



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE

ELOURDIÊ MACENA CORRÊA

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PRONUI) NO
CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO
SUPERIOR NA CIDADE DE MANAUS-AM**

MANAUS
2021

ELOURDIÊ MACENA CORRÊA

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NO
CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO
SUPERIOR NA CIDADE DE MANAUS-AM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE/UFAM), Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como pré-requisito para a obtenção do título de Doutora em Educação.

ORIENTADORA

Profa. Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira

MANAUS
2021

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C825p	<p>Corrêa, Elourdiê Macena O Programa Universidade para Todos (Prouni) no contexto das políticas públicas de acesso ao ensino superior na cidade de Manaus-AM / Elourdiê Macena Corrêa . 2021 174 f.: il. color; 31 cm.</p> <p>Orientadora: Selma Suely Baçal de Oliveira Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas.</p> <p>1. Prouni. 2. Expansão. 3. Ensino superior. 4. Políticas públicas. I. Oliveira, Selma Suely Baçal de. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título</p>
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ELOURDIÊ MACENA CORRÊA

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) NO
CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO
SUPERIOR NA CIDADE DE MANAUS-AM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE/UFAM), Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como pré-requisito para a obtenção do título de Doutora em Educação.

APROVADO EM 20/02/2020.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo - Membro
Universidade Federal do Pará – UFPA

Profa. Dra. Deuzilene Marques Salazar - Membro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – IFAM

Profa. Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão - Membro
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Hellen Cristina Picanço Simas - Membro
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira - Suplente
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Fabiane Maia Garcia - Suplente
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

DEDICATÓRIA

*As rosas não falam,
simples mente as rosas exalam,
o perfume que roubam de ti (Cartola).*

À minha mãe, **Maria Macena Corrêa** (*In memoriam*), amor que perfuma, que acalma, que atravessa a alma, que envolve e acolhe. No ato de revisão desta tese, já não te encontras mais entre nós, mas a tua lembrança e o meu profundo amor me acompanharão por todos os momentos enquanto eu viver. Te amo para sempre, minha mãe!

Aos meus filhos, **Rafael Corrêa de Lima** e **Marcell Corrêa de Lima**, pelo amor que pulsa intensamente dentro do peito e que me desvela o que me desconheço.

Ao meu neto, **João Victor Mendonça de Lima**, por ter a capacidade de arrancar de mim o amor forte e sereno que foge a compreensão do incompreensível.



O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

A(o) Criador(a) da vida, por ter me acompanhado e sustentado em cada passo desta caminhada.

Aos meus irmãos, amor que laça, sangue que corre nas veias. Pelo apoio e compreensão durante o período de “reclusão” voluntária para o desenvolvimento desta tese.

Aos amigos do doutorado, especialmente a Hellen Bastos, Tânia Mara, José Augusto, Luciana Lima, Cátia Lemos, Claudenilson, Rudervânia Aranha e Márcia Irene pelo apoio, amizade e momentos compartilhados que me ajudaram a chegar até aqui.

Às amigas Ailta Barros e Goretti Laier pelo apoio durante esse processo e pela amizade regada a cada reencontro em que a distância geográfica se dissipa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, em especial às coordenadoras do quadriênio de duração do curso, Profa. Dra. Arminda Botelho Mourão e Profa. Dra. Fabiane Maia Garcia, pelo apoio recebido.

À minha orientadora, Profa. Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira, pela orientação segura, apoio e paciência durante todo o processo de estudo.
Muito obrigada!

Às Profas. Dras. Arminda Rachel Botelho Mourão, Maria das Graças Sá Peixoto Pinheiro e Edineide Jezine Mesquita, pelas valiosas contribuições durante o Exame de Qualificação deste trabalho.

À Profa. Dra. e amiga Edineide Jezine Mesquita Araújo, pelo convite em participar do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (GEPES), durante o período de Mobilidade Acadêmica junto a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), importante interlocução teórica para a construção desta tese.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAM que contribuíram significativamente com a interlocução de conhecimentos, dentro e fora da sala de aula, para que a construção desta tese se tornasse possível.

Ao Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo e às Profas. Dras. Deuzilene Marques Salazar, Arminda Rachel Botelho Mourão, Hellen Cristina Picanço Simas, Silvia Cristina Conde Nogueira e Fabiane Maia Garcia, que aceitaram o convite para compor a Banca Examinadora desta Tese.

A todos e a todas que contribuíram direta e/ou indiretamente para a construção deste trabalho, a minha mais profunda gratidão!

CORRÊA, Elourdiê Macena. **O Programa Universidade para Todos (Prouni) no contexto das políticas públicas de acesso ao Ensino Superior na cidade de Manaus-AM.** 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

RESUMO

Esta tese analisa o Programa Universidade para Todos (Prouni), que se insere na temática das políticas de expansão e acesso ao Ensino Superior. Tem como *locus* a Universidade Nilton Lins, instituição privada de Ensino Superior sem fins lucrativos, localizada na zona centro-sul da cidade. O objetivo geral consiste em verificar como se materializou o Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus, tendo como escopo as políticas de expansão e acesso ao Ensino Superior na relação entre o público e o privado. O período da pesquisa foi compreendido entre 2010 e 2017, contextualizado em meio ao histórico de expansão das instituições privadas de Ensino Superior na cidade de Manaus/AM, a partir da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Tem como referência teórica o materialismo dialético, a partir da análise estrutural, e a dinâmica do capital onde se dão as condições históricas concretas para a expansão do ensino superior e a criação do Programa. A pesquisa foi ancorada nas seguintes etapas metodológicas: revisão de literatura; pesquisa bibliográfica, documental e estatística; levantamento de dados disponibilizados em sinopses e censos da Educação Superior divulgados em *websites* oficiais. Os dados revelaram que no período compreendido da pesquisa, 65% das instituições de Ensino Superior da cidade de Manaus estiveram cadastradas no Programa Universidade para Todos; que 38.334 bolsas de estudos foram ocupadas, sendo dessas 19.899 bolsas integrais e 18.435 bolsas parciais, o que correspondeu ao atendimento de 11,35% dos egressos do Ensino Médio da rede pública do Estado do Amazonas. Revelou também que os cursos de Bacharelado foram os prevalentes na ocupação dessas bolsas de estudos, com destaque para os cursos de bacharelado em Administração, Direito e Enfermagem. Os resultados confirmam que, além das bolsas de estudos terem sido ocupadas em cursos sem vagas ociosas, entre os ocupantes prevaleceram os cursos do período noturno. Os dados descortinados confirmam a tese que o Prouni, na cidade de Manaus, se materializou como uma política pública social de relevância para os jovens de baixa renda, oriundos da rede pública de ensino da cidade de Manaus.

Palavras-chave: Prouni. Expansão do Ensino Superior. Políticas Públicas.

CORRÊA, Elourdiê Macena. **The Programa Universidade Para Todos (Prouni) in the context of public policies for access to Higher Education at Manaus-AM.** 2020. Thesis (Doctorate in Education) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

ABSTRACT

This thesis analyzes the Programa Universidade para Todos (Prouni), which is part of the theme of policies for expansion and access to Higher Education. Its locus is the Universidade Nilton Lins, a private non-profit Higher Education institution, located in the south-central area of the city. The general objective is to verify how the Programa Universidade para Todos materialized in the city of Manaus, having as scope the policies of expansion and access to Higher Education in the relationship between the public and the private. The period of the research was comprised between 2010 and 2017, contextualized in the middle of the history of expansion of private institutions of Higher Education in the city of Manaus/AM, from Law 9.394, of December 20, 1996, which instituted the Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Its theoretical reference is dialectical materialism, based on structural analysis, and the dynamics of capital, where the concrete historical conditions for the expansion of higher education and the creation of the Program take place. The research was anchored in the following methodological steps: literature review; bibliographic, documentary, and statistical research; survey of data made available in Higher Education synopses and censuses published on official websites. The data revealed that in the period covered by the research, 65% of the Higher Education institutions in the city of Manaus were registered in the Universidade para Todos Program; that 38,334 scholarships were occupied, of which 19,899 were full scholarships and 18,435 partial scholarships, which corresponded to 11.35% of high school graduates from public schools in the State of Amazonas. It also revealed that the Bachelor courses were the most prevalent in the occupation of these scholarships, with emphasis on the Bachelor courses in Administration, Law and Nursing. The results confirm that, in addition to the scholarships having been occupied in courses without vacant vacancies, among the occupants, the evening courses prevailed. The unveiled data confirm the thesis that Prouni, in the city of Manaus, materialized as a social public policy of relevance for low-income young people, coming from the public-school system in the city of Manaus.

Keywords: Prouni. Expansion of Higher Education. Public policy.

CORRÊA, Elourdiê Macena. **El Programa Universidade para Todos (Prouni) en el contexto de las políticas públicas de acceso a la Educación Superior en la ciudad de Manaus-AM.** 2020. Tesis (Doctorado en Educación) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

RESUMEN

Esta tesis analiza la temática de las políticas de expansión y acceso a la Educación Superior en las que se inserta el Programa Universidad para Todos (Prouni) y su materialización en la ciudad de Manaus / AM. Tiene como referencia la Universidad Nilton Lins, una institución de Educación Superior privada sin fines de lucro, ubicada en la zona centro-sur de la ciudad. Forma parte de la Línea de Investigación en Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional del Programa de Posgrado en Educación (PPGE) de la Universidad Federal del Amazonas (UFAM) y contó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (Capes) . El objetivo general de la investigación es analizar cómo se materializó el Programa Universidad para Todos en la ciudad de Manaus, teniendo como alcance las políticas de expansión y acceso a la Educación Superior en la relación entre lo público y lo privado. El período de la investigación fue entre 2010 y 2017, contextualizado en medio de la historia de expansión de las instituciones privadas de Educación Superior en la ciudad de Manaus / AM a partir de la Ley 9.394, de 20 de diciembre de 1996 que instituyó los Lineamientos y Bases Educativas. Nacional (LDBEN). Su referencia teórica es el materialismo dialéctico basado en el análisis estructural y la dinámica del capital, donde se dan condiciones históricas concretas para la expansión de la educación superior y la creación del Programa. La investigación se basó en los siguientes pasos metodológicos: revisión de la literatura; investigación bibliográfica, documental y estadística; encuesta de datos disponibles en resúmenes y censos de educación superior publicados en sitios web oficiales. Los datos revelaron que en el período que abarca la investigación, el 65% de las instituciones de Educación Superior de la ciudad de Manaus estaban registradas en el Programa Universidad para Todos; que se ocuparon 38,334 becas, de las cuales 19,899 becas completas y 18,435 becas parciales, lo que correspondió a la asistencia del 11,35% de los egresados de secundaria de la red pública del Estado de Amazonas. También reveló que los cursos de Licenciatura fueron predominantes en la ocupación de estas becas, con énfasis en los cursos de Licenciatura en Administración, Derecho y Enfermería. Los resultados confirman que, además de haber sido ocupadas las becas en cursos sin vacantes, los ocupantes de los cursos nocturnos prevalecieron entre los ocupantes. Los datos revelados confirman la tesis de que Prouni, en la ciudad de Manaus, se materializó como una política pública social de relevancia para los jóvenes de escasos recursos, proveniente del sistema escolar público de la ciudad de Manaus.

