas regiões do país.

Os programas de incentivo à educação superior como o Fies e o Prouni diminuem a evasão escolar. De acordo com dados do Semesp/Inep entre 2010 e 2018, publicados pelo site da Universidade Federal de Campina Grande (2018), há uma grande diferença na evasão de alunos com o financiamento do tipo Fies e sem o financiamento, com taxa de evasão de 39,2% e 62,1%, respectivamente. O mesmo acontece com o Prouni, com uma diferença de 40,9% de evasão de alunos com Prouni e 62,1% sem Prouni. A diferença se repete na formatura, já que 53,3% dos alunos com Fies se formaram, em contrapartida de 35,1% dos que não tinham. De igual forma com o Prouni, 56% se formaram em comparação com 34,8% que não possuíam financiamento estudantil.

Muito se fala sobre os benefícios desses tipos de programa. Almeida (2022) avaliou economicamente o Prouni considerando o impacto no salário dos egressos. Por meio de análise em 3 bases de dados, observou que em média um egresso do programa recebe 30% a mais do que uma pessoa sem formação. A partir daí, concluiu que a Taxa Interna de Retorno do programa seria maior que 38 bilhões de reais, considerando que já foram gastos mais de 13 bilhões pelo governo, esse valor de retorno equaciona o gasto tributário em 10 anos, fazendo valer a pena o investimento feito pela sociedade, gerando benefícios coletivos e justificando a existência do Prouni.

Na iniciativa privada, houve, obviamente, uma expansão da lucratividade com o crescimento do Ensino Superior privado estimulado pelo aumento da oferta de financiamento público via Fies e Prouni. No entanto, além desse benefício, deve-se registrar a positividade do maior acesso à Educação Superior para milhões de brasileiras e brasileiros por meio desses dois programas de financiamento estudantil. Sem o Prouni e o Fies, essas pessoas não teriam, provavelmente, a possibilidade de cursar uma faculdade. Além disso, deve-se destacar outros ganhos individuais e coletivos resultantes destes dois programas estudantis: a realização e a satisfação pessoal que o maior acesso ao conhecimento proporcionam aos novos profissionais formados; a contribuição imprescindível ao desenvolvimento do agronegócio, das indústrias e dos serviços provocada pela ação direta desses novos talentos em benefício ao melhoramento e ao crescimento do sistema produtivo e das atividades estatais e do terceiro setor; a redução das desigualdades sociais e a promoção dos direitos humanos e da sustentabilidade democrática e representativa.

Importante ressaltar que a cada ano especialistas opinam sobre as novas tendências no Ensino Superior. Para 2023, por exemplo, aparecem com destaque a expansão do ensino a distância e consequente diminuição do campus presencial, inserção da inteligência artificial no ensino superior, responsabilidade social com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outras. Porém, destaca-se a tendência exposta por José Roberto Covac, diretor jurídico do Semesp, que insere as políticas públicas de inclusão, com ênfase no Programa Universidade para Todos e o FIES que tendem a serem aprimorados para que mais alunos participem do Ensino Superior, mostrando

que são políticas públicas que podem, ainda, beneficiar muitas pessoas (COVAC, 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas Prouni e Fies impactaram positivamente o Ensino Superior privado, possibilitando maior abrangência do setor privado, aumentos exponenciais de lucratividade e a criação de um mercado sólido que possibilita às instituições de Ensino Superior a possibilidade de ampliar a oferta de vagas, levando esse nível educacional para as mais longínquas regiões do país. Sem eles, milhares de brasileiras e brasileiros não teriam suas demandas por Educação Superior atendidas nem o Ensino Superior privado teria crescido tanto.

O Fies e o Prouni, resguardadas as suas diferenças, representam um importante avanço nas políticas públicas de Educação Superior no Brasil. Não são, no entanto, políticas perfeitas e sua implementação, pensamos, ainda está aquém do que elas poderiam possibilitar aos estudantes menos favorecidos, ao proporcionar-lhes maiores alternativas e chances de ter acesso à educação superior e, ao cursá-la, ampliar suas possibilidades de realização pessoal e profissional e de contribuir positivamente com o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país.

Pela nossa pesquisa, o Fies e o Prouni foram e são políticas de vital importância para induzir maior equidade social e profissional no Brasil. Mas, ainda assim, elas podem ser melhoradas e reformuladas, garantindo-se maior aplicação de recursos públicos na Educação Superior privada por representar outra forma de investimento a garantir o direito à Educação Superior aos cidadãos brasileiros e o crescimento das instituições privadas sem a mercantilização do sistema de Ensino Superior do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. G. S. A. **Política de Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil: uma análise do Prouni e FIES**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). 2022. Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2022.