Palabras clave: Prouni. Expansión de la educación superior. Políticas públicas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017).....	51
Tabela 2	– Matrículas Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)	53
Tabela 3	– Matrículas presenciais no setor público federal - Brasil (1995 a 2017)	54
Tabela 4	– Matrículas presenciais entre o público e o privado - Região Norte (1995 a 2017)	55
Tabela 5	– Matrículas no Ensino Superior - Região Norte e Amazonas (1995 a 2017)	57
Tabela 6	– Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Universidades (Brasil - 1995 a 2017).....	59
Tabela 7	– Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa – Centros Universitários (Brasil - 1995 a 2017).....	59
Tabela 8	– Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Faculdades, Escolas e Institutos (Brasil - 1995 a 2017).....	60
Tabela 9	– Companhia Kroton S.A. Dados Econômico-Financeiros. Progressão de lucro no Brasil de 2009 a 2018 (R\$ Mil).....	64
Tabela 10	– Receita por nível de ensino - Companhia Kroton S.A. (2009 a 2011)	65
Tabela 11	– Isenções tributárias no âmbito do Prouni - Brasil 2006 a 2015.....	102
Tabela 12	– Bolsas ocupadas Prouni - Manaus (2010 a 2017).....	124
Tabela 13	– Cursos mais ocupados por bolsas do Prouni - Manaus.....	128
Tabela 14	– Proporção de inscrição no ENEM por vagas nos 10 cursos com mais ocupação de bolsas do Prouni - Manaus	129
Tabela 15	– Ocupação de bolsas Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017)	136
Tabela 16	– Bolsas de estudos integrais Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017).....	138
Tabela 17	– Bolsas de estudos parciais Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017).....	139
Tabela 18	– Valores de renúncias fiscais em milhões relativas ao Prouni - Manaus (2011 a 2015).....	145
Tabela 19	– Valores destinadas a Função Educação (Prouni).....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Progressão de lucro Laureate International Universities - Brasil (2016 a 2017)	68
Quadro 2 – Aquisições no Brasil pelas Kroton, Laureate, Pearsn e DeVry - 2001 a 2018	69
Quadro 3 – Principais dispositivos legais sobre imunidades e isenções fiscais no Brasil	77
Quadro 4 – Do objeto do Programa Universidade para Todos - Prouni	89
Quadro 5 – A quem se destina	90
Quadro 6 – Do processo seletivo	91
Quadro 7 – Da adesão ao Programa	93
Quadro 8 – Das obrigações das Instituições de Ensino Superior privadas	94
Quadro 9 – Dos impedimentos para a adesão do Programa.....	95
Quadro 10 – Da desvinculação do Programa	96
Quadro 11 – Do Prouni e do Fies	97
Quadro 12 – Demanda de candidatos ao Prouni aos cursos prioritários pela Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008 - Brasil	99
Quadro 13 – Cursos demandados a partir Portaria Normativa n.º 1, de 22 de janeiro de 2010 pelos estudantes do Prouni e pelo público pagante - Brasil (2005 a 2008)	100
Quadro 14 – Das penalidades ao descumprimento das regras do Programa.....	101
Quadro 15 – Do órgão fiscalizador	102
Quadro 16 – Das renúncias fiscais	103
Quadro 17 – Municípios do Estado do Amazonas	112
Quadro 18 – Instituições de Ensino Superior da rede pública - Manaus/AM.....	116
Quadro 19 – Instituições de Ensino Superior da rede privada - Manaus/AM	118
Quadro 20 – Fluxo qualitativo e IES cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017)	121
Quadro 21 – Fluxo quantitativo e IES cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017)	122
Quadro 22 – Concluintes do Ensino Médio e Bolsas Prouni ocupadas - Manaus (2010 a 2017).124	
Quadro 23 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Bacharelado.....	131
Quadro 24 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Licenciatura.....	133
Quadro 25 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Tecnologia.....	133
Quadro 26 – Cursos na modalidade acadêmica Ensino a Distância - Uniniltonlins.....	134
Quadro 27 – Matrículas Uniniltonlins - (2010 a 2017).....	136
Quadro 28 – Maior prevalência de ocupação de Bolsas Integrais - Uniniltonlins (2010 a 2017).....	140
Quadro 29 – Maior prevalência de ocupação Bolsas Parciais - Uniniltonlins (2010 a 2017) ...	141
Quadro 30 – Vagas ociosas no Ensino Superior público e privado - Brasil (2010 a 2017).....	143
Quadro 31 – Cursos com vagas ociosas - Uniniltonlins (2010 a 2017)	144
Quadro 32 – Ocupação de Bolsas parciais para cursos sem ociosidade de vagas - Uniniltonlins (2010 a 2017)	144
Quadro 33 – Ocupação de Bolsas integrais para cursos sem ociosidade de vagas	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)	51
Gráfico 2 – Matrículas presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)	53
Gráfico 3 – Matrículas presenciais no setor público federal - Brasil (1995 a 2017)	54
Gráfico 4 – Matrículas entre o público e o privado - Região Norte (1995 a 2017).....	54
Gráfico 5 – Matrículas no Ensino Superior - Região Norte e Amazonas (1995 a 2017)	57
Gráfico 6 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Universidades (Brasil - 1995 a 2017)	59
Gráfico 7 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Centros Universitários (Brasil - 1995 a 2017)	60
Gráfico 8 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Faculdades, Escolas e Institutos (Brasil - 1995 a 2017)	61
Gráfico 9 – Companhia Kroton S.A. Dados Econômico-Financeiros. Progressão de lucro no Brasil de 2009 a 2018 (R\$ Mil)	65
Gráfico 10 – Demanda de candidatos do Prouni aos cursos prioritários pela Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008 - Brasil (2005 a 2008).....	97
Gráfico 11 – Comparativo dos cursos mais demandados pelos candidatos do Prouni e público pagante - Brasil (2005- 2008).....	98
Gráfico 12 – Renúncias fiscais Prouni por encargo - Brasil (2006 a 2015).....	102
Gráfico 13 – Renúncias fiscais Prouni - Brasil (2006 a 2015).....	102
Gráfico 14 – Instituições de Ensino Superior cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017) .	120
Gráfico 15 – IESPs cadastradas no Prouni por categoria administrativa - Manaus (2010 a 2017)	123
Gráfico 16 – Ocupação de bolsas por modalidade - Manaus (2010 a 2017).....	125
Gráfico 17 – Ocupação de bolsas Prouni por organização acadêmica - Manaus (2010 a 2017)	126
Gráfico 20 – Ocupação de bolsas por modalidade - Uniniltonlins (2010 a 2017)	137
Gráfico 21 – Ocupação de bolsas integrais por turno - Uniniltonlins - 2010 a 2017	138
Gráfico 22 – Ocupação de Bolsas Parciais por Turno - Uniniltonlins - 2010 a 2017	139
Gráfico 23 – Ocupação de Bolsas Integrais por modalidade de curso - Uniniltonlins (2010 a 2017)	142
Gráfico 24 – Ocupação de Bolsas Parciais em cursos por modalidade acadêmica - Uniniltonlins (2010 a 2017).....	142

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – Aquisições da Kroton S.A. no Brasil	64
Diagrama 2 – Expansão da Kroton S.A. no Brasil.....	66
Diagrama 3 – Expansão da rede Laureate International Universities na América Latina.....	63
Diagrama 4 – Distribuição da Laureate International Universities no Brasil.....	67
Diagrama 5 – Expansão da Adtalem Global Education no Brasil	68

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I	
1 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO .	34
1.1 O neoliberalismo e o Estado brasileiro: novos contornos e contradições.....	34
1.2 Breve reflexão sobre a expansão do Ensino Superior no contexto da ditadura civil-militar no Brasil.....	43
1.3 A expansão do Ensino Superior nos anos 1990: o mesmo processo com novas configurações	48
1.4 Oligopolização do Ensino Superior no Brasil: quando novos atores entram em cena.....	62
CAPÍTULO II	
2 O PROUNI NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	72
2.1 Breve reflexão sobre a política de imunidade e isenção fiscal e a relação entre o público e o privado no contexto da expansão do Ensino Superior no Brasil.....	74
2.2 A construção e a configuração do Programa Universidade para Todos.....	83
2.3 O Programa Universidade para Todos: entre o projetado e o instituído.....	88
CAPÍTULO III	
3 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NA CIDADE DE MANAUS E A MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS	108
3.1 O estado do Amazonas: entre contrastes e beleza	111
3.2 A materialização do Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus: entre o proposto e o alcançado.....	120
3.3 Do geral ao particular: a materialização do Programa Universidade para Todos em sua especificidade	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS	160
ANEXOS.....	166

INTRODUÇÃO

O fazer científico é constituído por um conjunto de procedimentos e composto por métodos e técnicas de análise com os quais o pesquisador se dispõe a submergir em uma dada realidade dinâmica, específica, concreta e contraditória, da qual faz parte como sujeito nela intrínseco, na busca do desvelamento de suas inquietações e interesses ideopolíticos. Assim, o campo da temática, ou do conhecimento, é construído no próprio movimento histórico das intencionalidades, nos estudos e investigações concretamente produzidos (GATTI, 2012, p. 31).

Concebe-se, então, que a escolha de um objeto de pesquisa não é aleatória e/ou desnudada de intenções, mas que se materializa como parte de um arcabouço de preocupações e inquietações, que perpassam a trajetória pessoal e profissional do investigador a partir dos questionamentos sobre o objeto que o instiga a investigar.

Assim sendo, o objeto de investigação desta tese é a materialização do Programa Universidade para Todos (Prouni)¹ na cidade de Manaus, enquanto política pública para o Ensino Superior projetada em 2004² e instituída pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, com o propósito de regular a atuação de entidades beneficentes e de assistência social do Ensino Superior no que tange ao retorno das isenções fiscais e adotar medidas para a concessão de bolsas de estudos para jovens entre as idades de 18 a 24 anos que se encontrem nos critérios adotados pelo Programa, quais sejam: a) egressos da rede pública do Ensino Médio ou da rede particular, essa última na condição de bolsista integral; b) aprovados pelo Exame Nacional de Cursos do Ensino Médio (Enem); c) inseridos na faixa de renda *per capita* familiar de 1,5 salário mínimo (bolsas integrais), e de 3 salários mínimos (bolsas parciais); d) pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) e/ou autodeclarados indígenas, pardos, negros e professores da rede pública de Educação Básica, esses últimos sem os critérios de idade, renda ou condição especial referida.

Como parte desses critérios, as Instituições de Ensino Superior Privadas (IESPs), uma vez credenciadas ao Programa, receberiam a isenção de pagamento de impostos e contribuições assim especificados: a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); b) Contribuição Social sobre o

¹ O credenciamento ao Programa Universidade para Todos (Prouni) é facultado às IES privadas de todas as categorias acadêmicas e não somente às universidades, conforme sugere o nome do Programa.

² Destaca-se aqui que a primeira proposta para a implementação do Programa foi apresentada ao poder Executivo por meio do Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, transformado na Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004 e, por fim, instituído pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, assunto que será analisado no III Capítulo desta tese.

Lucro Líquido (CSLL); c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

O programa foi apresentado por meio da Exposição de Motivos n.º 26, de 28 de abril de 2004³, que ensejou o Projeto de Lei para a sua implantação. A exposição de motivos apresentou como principais objetivos: democratizar o acesso da população de baixa renda ao Ensino Superior; atender ao aumento da demanda por Ensino Superior pelos egressos do Ensino Médio; estimular as instituições de Ensino Superior privadas a destinarem vagas para estudantes de baixa renda; contribuir para o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação instituído pela Lei n.º 10.172, de 06 de janeiro de 2001 em prover, até o final da década de 2010, acesso à Educação Superior para pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

Segundo o documento assinado pelo ministro da Educação, Tarso Fernando Herz Genro, e pelo ministro da Economia, Antônio Palocci Filho, das 1.637 instituições de Ensino Superior contabilizadas no Brasil em 2002, 1.442 encontravam-se no setor privado e 195 no setor público que, juntos, totalizavam a oferta de 1.773.087 vagas para esse nível de ensino, sendo que dessas, 37,5% se encontravam ociosas, o que correspondia a aproximadamente meio milhão de vagas não preenchidas pelo setor privado. A mesma situação, segundo os ministros, não ocorria com o Ensino Superior público que tinha, naquele mesmo período, a capacidade de ocupação de vagas bem mais aproveitadas, com apenas 5% de ociosidade, o que correspondia 14.863 não preenchidas em todo o Brasil (BRASIL, 2004b, p. 5).

Para o desvelamento do objeto de estudo, a pesquisa foi ancorada em quatro dimensões que pretendem abarcar os seguintes eixos fundamentais: a dimensão social – que trata da relevância e da pertinência da investigação; a dimensão histórico-social – que exprime a contextualização do problema em seu processo de construção em tempo e espaço específicos; a dimensão teórico-metodológica – que fundamenta a compreensão e a problematização do objeto de pesquisa que tem como âncora o método histórico-dialético, que conduz o caminho da investigação; a dimensão técnica, local e cronológica – que apropriados por esse método de análise estabelece os procedimentos técnicos de pesquisa para a apropriação do seu objeto, o *locus* e o marco temporal da investigação.

Assim posto, partiu-se do princípio de que as amplas mudanças dos processos econômicos, políticos, sociais e culturais ocorridos nas últimas décadas do século XX com o processo de

³ BRASIL, 2004b.

globalização da economia e que ensejaram mudanças nas esferas políticas e geopolíticas entre Estados e Nações, constituem o amplo cenário em que foram propiciadas as condições concretas para a atual expansão do Ensino Superior no Brasil e a implantação do Programa.

Nesse contexto, tem-se que as políticas implementadas para o acesso a Educação Superior e, em especial, o Programa Universidade para Todos (Prouni), fazem parte de um conjunto de ações implementadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva⁴ para dar respostas, de um lado, à demanda por Ensino Superior represada com o crescimento dos concluintes do Ensino Médio e dos excedentes do vestibular para o acesso ao Ensino Superior nas últimas décadas e, por outro, para regulamentar uma política de imunidade e isenção fiscal para a área da Educação já em curso no Brasil desde a década de 1940.

No que tange às políticas de imunidade e isenção fiscal para a área da Educação, o governo Lula seguiu a mesma matriz de políticas de imunidade e isenção fiscal já implementada por governos anteriores, no entanto, ao criar o Programa, atribuiu a este um cunho social com critérios claros e definidos para o acesso às bolsas de estudos, além de regulamentar as ações que já vinham sendo praticadas pelas instituições de ensino superior de caráter beneficente e de assistência social, iniciativa que contou com o apoio da representação da classe estudantil, dos trabalhadores e dos empresários, conforme analisado no Capítulo II desta tese.

A motivação para o estudo, no plano estrito, partiu da experiência da pesquisadora em duas instituições de Ensino Superior privadas na cidade de Manaus: a primeira de cunho confessional no período compreendido entre 2003 a 2006 e, a segunda, de cunho empresarial, durante o período de 2006 a 2012. Durante a primeira experiência, a pesquisadora acompanhara, junto à instituição, a implantação do Programa e, durante a segunda, o seu processo de desenvolvimento. Foi durante esse último período que a pesquisadora pode observar as primeiras contradições do Programa, quando, na qualidade de coordenadora de curso, recebia relatos dos contemplados com bolsas sobre as dificuldades em dar continuidade ao curso, instigando-lhe a conhecer melhor o Programa.

No plano lato, a motivação para a escolha da temática e do aporte da teoria social histórico-crítica amparada na dialética materialista, foi instigada pela formação acadêmica da pesquisadora na área de Ciências Humanas, especificamente em Serviço Social. Considerando que a questão

⁴ Luís Inácio Lula da Silva foi o primeiro operário sindicalista eleito presidente do Brasil. Candidato e líder do Partido dos Trabalhadores, partido que teve uma inflexão ideológica para centro-esquerda, elegeu-se presidente no segundo turno com quase 53 milhões de votos majoritários em 25 estados brasileiros e no Distrito Federal, vencendo o candidato José Serra, do Partido Social Democrático Brasileiro por 61,27%.

social e suas expressões constituem-se no objeto de estudo e intervenção dessa área, a graduação realizada pela UFAM, no período compreendido entre 1984 a 1988, oportunizou uma primeira aproximação com as principais correntes de pensamento das ciências sociais: o positivismo e o materialismo histórico-dialético. O mestrado em Serviço Social, desenvolvido pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), entre 1996 e 2000, trouxe a inserção no campo da pesquisa empírica e a oportunidade de galgar mais alguns passos dessas densas e complexas correntes de pensamento, sem, no entanto, ter conseguido superar as limitações de seu entendimento e o enorme esforço intelectual para a sua compreensão.

A carreira docente veio em seguida, primeiramente como professora substituta do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), no período 2002 a 2004, e, mais tarde, na esfera do Ensino Superior privado, durante o período de 2004 a 2012.

Na busca pela aproximação do debate sobre a temática, a pesquisadora participou, na qualidade de aluna externa do Programa de Pós-Graduação em Educação, no ano de 2015, das disciplinas “Tópicos Especiais Educação Superior”, ministrada pela Profa. Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão e “Educação Trabalho e Novas Tecnologias”, ministrada pela Profa. Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira, momentos importantes para a definição da temática a ser desenvolvida no curso de doutorado. O ingresso como aluna regular, no ano seguinte, e a inclusão no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (GPPE), coordenado pela Profa. Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira, contribuíram para a reflexão, o debate, e o aprofundamento sobre a temática.

As atividades curriculares do Programa de Pós-Graduação em Educação; a exposição e a interlocução do projeto de pesquisa durante as disciplinas do curso; a apresentação oral de artigos científicos nos XV e XVI Seminários Interdisciplinares de Pesquisa em Educação (SEINPE), nos I e III Simpósios Amazônicos sobre Políticas Públicas em Educação (SIAPPE), coordenados pelo PPGE/UFAM⁵ e pelo GPPPE, respectivamente; a Mobilidade Acadêmica realizada na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), durante o período de junho a dezembro/2019; a participação como membro externo no Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior daquela universidade, coordenado pela Profa. Dra. Edineide Jezine Mesquita Araujo; a

⁵ Dos eventos coordenados pela Linha de Pesquisa em Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, a pesquisadora participou do III Simpósio Amazônico sobre Políticas Públicas em Educação - SIAPPE (PPGE/UFAM, 2018) com a comunicação oral “Em tempos de crise, a educação vai à bolsa de valores”.

apresentação da comunicação oral por ocasião do VII Seminário FINEDUCA⁶, em Belém-PA e a participação do II Seminário Nacional “Redefinições das fronteiras entre o Público e o Privado: implicações para a democratização da educação”⁷, em Porto Alegre-RS, no decorrer do curso, entre 2016 a 2020, contribuíram para a construção deste trabalho, que se apresenta de tema atual e relevante para a área das políticas públicas de Educação, sendo ainda pouco estudado no âmbito da pesquisa local⁸.

Para além das motivações pessoais, profissionais e acadêmicas, o interesse por esta pesquisa nutriu-se em levantar dados sobre a expansão do Ensino Superior privado na cidade de Manaus, contribuir para a ampliação dos estudos sobre o tema⁹, fomentar elementos para o debate acerca das políticas públicas de Educação Superior e ensejar novas pesquisas sobre a temática.

Entende-se que o processo de expansão e privatização do Ensino Superior na cidade de Manaus é parte constitutiva das contradições da relação entre o capital e o trabalho, adensadas pelo processo de globalização econômica que se intensifica a partir da década de 1970 com a crise estrutural do capital e se materializa no campo do Ensino Superior no Brasil a partir da década de 1990, especialmente durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, a expansão do Ensino Superior se assinala sob múltiplos aspectos da totalidade social, como ensina Marx e Engels (1999), e se expressa no campo das políticas públicas formais de Educação que ganha expressão nos últimos 30 anos como alvo de recomendações dos organismos multilaterais, e que passam a fazer parte da agenda político-econômica dos países da América Latina ao requisitar maior celeridade, lucratividade, competição e recondução de suas

⁶ VII Seminário FINEDUCA, intitulado “Financiamento da educação em tempos de retrocesso: resistências e proposições”, realizado nos dias 28, 29 e 30 de agosto/2019, na cidade de Belém/PA, onde apresentou o trabalho “A relação do público-privado na expansão do Ensino Superior: Uma análise do Programa Universidade para Todos”.

⁷ O Seminário ocorreu na cidade de Porto Alegre/RS, entre os dias 25 e 28/11/2019, ocasião em que foi apresentado o trabalho intitulado “Desemprego e expansão do ensino superior da rede privada na cidade de Manaus/AM”, em co-autoria com PEREIRA, L. L.

⁸ No levantamento bibliográfico realizado pelo Banco de Teses da UFAM e da Capes foram identificadas as seguintes investigações: Araújo (2007), “Políticas Públicas da Educação Superior no Governo Lula: Um estudo documental da política de expansão do MEC e seus rebatimentos na Universidade Federal do Amazonas”, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE/UFAM; Areque (2014), “O Programa Universidade para Todos - Prouni no Contexto da Reforma Universitária (1990-2010)”, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia - PPGSCA/UFA e Andrade (2017), “Entre sombras e luzentes: O trabalho docente no curso de Serviço Social em tempos de intensa mercantilização do Ensino Superior”, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE/UFAM.

⁹ Os trabalhos de Rocha (2009), Almeida (2012) e Areque (2014) analisam o Prouni nas cidades de Fortaleza/CE, São Paulo/SP e Manaus/AM, respectivamente. Esse último analisa o Programa sob a perspectiva empírica dos estudantes da Faculdade Salesiana Dom Bosco - FSDB, instituição privada, confessional católica da cidade de Manaus (AM).

estruturas internas e externas para o mercado global, redefinindo novas configurações, a exemplo do modelo europeu, nomeadamente o Processo de Bolonha.

A crise estrutural da segunda metade dos anos 1970, quando foi iniciada uma nova etapa do processo de acumulação capitalista, marcada pelo avanço do capital financeiro, atingiu o metabolismo do capital e afetou externa e internamente as relações dos Estados Nacionais e a mediação desses com as políticas públicas, fomentando uma fragilização generalizada sinalizada pela aparente uniformidade, pois o que ocorreu de fato foi o adensamento hegemônico entre os países de capitalismo avançado e de capitalismo tardio, acentuando-se um fosso cada vez mais profundo entre esses.

Se no período entre guerras, o aporte político da teoria econômica keynesiana de pleno emprego e do Estado de Bem-Estar Social deram as bases de sustentação ao que Hobsbawm (1998) denomina de Era de Ouro do Capital¹⁰, com relativa estabilidade nos EUA e em alguns países do norte da Europa, esses mecanismos mostraram suas faces contraditórias através do movimento sindical operário na Espanha contra o franquismo, e de resistência popular na França e na Itália, na Grécia e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), conforme alerta Lessa (2007). É nesse contexto que se pode compreender, conforme declara o autor, que o modelo de Estado de Bem-Estar Social, além de não ter sido extensivo em toda a Europa e nos países do Norte, tampouco foi vivenciado nos países da América Latina ou manteve inalteradas as bases constitutivas do capital (LESSA, 2007).

Com o fim da Guerra Fria (1947 a 1991) entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os Estados Unidos da América do Norte (EUA), a queda do muro de Berlin (1989), que separava geográfica e ideologicamente a Alemanha oriental da ocidental, e a implantação da agenda neoliberal, saíram fortalecidas as ofensivas do capital político e econômico capitaneados principalmente pela Inglaterra e pelos EUA, representados pelos seus líderes Margareth Thatcher, a Primeira-Ministra do Reino Unido, no período compreendido entre 1979 a 1990 e Ronald Reagan, então Presidente dos EUA (1981 a 1989). Esses líderes passaram a impor, aos países da América Latina, uma agenda de ações políticas e econômicas que tinham como destaque uma reforma política austera do Estado para com as políticas públicas sociais, a privatização das empresas e

¹⁰ Para Hobsbawm (1998, p. 15), “[...] podemos ver esse período como uma certa Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970. A última parte do século foi uma nova era de decomposição, incertezas [...]”.

serviços públicos, o ajuste fiscal, a estabilização da moeda e o fortalecimento da economia, o equilíbrio orçamentário, a renegociação da dívida externa com os países credores¹¹ e a liberalização financeira com a diminuição de barreiras alfandegárias para a abertura ao mercado globalizado, inscrita na lógica de manutenção da taxa de lucratividade do grande capital.

Esse processo, que Ianni (2002) chama de “internacionalização do capital” se metamorfoseia não apenas no aspecto qualitativo, mas também no aspecto quantitativo, de tal maneira que o capital adquire novas condições e possibilidades de reprodução que se intensificam e generalizam em escala sem precedentes. A nova divisão internacional do trabalho, que passa a se configurar a partir dos anos 1970, com a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais, adquirem preeminência sobre as economias nacionais e se constituem nos agentes e produtores da internacionalização do capital. Tanto é assim que as empresas transnacionais redesenham o mapa do mundo, em termos geoeconômico e geopolítico, muitas vezes bem diferentes daqueles que haviam sido desenhados pelos mais fortes Estados Nacionais (IANNI, 2002, p. 46).

Para Santos (2002), a globalização político-econômica e cultural se materializa em diferentes graus de intensidade entre os países. A globalização de baixa intensidade se constitui em dinâmicas de trocas menos desiguais, ou seja, as diferenças de poder e desigualdade de mercados entre países são menos acentuadas e, por conseguinte, menores são suas desigualdades econômicas, o que abre espaço de ação às iniciativas do Estado Nacional. A globalização de alta intensidade, ao contrário, é composta por economias de países em que as trocas são muito desiguais e grandes são as diferenças de poder, pouca autonomia do Estado-Nação e maior poder de interferência dos organismos multilaterais. Nesse sentido, as relações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) com os países da América Latina são de alta intensidade, em função das relações de poder entre esses e os Estados que estão a eles vinculados por dependência financeira.