ALMEIDA, V. A. L. de. Uma avaliação econômica do ProUni contrastando a massa salarial dos egressos com o gasto tributário do programa. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 01, Edição Especial, p. 1-28, feb. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (LDB). *Diário Oficial da União* de 23.12.1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei%209394.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino (...). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Decreto%202306.pdf#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.306%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTOde%201997,de%20dezembro%20de%201996%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 2001. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013**. Conversão da Medida Provisória nº 586, de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país**. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 08, de 2 de julho de 2015**. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. 2015a. Disponível em: http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/portaria_8_2_07_2015_2-2015.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 314, de 31 de julho de 2015**. Dispõe sobre os juros incidentes nos financiamentos concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e dá outras providências. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado de: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Fnde-314-2015-07-31.pdf>. Brasil. 2015b. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Processo de Contas Anuais - FIES. Relatório de gestão – 2016*. Brasília. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Aberta do Brasil (UAB): Apresentação. **Portal MEC**, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/uab>. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Resultado do Fies 2023 disponível para consulta. **MEC**, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/resultado-do-fies-2023-disponivel-para-consulta#:~:text=Em%202023%2C%20ser%C3%A3o%20ofertadas%2012.168,inclu%C3%ADdos%20na%20lista%20de%20espera>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASILEIRO, D. S. **Políticas públicas de expansão e de financiamento da educação superior: implicações sobre as instituições de Ensino Superior em Campina Grande-PB**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2017.

CAPPI, L. Fies completa 20 anos com 47% dos atuais estudantes inadimplentes. **Poder 360**, 28 maio 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/fies-completa-20-anos-com-47-dos-atuais-estudantes-inadimplentes/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CARVALHO, C. H. de A. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CERQUEIRA, H. C. **Uma análise acerca dos impactos do Prouni sobre a desigualdade de renda e o crescimento econômico**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2019.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado: mercantil e a financeirização. Rio de Janeiro: **Jornal Políticas Educacionais**, v. 14, n. 8, p. 1-20, 2020.

COSTA, D. de M. **Financiamento público e expansão da Educação Superior no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2010.

COVAC, José Roberto. Na opinião de especialistas: Tendências do Ensino Superior para 2023. **Revista Ensino Superior**, 2023. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/wp-content/uploads/2023/01/TENDENCIAS-2023.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. Curitiba: **Educar**, UFPR, v. 28, p. 17-36, 2006.

FERREIRA, P. Índice de matrículas no ensino superior que têm bolsa ou financiamento é o menor desde 2013. **O Globo**, 04 nov. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/11/numero-de-matriculas-no-ensino-superior-que-tem-bolsa-ou-financiamento-e-o-menor-desde-2013.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Perspectiva**, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. de. FIES e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educ Form**, Fortaleza, v. 5, n. 3, 2020.

MOTTA, R.P.S. **As Universidades e o Regime Militar, Cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

OTRANTO, C. R. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. **Revista Universidade e Sociedade**, v. 16, n. 38, 2006.

PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. da. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 10-31, jul.-dez. 2010.

ROSA, C. M. Políticas públicas para a educação superior no governo Lula. **Póiesis Pedagógica**, v. 11, n. 1, p. 168-188, jan/jun., 2013.

SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da educação superior privado: mercantil incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pará, Belém, 2016.

SOUZA, D. G. de; MIRANDA, J. G.; SOUZA, F. dos S. Breve histórico acerca da criação das universidades no Brasil. **Revista Educação Pública** (Rio de Janeiro), v. 19, p. 1-10, 2019.

SOUZA, S. C. V.; CHAVES, V. L. J. Financiamento estudantil público e a expansão do ensino superior privado no Brasil: o caso da Rede Wyden Educacional. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 22, 2021.

SOUZA, M. Mulheres são maioria dos inscritos do Fies 2023. **Brasil Escola Vestibular**, 22 mar. 2023a. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/mulheres-sao-maioria-dos-inscritos-do-fies-2023/354342.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SOUZA, M. MEC divulga o resultado do ProUni 2023/1. **Brasil Escola Vestibular**, 07 mar. 2023b. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/mec-divulga-o-resultado-do-prouni-2023-1/354283.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

TRINDADE, W. Fies e Prouni: o que dizem os dados sobre o financiamento do ensino superior em 10 anos. **O Povo**, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/ensino-superior-acesso-ceara/2023/03/16/fies-e-prouni-o-que-dizem-os-dados-sobre-o-financiamento-do-ensino-superior-em-10-anos.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Alunos com Fies e ProUni desistem menos de curso superior**. Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <https://portal.ufcg.edu.br/em-dia/1357-alunos-com-fies-e-prouni-desistem-menos-de-curso-superior.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.