Entre as décadas de 1980 e 1990, a agenda neoliberal passa a fazer parte mais intensamente dos governos latino-americanos, no caso do Chile, com o governo de Augusto Pinochet (1974-1990), da Argentina, com Carlos Menem (1989-1999) e do Brasil, inaugurado por Fernando Collor de Mello (1990-1992).

¹¹ No caso brasileiro, a concessão de 40 milhões de dólares em forma de empréstimo permitiu, à época, as condições para o enfrentamento da crise terminal do Plano Real do governo de Fernando Henrique Cardoso (FIORI, 2002, p. 11).

Para dar concretude institucional às reformas das políticas orientadas pelos organismos internacionais, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992¹²), cuja proposta de governo foi pautada no combate à inflação, na redefinição do Estado e na modernização da economia, criou, em 15 de março de 1990, o Programa Federal de Desregulamentação, cujo objetivo consistiu, em um discurso elequente de austeridade, “eliminar a interferência desnecessária do Estado na vida e nas atividades dos indivíduos, aumentar a eficiência da máquina estatal, diminuir os custos dos serviços públicos e eliminar oligopólios, cartéis e privilégios que vicejam à sombra da regulamentação estatal” (BRASIL, 1991, p. 19).

No plano estratégico de ações do Programa de Desregulamentação, Collor instituiu a Secretaria de Administração Federal (SAF), com atribuições de implantar a proposta de reforma administrativa. Porém, devido ao seu processo de *impeachment* o ex-presidente não conseguiu concretizar as ações planejadas. O governo de Itamar Franco (1992-1995), por sua vez, foi marcado pela implantação do Plano Real, comandada pelo seu então ministro da Economia, Fernando Henrique Cardoso, como estratégia de um arcabouço de ações concretizadas no governo seguinte.

Ao tomar posse como Presidente da República, em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso retoma com intensidade as ações iniciadas por Fernando Collor de Mello, ao recrudescer a Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ministro da economia Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, para dar continuidade e aprofundamento ao marco objetivo e legal da reforma do Estado brasileiro, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹³.

Na área da Educação, o marco regulatório do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) foi o estatuto da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que, por sua vez, materializou as ações para o Ensino Superior como parte da reforma do Estado.

¹² Em 29 de dezembro de 1992, o presidente Fernando Affonso Collor de Mello sofreu *impeachment* devido a acusação de crime de responsabilidade.

¹³ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criam as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 16).

No plano da retórica de governo, a “crise” por que passavam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) desde os anos de 1980, seu “pesado” custo financeiro, burocracia e financiamento, encontrariam “saída” na autonomia e na diversificação institucional para a autogestão de recursos e serviços, e na captação de verbas externas, incluindo-se aí, convênios com o setor privado, cobrança de taxas e matrículas dos estudantes da graduação e da pós-graduação. Essas, bem como as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus, recebem guarida da Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, que estabelece o Programa Nacional de Publicização e passam a ser considerados como serviços não exclusivos do Estado, expressos pelo PDRAE (BRASIL, 1995, p. 42), afinado com a posição do Conselho Nacional da Educação (CNE), em seguimento das diretrizes estabelecidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que considerava a necessidade premente de mudança do modelo, pois esse se tornara inviável nos termos em que tradicionalmente se cristalizou (DURHAM, 1998).

Compreende-se, assim, que a análise sobre a expansão do Ensino Superior privado na cidade de Manaus (AM) está conectada ao âmbito nacional e global das políticas públicas de Educação na medida em que essas se encontram inseridas em um contexto que se move em favor de sua adoção e implantação.

No governo Luís Inácio Lula da Silva, que também se fez em duplo mandato (2003 a 2006 e 2007 a 2010), as políticas para o Ensino Superior tiveram destaques, nomeadamente o Programa Universidade para Todos (Prouni, em 2005) e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais das Reformas Federais (Reuni, em 2007). Esses programas se apresentaram, segundo Carvalho (2002), como traços de rupturas com as ações do governo anterior, no entanto, as políticas adotadas pelos governos liderados-pelo PT (Partido dos Trabalhadores) guardam ações de continuidade de seus antecessores, desvelando uma postura contraditória na condução de políticas públicas para o Ensino Superior no país.

No embate entre o capital e o trabalho, o Prouni e o Reuni, representaram, por um lado, a oportunidade, em curto prazo, de promover o acesso ao Ensino Superior. No âmbito do setor privado, com a regulamentação de isenção e imunidade tributária garantidas por um programa baseado em critérios de renda e de meritocracia para o acesso ao Ensino Superior. Pela via do setor público federal, com a extensão de turnos para os cursos já existentes, a criação de 18 IFES, e a consolidação do aumento de 227,9% das matrículas no setor federal de Ensino Superior entre 2010 e 2017.

Nesse sentido, o estudo mostra que as correlações de forças em torno das políticas de expansão e acesso ao Ensino Superior gravitam entre o Estado e a sociedade civil, em constante tensão, e que se materializam em determinada conjuntura para atender aos interesses divergentes na luta de classes da sociedade capitalista.

Os pressupostos anteriores dão suporte ao objetivo geral desta pesquisa, que consiste em analisar como se deu a materialização do Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus, tendo como pano de fundo as políticas de expansão e de acesso ao Ensino Superior na relação entre o público e o privado. Para o alcance desse objetivo geral foi estabelecido como plano de trabalho os seguintes objetivos específicos: 1) Contextualizar os determinantes sócio-históricos da expansão do Ensino Superior privado no Brasil; 2) Problematizar acerca do contexto sociopolítico em que foi instituído o Programa Universidade para Todos; 3) Identificar como se materializa o Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus, tendo como referência empírica de análise os dados coletados referentes à Universidade Nilton Lins (Uninilnolis).

Considerando que a realidade social é opaca, permeada por mediações e contradições que não se mostram em sua imediaticidade, mas por sucessivas aproximações (KOSIK, 1976), pretendeu-se, neste estudo, uma aproximação das contradições acerca do contexto social, político e econômico em que foi instituído o Prouni, na busca de apreender a aparência, a fim de capturar na realidade objetivada da sociedade capitalista, mediatizada pelas suas interfaces, respostas para a questão de pesquisa, desvelando a materialidade do Prouni na cidade de Manaus, para além das aparências que se revelam nos achados da pesquisa.

Nesse percurso metodológico, como ensina Marx (1986), a negação da aparência para a apreensão do movimento é o que permite acolher a essência, isto é, a estrutura dinâmica do objeto. Nesse sentido, o objetivo do estudo consistiu em identificar a materialidade do Programa Universidade para Todos enquanto política pública social inserida no contexto das contradições da sociedade de classes, que tem como polo irradiador do seu *modus operandi* a relação entre o capital e o trabalho.

Nessa direção, o desafio consistiu em superar a apreensão do objeto para capturar o movimento real em que o mesmo se insere em mediação com a totalidade em dois polos distintos, pois se esses polos - aparência e essência - coincidissem, a ciência seria inútil, conforme as palavras de Marx (1986). É nesse sentido, que, nas Ciências Humanas, o pesquisador e o seu objeto não

estão isolados entre si, mas imbricados, porque também é humano e parte constitutiva de sua totalidade (MARX, 1986).

Sader (2007, p. 13) na apresentação da obra “A ideologia Alemã”, de Marx e Engels, argumenta que “apreender a contradição da sua relação é apreender a essência de cada polo e o sentido de sua relação mútua”. É no desvelar desse movimento, aparência e essência, que a contradição se revela, visto que essa se manifesta no movimento histórico-social de interesses antagônicos e nas correlações de forças que a ele são próprios e imbricados na relação entre o capital e trabalho.

No Livro I de “O Capital”, Marx faz uma análise do movimento social partindo da materialidade da mercadoria em processo, que se complexifica na proporção em que as relações entre o capital e o trabalho tornam-se prenes de contradições, subjetivações e conflitos. À luz desse pensador, buscou-se na categoria contradição a compreensão do objeto de estudo, posto que esse se encontra fincado numa sociedade cuja relação que sustenta o seu modo de produção é o irradiador da cultura, da ideologia, do *modus operandi* do ser/fazer social, e que tem no Estado o seu principal interventor. É nesse sentido que é concebida a contradição: no cataclismo que se move em constante tensão entre as classes sociais e que constitui o seu movimento real. Nela está implícita a categoria mediação para compreender as conexões da particularidade com a totalidade, isto é, a percepção da realidade social como um todo orgânico, estruturado, no qual não se pode entender um elemento, um aspecto, uma dimensão, sem perder a sua relação de conjunto (LOWY, 1995, p. 16).

A categoria totalidade permite a apreensão da unidade concreta de forças em luta recíproca, o que significa que, sem causalidade, nenhuma totalidade viva é possível, e que, ademais, cada totalidade é relativa; significa que, quer em face de um nível mais alto, quer em face de um nível mais baixo, ela resulta de totalidades subordinadas e, por seu turno, é função de uma totalidade e de uma ordem superior, e segue-se, pois, que esta função é igualmente relativa. Enfim, cada totalidade é relativa e mutável, mesmo historicamente: ela pode esgotar-se e destruir-se, seu caráter subsiste apenas no marco de circunstâncias históricas determinadas e concretas (LUKÁCS, 2007, p. 59). Nesse sentido, essa categoria propicia a apreensão da política social analisada em sua generalidade e na compreensão da relação com a singularidade imanente na totalidade estruturada e articulada em que o Programa Unirversidade para Todos faz parte.

A partir desse plano teórico-metodológico e do quadro em que se desenha a proposta inicial do Programa Universidade para Todos, com o argumento de democratizar o acesso da população de baixa renda ao Ensino Superior no Brasil, com baixo custo para a União e o aproveitamento do potencial de vagas ociosas do setor privado, como declara sua propositura inicial, o estudo tem como escopo o conhecimento sobre a expansão do ensino superior privado na cidade de Manaus (AM) e, nesse contexto, a materialização do Prouni a partir de uma abordagem quanti-qualitativa, posto que, como lembra Silva Jr. (s/d), ao desnudar a falsa dicotomia entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa.

As características da dialética enquanto método de conhecimento potencializam a perspectiva de sua contribuição à superação de uma falsa antinomia entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa [...]. Por ela, a própria possibilidade de uma pesquisa exclusivamente qualitativa não se colocaria, pois a qualidade só faz sentido quando relacionada à quantidade que a determina (SILVA JR., s/d, p. 2).

Ainda do ponto de vista qualitativo, Minayo (1993, p. 244-245) esclarece que a abordagem dialética atua em nível dos significados e das estruturas, entendendo estas últimas como ações humanas objetivadas e, logo, portadora de significado. Ao mesmo tempo, argumenta a autora, a abordagem tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível.

É nesse sentido que os instrumentos, as categorias de análise e os dados da pesquisa são partes de uma relação interna com o pesquisador, e as contradições são a própria essência dos problemas reais. É nessa direção que se afirma, com base nesses argumentos, que na perspectiva da dialética materialista-histórica não existe o real sem contradições, posto que este se insere em uma totalidade eivada por tensões sociais e lutas de classes que dão vida ao processo articulado da sociedade que tem na sua estrutura dinâmica a relação capital-trabalho (FRIGOTTO, 2006).

Amparado nessa perspectiva, o escopo da tese está balizado nas seguintes categorias de análise: público e privado; crise do Estado capitalista; expansão do Ensino Superior.

A pesquisa bibliográfica e a documental constituíram-se nas principais técnicas de investigação, a partir das seguintes etapas metodológicas: revisão de literatura acerca do objeto de pesquisa, busca de dados primários e secundários em bases estatística disponibilizadas em *websites*

oficiais¹⁴ e ambientes físicos; apreensão e análise do conjunto normativo e institucional do Programa – leis, medidas provisórias, projetos de lei; levantamento de dados disponibilizados em sinopses estatísticas e censos da Educação Superior; pesquisa de campo junto aos órgãos da administração pública em dados abertos e protegidos em conformidade com o Art. 5º, inciso XXXIII¹⁵, Art. 37, inciso II, § 3º¹⁶ e o Art. 216, o § 2º¹⁷ da Constituição Federal, regulamentados pela Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁸ e pela Portaria Inep n.º 465, de 31 de maio de 2017.

As informações sobre os valores de isenções das instituições de ensino superior privadas na cidade de Manaus foram coletadas na Delegacia Regional da Receita Federal do Brasil, em Manaus/AM. Os dados empíricos foram colhidos na unidade de referência para a pesquisa, após a autorização da instituição, e no Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap), no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e no Sistema Informatizado do Prouni (Sisprouni), órgãos ligados ao do Ministério da Educação (MEC). A coleta de dados junto ao Sedap foi objeto de protocolo e formalização de processo sob o n.º 23036.002310/2019-75, nos termos da Portaria n.º 637, de 17 de julho de 2019, e operacionalizada durante o período de 26 a 30/08/2019, em Brasília (DF).

A operacionalização do problema de investigação foi objeto dos capítulos da tese em resposta às seguintes questões norteadoras: a) Quais os condicionantes sócio-históricos para a expansão do Ensino Superior privado no Brasil e no Estado do Amazonas? b) Qual o contexto

¹⁴ Refere-se aqui aos sítios oficiais: MEC, Inep, IBGE, Ipea, Receita Federal do Brasil, Delegacia Regional da Receita Federal, Ministério da Previdência Social, dentre outros.

¹⁵ Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

¹⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ciência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela EC n.º 19/1998) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela EC n.º 19/1998) II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (Incluído pela EC n.º 19/1998).

¹⁷ 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela EC n.º 71/2012) § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: (Incluído pela EC n.º 71/2012).

¹⁸ Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

sociopolítico em que foi instituído o Prouni no Brasil? c) Como se materializa o Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus?

À luz dos dados empíricos, a pesquisa revelou que, na cidade de Manaus, o Prouni não apenas direcionou bolsas de estudos para os cursos com baixa taxa de matrículas e de baixo prestígio social, mas revelou, também, que as bolsas foram direcionadas para os cursos sem ociosidade de vagas; que a prevalência de ocupação das bolsas de estudos, durante o período da pesquisa, foi para os cursos de Bacharelado, e que as bolsas ocupadas tiveram maior incidência no período noturno. O estudo revelou ainda que os valores de isenção fiscal pela política tributária do Programa não se mostraram relevantes para o investimento em curto prazo no setor público federal de Educação Superior, mas que podem ter contribuído para o aumento da receita e o fomento da expansão do ensino superior privado-mercantil, uma vez essas isenções coadunam para o aumento do patrimônio e da expansão de cursos.

A seleção para a instituição unidade de referência empírica da pesquisa pautou-se nos seguintes critérios: a) que tivesse sido instalada na cidade de Manaus há, pelo menos, de 20 anos; b) que tivesse o maior quantitativo de cursos de graduação; c) que tivesse no seu quadro acadêmico as modalidades presenciais de Bacharelado, Licenciatura e Tecnólogo; d) que possuísse maior grau de organização administrativa.

De acordo com os critérios adotados, foram identificadas as seguintes unidades: a) com mais de 20 anos de implantação na cidade de Manaus – Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa), criado em 1986; Universidade Paulista (Unip), criada em 1988; Universidade Nilton Lins (Uniniltonlins) criada em 1989 e Centro Universitário do Norte (Uninorte), criado em 1994; b) maior quantitativo de cursos – Uninorte, com 68 cursos; Unip, com 66 cursos e Uninilton Lins, com 53 cursos; c) quadro acadêmico com cursos presenciais na modalidade acadêmica de Bacharelado, Licenciatura e Tecnólogo – Uniniltonlins, Unip e Uninorte; d) não se encontrem inscritas na categoria administrativa confessional, comunitária e filantrópica – Unip; Uniniltonlins; Uninorte.

As instituições identificadas, em atendimento aos critérios pré-determinados, tinham as seguintes caracterizações: a) Universidade Nilton Lins (Uniniltonlins), de natureza jurídica Associação Privada e categoria administrativa privada sem fins lucrativos, mantida pelo Centro de Ensino Superior Nilton Lins, com sede localizada na Av. Prof. Nilton Lins, 3.259 - Parque das Laranjeiras - Flores, em Manaus/AM; b) Universidade Paulista (Unip), de natureza jurídica

Sociedade Empresária Limitada, categoria administrativa privada sem fins lucrativos, mantida por Assupero Ensino Superior Ltda com sede na avenida Torres Oliveira, n.º 330, Jaguaré, São Paulo/SP; c) Centro Universitário do Norte (Uninorte), de natureza jurídica Sociedade Empresária Limitada, categoria administrativa privada com fins lucrativos, mantido pela Sociedade de Desenvolvimento Cultural do Amazonas S.A. (Sodecam), sediado na avenida Getúlio Vargas, 604, Centro, Manaus/AM, integrante da rede global de instituições Laureate International Universities, com sede nos Estados Unidos.

Após a seleção das instituições, procedeu-se o contato formal por meio de Carta de Anuência assinada pelo PPGE/UFAM aos seus diretores (ANEXO A). Em resposta à referida carta, o Centro Universitário do Norte (Uninorte) respondeu por *e-mail*, datado de 14 de junho de 2018, que, de acordo com a política de confidencialidade da Laureate International Universities, as informações solicitadas para a pesquisa não poderiam ser disponibilizadas (ANEXO B). Por meio da Carta n.º 016/2018, a Universidade Paulista (Unip) respondeu informando que, devido à grande demanda de solicitações para pesquisa na instituição, não estavam sendo autorizadas novas pesquisas (ANEXO C). Em resposta ao documento, a Universidade Nilton Lins (Uniniltonlins) se reportou ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFAM) para informar que estava de acordo com a investigação desde que aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), por meio de parecer consubstanciado, sinalizando: que a instituição não seria responsável pelos custos acarretados pelas disponibilidades de informações; que todos os procedimentos referentes à mesma seriam de responsabilidade do pesquisador (ANEXO D).

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade Federal do Amazonas e recebeu aprovação sob a codificação n.º CAAE: 92162418.5.0000.5020 (ANEXO E), permitindo, assim, a coleta e caracterização dos dados empíricos da instituição.

Após a anuência por parte da instituição e a devida aprovação pelo Comitê de Ética procedeu-se visita institucional à Pró-Reitora Pesquisa da Uniniltonlins, momento em que foram esclarecidos os objetivos da pesquisa e enviadas, posteriormente, as questões pertinentes à ocupação de bolsas de estudos do Programa Universidade para Todos, disponibilizadas e ocupadas pelos estudantes daquela instituição, no que concerne: à quantidade e modalidade de bolsas ofertadas e ocupadas pela instituição por curso e turno; à quantidade de vagas oferecidas pela instituição por curso e turno; à quantidade de estudantes bolsistas por modalidade de bolsa (parcial e integral), quantidade de concluintes e respectivos cursos e turnos; à quantidade de estudantes

bolsistas (parciais e integral) desistentes e respectivos cursos; aos motivos alegados pelos estudantes bolsistas para a desistência do curso e respectivo turno. As respostas às questões foram enviadas pela Pró-Reitora de Pesquisa por *e-mail*, porém não foram plenamente contempladas.

Diante do exposto, procedeu-se a pesquisa com as informações fornecidas parcialmente pela Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Uniniltonlins, pelos dados do Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap) e pelo Sistema Informatizado do Prouni (Sisprouni) do Ministério da Educação (MEC). Considerando-se que os dados consolidados e discriminados, abertos e protegidos, sobre o Programa Universidade para Todos, até o momento da pesquisa, se encontravam disponíveis nas plataformas do Sedap e no Sisprouni ao período relativo a 2010 a 2017, esse se constituiu no marco cronológico da pesquisa.

Para situar o problema de investigação no campo da produção científica, recorreu-se aos bancos de dados, plataformas digitais de artigos científicos e repositórios de dissertações e teses acadêmicas. A literatura consultada desvelou posições diferenciadas sobre o Prouni, algumas em defesa, outras em ataque, a saber: a) a de que o Prouni é uma política pública social de financiamento público indireto do Estado às instituições de Ensino Superior privadas, em especial àquelas que fazem parte da categoria administrativa com fins lucrativos, em sentido estrito, conforme definido pelo Art. 20, inciso I da LDBEN (1996) e contribui para aprofundar o quadro de privatização da Educação Superior e o ensino precarizado, desvinculado da pesquisa e da extensão, contribuindo, assim, para preencher vagas ociosas das instituições cadastradas pelo Programa em cursos de pouco prestígio social e de baixo custo (ALMEIDA, 2012; CARVALHO, 2011; AMARAL, 2003; CUNHA, 2007; DAVIES, 2002; CHAVES, 2015, 2016; LOMBARDI, 2005; PERONE, 2015; ROCHA, 2009; RODRIGUES, 2007; SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001); b) a de que se constitui em uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição de renda indireta aos estratos populacionais mais pobres (CORBUCCI, 2004); c) a de que, apesar de promover mudanças na vida dos estudantes de baixa renda que ascenderam ao Ensino Superior, o Programa contribui para diminuir a pressão popular por políticas públicas para o atendimento da demanda reprimida ao Ensino Superior (CARVALHO, 2007; AREQUE, 2014; SILVA; SILVA, 2015).

Os dados gerais consolidados sobre o Programa, desde a sua criação no Brasil, em 2005, são analisados no Capítulo II desta tese. Já os dados consolidados específicos, que se referem às informações pormenorizadas sobre o Prouni, nos municípios e nas instituições de Ensino Superior, são tratados no Capítulo III. A tese encontra-se estruturada em três capítulos, assim compreendidos:

O primeiro capítulo, **“A expansão do Ensino Superior no Brasil em tempos de neoliberalismo”**, procura contextualizar os determinantes socio-históricos que propiciaram a expansão do Ensino Superior privado e sua estreita relação com o modelo de Estado que a protagonizou. Considera-se que a expansão do Ensino Superior no Brasil se deu em conjunturas socio-históricas e econômicas específicas, mas que fazem parte do mesmo processo inscrito na contradição entre o capital e trabalho. Para dar conta dessa análise, e em resposta ao primeiro objetivo da pesquisa, qual seja, contextualizar os determinantes socio-histórico da expansão do Ensino Superior privado, o capítulo se encontra dividido em quatro seções: a primeira, **“O Neoliberalismo e o Estado brasileiro: novos contornos e contradições”**, analisa o processo de mudanças na estrutura do capital, a partir da crise dos anos 1970; procura desvelar as fissuras contraditórias trazidas pelo capital em momentos de crise e apresentar o contexto de materialização das determinações dos organismos multilaterais para o Ensino Superior; a segunda, faz uma **“Breve reflexão sobre a expansão do Ensino Superior no contexto da ditadura civil-militar no Brasil”**, situa a primeira fase da expansão do Ensino Superior e identifica os condicionantes dessa expansão; a terceira, **“A expansão do Ensino Superior nos anos 1990: o mesmo processo com novas configurações”**, analisa a Reforma do sistema de Educação Superior no Brasil a partir das políticas neoliberais do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e do marco regulatório da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN); a quarta seção, **“Oligopolização do Ensino Superior no Brasil: quando novos atores entram em cena”**, analisa o processo de financeirização e internacionalização do Ensino Superior, no contexto de acentuada mercantilização.

O segundo capítulo, **“O Prouni no contexto das políticas de acesso ao Ensino Superior na relação entre o público e o privado”**, problematiza o contexto sociopolítico em que foi criado e instituído o Programa Universidade Para Todos no Brasil, com o fim de atender ao segundo objetivo da pesquisa. O capítulo se encontra dividido em três seções, a saber: a primeira, **“Breve reflexão sobre a política de imunidade e isenção fiscal e a relação entre o público e o privado no contexto da expansão do Ensino Superior no Brasil”**, procura situar a contraditória relação entre o espaço público e o espaço privado no contexto das políticas de isenção e imunidade fiscal, que propiciou a expansão do Ensino Superior privado no país; a segunda, **“A construção e a configuração do Programa Universidade para Todos”**, situa as motivações que levaram à proposta de criação do Programa pelos ministros da Educação, Tarso Fernando Herz Genro, e da Economia,

Antônio Palocci Filho, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010); a terceira seção, “O Programa Universidade para Todos: entre o projetado e o instituído”, analisa as mudanças suscitadas desde a primeira versão do Programa, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004¹⁹ submetido à apreciação do Congresso Nacional, a Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004, e, finalmente, a Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que o instituiu, procurando compreender a sua configuração atual.

O terceiro capítulo, “**A expansão do Ensino Superior privado na cidade de Manaus e a materialização do Programa Universidade Para Todos**”, analisa a expansão do Ensino Superior privado em Manaus, como parte do processo de totalidade dessa expansão no Brasil, e a materialização do Programa na Universidade Nilton Lins, no período compreendido entre 2010 a 2017. O capítulo também se encontra dividido em três seções: a primeira, “O Estado do Amazonas: entre contrastes e beleza”, faz uma contextualização socio-histórica e econômica do Estado do Amazonas e da cidade de Manaus para situar a expansão do Ensino Superior local; a segunda seção, “O Programa Universidade Para Todos na cidade de Manaus: Entre o proposto e o alcançado”, analisa, tomando como base os dados da pesquisa, a materialização do Prouni em Manaus; a terceira e última, “A materialização do Programa Universidade Para Todos na Universidade Nilton Lins”, analisa, por sua vez, a materialização do Prouni na instituição de referência, procurando evidenciar as contradições e os avanços dessa política pública para o acesso ao Ensino Superior dos estudantes de baixa renda.

Nas Considerações Finais, apreende-se um breve resgate da análise desenvolvida nos três capítulos desta tese e, à luz dos dados empíricos da pesquisa, confirma-se a tese que o Programa Universidade para Todos se materializa na cidade de Manaus como uma política pública social de acesso ao Ensino Superior, mas guarda, em sua projeção, constituição e desenvolvimento, contradições internas inerentes à relação entre o público e o privado.

¹⁹ BRASIL, 2004a.

CAPÍTULO I

1 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

“Felicidade, passei no vestibular, mas a faculdade, é particular...”
(Martinho da Vila, 1969)

A letra da música “O pequeno burguês”, de Martinho da Vila (1969), escrita em homenagem ao seu amigo que “às duras penas” concluiu o curso de Direito em uma faculdade privada do Rio de Janeiro, e que sem o dinheiro para a beca, para o anel, e, portanto, tendo sido privado de participar da cerimônia de colação de grau para receber o diploma pelas mãos do reitor “careca”, reflete as dificuldades materiais enfrentadas pelo estudante de baixa renda em uma instituição de Ensino Superior privada, já em maior número no Brasil naquela década.

Nesse contexto, a expansão do Ensino Superior, no Brasil, guarda estreita relação com o modelo de Estado que a protagonizou, e pode ser compreendida em duas conjunturas diversas, mas como parte do mesmo processo em novas bases histórico-materiais. A primeira, na década de 1960, como resultado da aliança conservadora entre o governo civil-militar com os EUA, e seu projeto de empresariamento da educação (SGUISSARDI, 2008) e, a segunda, como parte das políticas de modelo neoliberal implementadas no Brasil a partir dos anos 1990, especialmente com o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nessas conjunturas, a relação entre o setor público e o setor privado adquirem contornos específicos para dar respostas a um processo mais amplo gerado pelo movimento do capital e sua base constitutiva. Essas fases compõem o mesmo processo de expansão e crise do capital, e manifestam as relações contraditórias entre o público e o privado, suas implicações, em especial para os países da América Latina.

1.1 O neoliberalismo e o Estado brasileiro: novos contornos e contradições

No último quartel do século XX registram-se alterações significativas na estrutura de produção da sociedade capitalista, que redimensionaram o desenho político, econômico e social de continentes, países e povos, apontadas por Fiori (2002) em sete campos de dimensões fundamentais: o geopolítico mundial; o político-ideológico; o econômico (ou monetário-

financeiro); o tecnológico; o trabalho (ou emprego); o espaço da periferia capitalista e a fragilização generalizada dos Estados Nacionais.

No espaço geopolítico mundial, o fortalecimento tecnológico-militar, a ofensiva ideológica anticomunista dos EUA e o arrefecimento e fim do regime socialista da URSS, que culminaram com o seu colapso e o conseqüente fim da Guerra Fria no final da década de 1980, redesenharam os espaços de poder mundial, firmando uma nova hegemonia, representada principalmente pela Inglaterra e pelos EUA, na figura de Thatcher e Reagan, respectivamente.

A partir dessa década, as mudanças ganham destaque no cenário político e intelectual, em parte propiciadas pela abertura política e econômica dos países do Leste Europeu e pela queda do muro de Berlim (1989), que separava geograficamente a Alemanha Oriental da Alemanha Ocidental²⁰, que já apresentavam sinais de esgotamento, cedendo espaços para um novo *modus operandi* do capitalismo.

No campo político-ideológico, a vitória eleitoral dos líderes dos partidos conservadores, convergem, no campo das ideias e da economia, para o que se convencionou chamar de “pensamento único” neoliberal, a “alternativa possível” em confronto direto com as políticas de bem-estar social, nos países onde essas se concretizaram, resultante das lutas e conquistadas pelos movimentos sociais no início do século²¹.

No campo econômico, ou especificamente o monetário-financeiro, assiste-se, nos anos 1980, à expansão motivada pelas políticas de desregulamentação da paridade cambial acordado em Bretton Woods, iniciadas pelos governos anglo-saxão que incitaram a exacerbada competição entre Estados dos países – centrais e periféricos – motivadas pelo capital financeiro internacional.

A revolução tecnológica, que tem acentuada aceleração a partir dos anos 1970, aponta para significativas alterações no campo da microeletrônica e das telecomunicações, alterando a dinâmica da comunicação em tempo real dos mercados financeiros e o campo do trabalho ou emprego, especialmente no setor da indústria e do sistema bancário, o que ocasiona o fechamento

²⁰ Até o final da década de 1980, a atual Alemanha era separada geográfica e ideopoliticamente em dois espaços distintos: a Alemanha Oriental que fazia parte do bloco socialista comandado pela URSS e a Alemanha Ocidental, que pertencia politicamente ao bloco capitalista sob o comando pelos EUA. A queda do muro que separava geograficamente os dois países abriu o caminho para a reunificação alemã e para a vitória do bloco capitalista liderado pelos EUA.

²¹ Lessa (2007, p. 279), chama atenção para as derrotas, nesse período, do movimento operário na Espanha contra o franquismo, dos movimentos de resistência na França e na Itália, na Grécia e na URSS.

de postos de trabalho e serviços, fábricas, agências e o aprofundamento do desemprego estrutural como fenômeno mundial além da direta ofensiva aos direitos sociais e trabalhistas.

Aos países da América Latina são destinados ajustamentos de suas economias às “recomendações” elaboradas pelos agentes internacionais, como o “realinhamento” financeiro e da dívida externa pelos países credores. Eis, pois, o que se evidencia com as recomendações do Consenso de Washington²² (1989) no campo político-econômico e com as orientações das teses do Banco Mundial (BM) para o campo da Educação, e em especial do Ensino Superior: o equilíbrio orçamentário; a redução dos gastos com as políticas públicas e sociais; a liberalização das barreiras financeiras com a abertura comercial e a reforma gerencial do Estado, inscritos na lógica da manutenção da taxa de lucros para o grande capital calcados nas orientações dos organismos multilaterais e seus representantes financeiros, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho a partir da década de 1970, seguidas das políticas deflacionistas e das inovações tecnológicas, provocaram, em quase todo o mundo, uma desaceleração do crescimento e uma reestruturação na base produtiva que atingiu pesadamente o mundo do trabalho na perspectiva do desemprego estrutural, da remuneração, da organização sindical e dos direitos sociais e trabalhistas, o que arrefeceu o número de operários fabril e fez crescer o universo do trabalho para além da precarização, com subcontratados e terceirizados. A participação salarial na renda nacional caiu em quase todo o mundo e o desemprego estrutural global, somado ao trabalho ainda mais precarizado, atingiu, no final do século XX, um bilhão de trabalhadores, ou um terço da população economicamente ativa (FIORI, 2002, p. 100).

Essa conjuntura redimensionou as estratégias políticas adotadas pelo grande capital, representados em especial pela Inglaterra e pelos EUA, que repassou aos países chamados “periféricos”, em especial os da América Latina, reajustes neoliberais para suas economias em troca da negociação de suas dívidas. Ressalta-se que os países da América Latina, em momentos conjunturais específicos, como o período entre as décadas 1960 a 1980, vivenciaram ditaduras políticas civil e militar provocadas especialmente pelos interesses imperialistas dos EUA e do bloco

²² Denomina-se Consenso de Washington ao conjunto de medidas e recomendações políticas e econômicas liberais formuladas em 1989 pelo economista inglês John Williamson, durante o evento na capital dos EUA como indicações dos países credores aos países da América Latina para promover o ajuste de suas economias e integração desses países ao circuito financeiro global.

capitalista, reforçados pela tensão da Guerra Fria. O “estado de exceção” não permitiu que esses países configurassem suas democracias e o Estado de Direito. Sob a tutela do imperialismo, viveram, nos anos de 1980, profundas crises econômicas, com recorrentes solicitações de ajuda ao sistema financeiro internacional, e, de forma mais ou menos generalizada, esses países, depois de uma década (no final dos anos 1990), emergem como um universo relativamente homogêneo, do ponto de vista de suas políticas econômicas e de sua forma de inserção desregulada e subordinadas às finanças privadas internacionais e suscetíveis às recomendações das políticas neoliberais dos países de capitalismo central.

O sétimo e último campo diz respeito à fragilização generalizada dos Estados Nacionais, sinalizada pela aparente uniformidade entre países e nações, pois o que ocorreu, de fato, foi uma acentuação da distância de poder, pela lógica do capital, entre os países economicamente mais ricos e os economicamente mais pobres, levantando-se um fosso cada vez mais profundo entre esses (FIORI, 2002), ao mesmo tempo em que as fronteiras são diluídas pela abertura comercial para o capital financeiro e a globalização financeira, de consumo e de produção²³.

Essas dimensões, segundo Fiori (2002), vêm mudando a face e o funcionamento do mundo capitalista, sem alterar suas estruturas e leis fundamentais, tendo em vista que são partes do mesmo processo que compõe a dinâmica do capital, manifestada em suas cíclicas crises, tornando-se indissolúveis, uma vez que fazem parte da mesma estrutura orgânica.

Nesse sentido, compreender as mudanças ocorridas nas esferas política e econômica dos países de capitalismo central, provocadas, sobretudo, pela crise do modelo monopolista de acumulação nas últimas décadas do século XX e do Estado de Bem-Estar Social que se reverberaram nos países da América Latina, e em especial no Brasil, torna-se imperativo para situar como se processaram as mudanças no campo das políticas do Ensino Superior.

Trata-se do que Harvey (2007) chama de uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado. As produções em massa, em série e estandarizadas, que caracterizavam a rigidez do modelo fordista de produção e a dinâmica de tempo do movimento taylorista, consolidados no segundo pós-guerra (1945), que asseguraram a

²³ A globalização econômica do capitalismo não é um fenômeno recente, já se encontrava presente no processo de expansão do capitalismo comercial e na exploração de colônia e de novos mercados, acelerando o processo de troca. O fenômeno que se observa na fase do capitalismo financeiro e com a crise estrutural dos anos 1970 é um processo de produção de mercadorias “sem pátria”, cada vez mais apartado de sua matriz, sempre em busca de aumento da mais valia, própria desse sistema. Como bem adverte Marx (2005), o capital não tem pátria, não tem fronteira, sua pátria é o lucro.

base produtiva até então com relativa estabilidade, lucro e monopólio, não respondem mais à nova demanda de mercado. Os componentes desse cenário contraditório de expansão e retração desaguam na mais perversa e perene crise do capital, uma vez que essa transcende às depressões endêmicas e conjunturais, atravessam fronteiras e degradam as relações entre os homens e desses com a natureza, pois sob as condições de uma crise estrutural do capital, seus conteúdos destrutivos aparecem em cena trazendo uma vingança, ativando o espectro de uma incontabilidade total, em uma forma que prefigura a autodestruição tanto do sistema reprodutivo social como da humanidade em geral (MÉSZÁROS, 2001, p. 18).

Essa composição metabólica a que nos remete o autor húngaro, formada pelo tripé capital, trabalho e Estado, encontra-se imbricada, não sendo possível o rompimento parcial para a sua superação. Essa “nova” dinâmica resume todas as relações em mercadorias, inclusive a educação, subordinando o valor de uso, que corresponde diretamente às necessidades humanas ao valor de troca atinentes aos interesses do capital²⁴.

São nesses momentos de crise que o Estado, como representante da classe que detém os meios de produção, organiza-se para dar forma geral ao seu interesse médio, redefinindo o seu papel para além do redirecionamento cultural e das formas de sociabilidade até então presentes (MARX; ENGELS, 1986, p. 97).

Para essa redefinição do Estado, as lideranças que formam a Nova Direita²⁵ celebram acordos políticos entre si, adotam medidas alinhadas aos princípios neoliberais em seus países e preceituam aos países da América Latina recomendações que têm como fundamento o ajuste fiscal para o reordenamento de suas economias.

O núcleo central dessas orientações está pautado no condicionamento dos países economicamente mais pobres à integração da economia mundial de corte neoliberal, evocando a supremacia do mercado sobre o Estado e a ênfase do privado sobre o público, com destaque para:

1. Equilíbrio orçamentário com a diminuição do Estado na esfera social mediante a redução dos gastos públicos.

²⁴ Na obra “Para Além do Capital” (2011), Mézáros faz uma distinção entre Capital e Capitalismo. Segundo o autor, o Capital transcende ao Capitalismo podendo continuar a existir em sua fase posterior mas que este, o capitalismo, está fadado a constantes crises endêmicas e estruturais pois as mesmas fazem parte de sua composição.

²⁵ Nova Direita é o termo usado para designar o grupo de líderes partidários e chefes de Estado que ganha força após a dissolução da União Soviética. Esse grupo é formado principalmente por Margareth Thatcher, Primeira-Ministra do Reino Unido no período de 1979 a 1990; Ronald Reagan, presidente dos EUA entre 1981 a 1989, e Helmut Kohl, Chanceler da Alemanha entre 1982 e 1998, que adotaram o projeto político neoliberal em seus países logo após as suas eleições.

2. Redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias.
3. Abertura financeira por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro.
4. Liberalização dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.
5. Privatização das empresas estatais e dos serviços públicos. (BEHRING, 2008, p. 33)

A corrente de pensamento que se (re)apresenta para dar respostas à crise que se instalara com o esgotamento do modelo de produção fordista-taylorista tem como referência a doutrina econômica neoliberal do austríaco Friedrich Von Hayek (1899-1992), presente na obra ‘O caminho da Servidão’ (1944), que tem como principal alvo o ataque ao conjunto institucional que compunha o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) que se implantara para superar a crise do liberalismo clássico e o fortalecimento do movimento sindical, que ganhara forças durante esse quadrante histórico (HOBSBAWM, 1998).

Segundo Draibe (1999), o neoliberalismo não tem especificamente um corpo teórico capaz de distingui-lo de outras correntes de pensamento político e nem sua adoção sugere a suplantação da relação entre as classes, suas proposições, que são oriundas do pensamento liberal, se pautam pela supremacia do individual sobre o coletivo e do mercado sobre o Estado mínimo para a população mais pobre e máximo para o capital. É antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas por governos e reformas dos Estados e das suas políticas.

Para Mascaro (2013, p. 100, 23-124), esse ideário é compreendido como uma fase endógena do capitalismo que se apresenta “como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, privilegiando a especulação à produção”, também tem empreendido uma maior privatização da economia, rebaixando as condições de consumo das classes trabalhadoras, com uma evidente “hegemonia social das finanças” e que, embora tenha um núcleo econômico, o neoliberalismo é marcado por um “núcleo político-ideológico que o conforma”.

Trata-se da negação e da regressão de direitos adquiridos que assumem maior ou menor profundidade de acordo com a condução política de seus chefes de Estado. O seu *ethos* consiste na supremacia do mercado e na manutenção da lucratividade de seus investimentos e se estabelecem em um conjunto de medidas apontadas como:

- a) O aumento da exploração do trabalho pela reestruturação produtiva, na busca do aumento da taxa de mais-valia;

- b) O movimento predatório imperialista, que permite explorar o diferencial de produtividade do trabalho e baixar os custos das matérias-primas;
- c) A interveniência no sentido de acelerar a rotação do capital, acionando a publicidade, o *marketing*, o crédito e a gestão ótima dos estoques de mercadorias;
- d) O incremento da intervenção pública socializando as perdas, redirecionando as despesas, realizando a renúncia e outras ajudas fiscais para o capital e, sobretudo, fortalecendo a indústria de armamentos (BEHRING *et al.*, 2012, p. 174-175).

Evidencia-se nas contradições da rota do capital, reformas que inferem no retrocesso de conquistas sociais propiciadas pelo movimento sindical que cresceram no segundo pós-guerra e na ofensiva ao movimento para o enfrentamento da crise dos anos 1970, para além das iminentes do capital, encontravam-se na ofensiva aos direitos trabalhistas, a terceirização da mão de obra, a reorganização espacial do trabalho e o deslocamento dos polos produtivos. A pauta da agenda política consistia, principalmente, no arrefecimento de investimentos em políticas públicas sociais, incentivos às medidas privatizantes e desregulamentação do mercado com a flexibilização das leis trabalhistas e previdenciárias.

Nesses termos, e como forma de responder à crise orgânica do capital, no caso brasileiro, a concessão de 40 milhões de dólares em forma de empréstimo, que permitiu à época, as condições para o enfrentamento da crise terminal do Plano Real no governo de Fernando Henrique Cardoso (FIORI, 2002, p. 11), são adotadas medidas que propiciaram a reforma do Estado e de políticas públicas para a educação, e em especial para o Ensino Superior.

O Plano de Estabilidade Econômica (PEE), já elaborado durante o curto governo de Itamar Franco (1994), suscitou a implantação do Plano Real, o que, por sua vez, produziu efeitos no tocante à estabilidade de preços, controle inflacionário e sobretudo salarial, afeito às recomendações dos organismos multilaterais que impuseram um processo de ajustamento estrutural às democracias industrializadas.

No plano ideológico, observa-se, nesse contexto, a disseminação pelos meios de comunicação de massa da “satanização” do público e do coletivo em provimento ao privado e ao individual como forma de convencimento e inculcação de uma “nova cultura”, evidenciando a assertiva de Moraes (2002), de que “os anunciados são armas”. Nesse sentido, infere-se que esse conjunto de mudanças é parte constitutiva da hegemonia neoliberal, numa direção clara de construção de contratendências que pudessem reverter, por um lado, a crise de acumulação do capital nacional e, por outro, o avanço das forças de esquerda no país, resultando numa verdadeira

reforma “intelectual e moral”, compatível com as novas exigências do projeto do capitalismo central.

Para Therborn (1996), o neoliberalismo, enquanto superestrutura ideológica e prática política, é densamente forte, célere e acarreta a destruição econômica das sociedades atuais, acompanhado de mudanças históricas do capitalismo moderno, e sua contradição fundamental se expressa na destruição social criada pelo poder do mercado.

Vemos em todos os lados [...] tendências a um desemprego de massas de caráter permanente, uma reprodução da pobreza e, também o surgimento de altos graus de desesperança e de violência, inclusive nos países escandinavos. Essa tendência autodestrutiva da competição atual no capitalismo, geradora de mecanismos cada vez mais intensos de exclusão social de uma grande parte da população, é um aspecto central desta contradição sociológica (THERBORN, 1996, p. 41).

Na América Latina, o discurso sobre modernidade que permeia o ideário neoliberal nos anos de 1990, em confluência ao esgotamento do modelo de intervenção estatal, evidencia dissonâncias entre o proposto e o alcançado. O relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) do ano 2007 demonstra que o percentual de pobreza no período compreendido entre 1990 e 2003 declinou 4%, resultado que se mostra insignificante mediante às propostas de reforma estrutural que preconizavam a sua erradicação.

No campo da Educação Superior, a “crise” por que passam as universidades públicas federais nos anos 80, seu “pesado” custo financeiro, burocracia e financiamento, encontra “saída” sob orientações de diversificação institucional e de autonomia de recursos, serviços e incentivo à captação de verbas para a sua manutenção, incluindo-se aí convênios com o setor privado, cobrança de taxas e matrículas de estudantes da Graduação e da Pós-Graduação. As universidades federais, bem como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus, passam a ser considerados como serviços não exclusivos do Estado, o que corresponde

ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser

transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995, p. 41-42).

Essas medidas recebem guarida da Lei n.º 9637 de 15, de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, corolário da reforma administrativa do governo de Fernando Henrique Cardoso, afinado com a posição do Conselho Nacional da Educação que, representado por um de seus membros, declara:

Quando se analisa a natureza dessa crise e sua ocorrência nos mais diferentes países [...] verifica-se facilmente que não se pode atribuí-la simplesmente ao ‘neoliberalismo’ ou a uma conspiração internacional liderada pelo Banco Mundial. A verdade é que existe uma necessidade premente de mudança do modelo, quer seja no sentido chamado neoliberal, quer seja um outro qualquer que se consiga criar, pois ele se tornou inviável nos termos em que tradicionalmente se cristalizou. (DURHAM, 1998, p. 11)

Para a autora, a raiz da profunda crise por que passa a Educação Superior no Brasil, reside, em grande parte, nos custos financeiros acarretados para a sua manutenção material e de recursos humanos para o atendimento de toda a demanda por Ensino Superior, sinalizando a sua modernização, no que tange à diversificação e flexibilização desse nível de ensino pela via do setor privado.

As mudanças na esfera estatal são refletidas em todos os campos sociais corroboradas pela fala da autora, membra também da Câmara de Ensino Superior (CES), no período entre 1997-2001, consoante com o projeto político neoliberal para a Educação Superior em favor da expansão e da diversificação, conforme as recomendações do Banco Mundial²⁶ em relatório intitulado “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia” (1995).

Após apresentar um levantamento sobre a Educação Superior na América Latina e reconhecer o crescimento na taxa de 7% a 21%, no período entre 1965 e 1990, o Relatório propõe as seguintes estratégias:

- Fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas;

²⁶ Sobre a trajetória do Banco Mundial, sua organização e inserção nas políticas públicas sociais ver PEREIRA (2009) em “O Banco Mundial como ator intelectual e financeiro (1944-2008)”.

- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos custos e a estreita ligação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- Redefinir a função do governo na educação superior;
- Adotar políticas que visam a concessão de prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4, tradução nossa).

As recomendações do Banco Mundial manifestam-se, no Brasil, com a implantação de políticas de ajustes para o Ensino Superior de caráter privatista, quando sugerem fomentar uma maior diferenciação das Instituições de Ensino Superior, incentivando a criação e o desenvolvimento das instituições privadas de corte mercadológico, de modelo não universitário, e quando recomendam a diversificação das fontes de financiamento às Instituições Federais de Ensino Superior sob a lógica gerencial tecnicista, desresponsabilizando a função precípua do Estado no trato da Educação.

Essas medidas, adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso, não levam em conta as desigualdades regionais e locais dessas IFESs, e nem a dívida social do Estado com o Ensino Superior, numa concepção explícita de educação como mercadoria, em verdadeiro ataque e desmonte das políticas de Educação Superior, e não como um bem social apregoado pelo Art. 205 da Constituição Federal de 1988: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (*online*).

Esse cenário, que representa o modelo clássico de política neoliberal adotado pelo governo FHC nos anos 1990, tem uma relativa inflexão nos anos 2000, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, sobretudo no campo da educação superior, especialmente com a implantação do Reuni e do Prouni, representando a dinâmica do Estado e da sociedade civil em movimento contrário à agenda hegemônica neoliberal, assunto que será analisado nos próximos capítulos.

A seção a seguir fará uma incursão sobre a expansão do Ensino Superior durante o governo militar e o contexto político e econômico que propiciaram o seu crescimento.

1.2 Breve reflexão sobre a expansão do Ensino Superior no contexto da ditadura civil-militar no Brasil

O padrão de dependência e o papel desempenhado pelo Brasil na economia mundial contemporânea corresponde a duas importantes determinações, conforme dispõe Fernandes (1973), que articulam a reformulação da Educação Superior com o aprofundamento de um modelo

dependente de desenvolvimento. O conceito de capitalismo dependente, trazido pelo autor, parte da combinação de dois importantes vetores: as leis gerais que regem o desenvolvimento capitalista e as particularidades da formação social brasileira na divisão internacional do trabalho implantadas com o processo de colonização.

As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através dos mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural. Assim, a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina (FERNANDES, 1973, p. 16).

No contexto interno, o deslocamento econômico do setor cafeeiro para o setor industrial, fomentado pelo Estado Nacional, trazia descontentamentos à nova classe média dissidente do *status* agrário exportador, que tivera seu poder aquisitivo reduzido e que encontrava, na oportunidade do acesso ao Ensino Superior e na capacitação para o mercado de trabalho, a oportunidade para o seu projeto de ascensão e retorno de *status* social (CUNHA, 2007).

Além disso, a aliança dos EUA com o segmento militar, que consolidara no Brasil o golpe de Estado de 1964, aumentava os conflitos em torno do acesso ao Ensino Superior pela classe média descontente e pelo movimento estudantil que se gestava no espaço universitário como lugar privilegiado da luta pela expansão da universidade pública, em que juntos reivindicavam um conjunto de medidas que forçavam o Estado autoritário ao atendimento de suas reivindicações, dentre as quais, a questão dos excedentes, que, em 1971, alcançou o percentual de 76% de egressos do Ensino Médio.

Essa correlação de forças foi o pano de fundo para as ações do poder concentrador no tocante à adoção de medidas para a contenção dos movimentos sociais organizados e para impor políticas favorecedoras do capital hegemônico no trato do Ensino Superior.

Como estratégia para conter esses conflitos, o Estado burocrático constituiu uma Comissão Especial para propor medidas relacionadas aos “problemas estudantis”, que resultaram em acordos de cooperação e assessoria técnica²⁷ e financeira entre o Brasil, por meio do Ministério de Educação e Cultura e os EUA, representado pela *United States Agency for International Development*,

²⁷ Destaca-se a assessoria do norte-americano Rudolph Philippi Atcon e de uma equipe integrada por professores norte-americanos e brasileiros para a proposição de medidas relacionadas aos “problemas estudantis” e realização de estudos com o objetivo de levantar diagnósticos e definir diretrizes de ações para o Ensino Superior das universidades federais.

conhecido por acordos MEC-USAID. O referido acordo consistia em consultorias técnicas internacionais com pilares ideopolíticos na Teoria do Capital Humano (TCH)²⁸, que primava pelo investimento em educação para o crescimento econômico de países “em desenvolvimento”, e na formação de um Grupo de Trabalho com consultores brasileiros e norte-americanos, com a finalidade do debate de propostas, o que acabou lançando as bases da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, que outorgou a Reforma Universitária brasileira.

As propostas do Grupo de Trabalho consistiam na profissionalização do Ensino Médio, de modo a constituir, para o grande número de estudantes do Ensino Médio, a preparação para o trabalho de nível intermediário e carreiras curtas, principalmente para as áreas da indústria e da saúde, o que permitiria substancial economia de tempo e recursos na preparação de profissionais em cursos mais demandados, em caráter dual entre a maioria destinada à formação de carreira profissional no nível secundário, em detrimento de uma minoria que deveria alcançar formação acadêmica e intelectual mais avançada (BRASIL, 1967).

No tocante ao setor privado, o arcabouço jurídico legal de isenções e imunidades outorgado pelo governo militar, consolidou a plataforma para a expansão do Ensino Superior no Brasil que, até então, tinha como prevalência no setor privado as instituições de caráter comunitário e confessional católicas, criadas na década de 1930. Até 1934, havia cinco universidades no país, todas públicas estaduais; em 1954 já havia 16 universidades (das quais, cinco confessionais) e, em 1964, este número cresceu para 38 (29 públicas e nove confessionais). A partir de 1950, houve a federalização da maioria das universidades estaduais, com exceção da Universidade de São Paulo (Lei n.º 1.254 de 1950; e Lei n.º 1.523 de 1951). O número de estudantes multiplicou por quatro (de 27.253 para 142.386, entre 1954 e 1964) e a matrícula manteve-se majoritária nas instituições públicas (59,7% em 1954 e 61,3% em 1964). A expansão crescente das instituições públicas e privadas foi um processo posterior à reforma de 1968 (BRASIL, 2005), conforme reforçam Martins e Velloso (2002, p. 811-812):

A expansão ocorreria em grande medida através do sistema privado. A esse respeito, deve-se assinalar que no período de implantação da reforma universitária (de 1968) o setor privado contava com apenas nove universidades, sendo que oito dessas pertenciam ao grupo das católicas e apenas uma, a Universidade Mackenzie, era confessional de outra denominação (presbiteriana). No entanto, não foram as instituições confessionais que

²⁸ Uma análise crítica sobre a Teoria do Capital Humano e a sua relação com o processo educacional brasileiro pode ser encontrada na obra *A Produtividade da Escola Improdutiva*, Frigotto (2006).

estiveram à frente do processo expansionista verificado a partir do final dos anos 60. Um dos traços marcantes do funcionamento do campo das instituições de ensino superior brasileiro contemporâneo diz respeito, exatamente, à emergência de um ‘novo ensino superior privado’, de perfil laico, comandado por uma lógica de mercado e por um acentuado *ethos* empresarial que foi se constituindo a partir do final dos anos 1960. Esse segmento laico passou a pressionar pela abertura de novas instituições, guiado pela percepção da existência de uma demanda reprimida, na qual se destacavam ‘os excedentes’ e também uma crescente clientela potencial, resultante da ampliação da rede de segundo grau.

Se, por um lado, o governo militar foi obrigado a abrir concessões ao movimento estudantil para a ampliação de vagas no Ensino Superior público, por outro, concedeu vantagens para a expansão do setor privado por meio de um conjunto medidas expressas em leis, decreto-leis e portarias, que concediam imunidade e isenção fiscal para as IES do setor privado, que tiveram naquele período um positivo crescimento.

Segundo dados do IBGE²⁹, as matrículas no setor privado passaram de 155.781, em 1965, para 1.377.286, em 1980, isto é, um aumento 884% em 15 anos, a maioria em estabelecimentos isolados, acentuando o caráter privatizante que já se vinha sendo constituído desde a década de 1940³⁰ e que recebe guarida nos artigos n.º 20 e n.º 168, § 2º da Constituição Federal de 1967, análise que será desenvolvida no próximo capítulo desta tese.

A reconfiguração do Conselho Federal de Educação (CFE) como órgão que para além de assessoramento em assuntos educacionais, como se mantivera até então, passa a ter competência para deliberar sobre autorização de abertura e funcionamento de novos cursos e instituições de Ensino Superior, foi outro fator que contribuiu para a expansão do Ensino Superior privado.

Entre 1968 e 1972, foram encaminhados ao CFE 938 pedidos de abertura de novos cursos, dos quais 759 obtiveram respostas positivas. A grande maioria dessas solicitações emanava da iniciativa privada não-confessional, que vinha atuando nos ensinos primário e secundário e fora comprimida, no final dos anos de 1960, em função do crescimento da rede pública. Percebendo a existência de uma demanda não atendida pelo ensino público, os proprietários de escolas e colégios passaram a deslocar parte de seus investimentos para a abertura de novas instituições, sob o olhar conivente do CFE (HORTA, 1975 apud MARTINS, 2009, p. 22).

²⁹ Cf. Anuário Estatístico do Brasil, 1981.

³⁰ O Art. 31, V, da Constituição Federal de 1946 vedava a cobrança de impostos sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas fossem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins (BRASIL, 1946), sendo que não discriminava os critérios para essas aplicações, nem esclarecia os fins a que seriam destinadas suas rendas no país, assim como não havia controle e acompanhamento da utilização desses recursos.

Assim, é possível perceber como essa expansão do Ensino Superior privado atendia ao duplo desafio imposto ao governo militar: conter os reclamos do movimento estudantil e atender aos excedentes do Ensino Médio. Nesse contexto, o represamento dos estudantes egressos do Ensino Médio, a demanda da classe média para o Ensino Superior, a política de incentivos com imunidades e isenções fiscais instituídas pelo governo militar e a ausência de políticas públicas para o enfrentamento dos excedentes contribuíram para a expansão do Ensino Superior na esfera privada, conforme aponta Chaves *et al.* (2011, p. 46):

As instituições de ensino superior que foram criadas para atender a essa demanda política de expansão configuraram um ‘novo’ ensino superior privado, distinto dos estabelecimentos existentes até então, que eram basicamente mantidos pelas universidades confessionais, principalmente as católicas, e não se caracterizavam como empresas capitalistas.

Esse quadro mostra que a expansão do Ensino Superior privado no Brasil recrudescer durante o regime militar, mas nos anos 1990, em especial com os efeitos da crise estrutural do capital dos anos 1970, do processo de intensa globalização da economia, da diluição das barreiras entre os Estados Nacionais e do avanço capital improdutivo (DOWBOR, 2017) como novo paradigma de acumulação, que esse processo de expansão ganha vulto sem precedentes na história brasileira.

É a partir do desenho político e econômico em que se opera com a crise estrutural do capital, conforme ressaltam Jezine, Chaves e Cabrito (2011), que se manifestam com mais intensidade a definição e atuação dos organismos internacionais: na política, a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências; na cultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e sua Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (ORELAC); na educação, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na economia, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Internacional para a Reconstrução e do Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial), em concorrência/articulação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia (UE):

Esses organismos propõem um novo paradigma político, impõem condições à negociação da dívida externa através dos programas de ajustamento estrutural que estabelecem a privatização das instituições públicas, dentre elas as de educação superior, que passam a se adequar ao modelo pautado sob os padrões de

produtividade, eficiência e eficácia do mundo da profissionalização, cumprindo a função ideológica do consenso e controle social (JEZINE; CHAVES; CABRITO, 2011, p. 60).

As recomendações das políticas de expansão da Educação Superior ditadas pelos organismos multilaterais, especialmente pelo Banco Mundial para o Brasil, se dão na contramão do processo de conquista dos direitos sociais básicos assegurados pela Constituição Federal de 1988, que ainda sequer se efetivara, como já mencionado anteriormente, mas já seria alvo de desmonte das políticas públicas universais em um processo de enxugamento do Estado perante às políticas de enfrentamento das manifestações sobre a questão social e a educação pública.

É nesse sentido que se torna pertinente a assertiva dos autores Jezine, Chaves e Cabrito (2011, p. 61), quando colocam que “não é interesse redundar a educação à dimensão econômica, mas perceber” esse novo desenho político como modelo hegemônico, que “[...] atinge todos os setores da vida humana, em especial a Educação”, e que, nesse cenário, “deixa de ser concebida como um bem social e passa a um produto comercial” sob a lógica neoliberal, presente na agenda da globalização “a partir do conceito de qualidade e da ideia de Educação para Todos”, assumindo, no Brasil, um processo ainda mais acentuado de privatização e mercantilização a partir da década de 1990 com o marco legal da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN/1996 e das políticas de corte neoliberal, assunto que será analisado na próxima seção.

1.3 A expansão do Ensino Superior nos anos 1990: o mesmo processo com novas configurações

Nos anos 1990, a reforma do sistema de Educação Superior no Brasil foi pautada por atos regulatórios e ocorreu em paralelo com a Reforma do Estado, que priorizou o livre jogo do mercado na privatização de suas instituições, ou seja, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 2002-2006) houve um forte processo de mercadorização das relações sociais que fizeram parte de um contexto do poder civil em que, de acordo com Sguissardi e Silva Jr. (2005, p. 12) restringiu-se e desregulamentou-se, num primeiro momento, para em seguida novamente se regulamentar, e assim possibilitar a expansão da esfera privada a partir da iniciativa do Estado e mediante reformas estruturais orientadas por teorias gerenciais próprias do mundo dos negócios em detrimento das teorias políticas vinculadas à cidadania.

A LDBEN/1996, instituída nesse contexto, admite a lucratividade do setor privado de Ensino Superior e inaugura, a partir daí, o seu reconhecimento oficial e o aprofundamento do

modelo técnico-napoleônico³¹ que Sguissardi (2009, p. 312) denomina de “neoprofissional, heterônoma e competitiva” e recebe continuidade pela aprovação da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no governo Luís Inácio Lula da Silva, que dispõe sobre os incentivos para a inovação tecnológica e a pesquisa científica no ambiente produtivo lucrativo e promove, dentre outros dispositivos, a cooperação e a interação entre os setores pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública, atingindo em especial as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Essas medidas, porém, não passaram incólume pelos atores sociais da comunidade acadêmica, conforme comentam Almeida e Mourão:

A resistência das Universidades Brasileiras segurou o projeto Bresser Pereira, mas não evitou os processos de privatização internos, ao obrigar as universidades constituírem fundações de apoio que potencializaram a prestação de serviços, fazendo com que a educação nas universidades adquirisse, ao mesmo tempo, o caráter público e privado, de acordo com o serviço que prestavam (ALMEIDA; MOURÃO, 2006, p. 110).

Nesse contexto de privatização pela via interna institucional, corrobora-se com a afirmativa dos autores, de que o projeto de Estado do período do governo Fernando Henrique Cardoso matiza as reformas no âmbito da administração pública ao anunciá-la como necessária à modernização e à sustentabilidade institucional, e imprime um caráter privatista do espaço público pela lógica do capital, na medida em que intensifica o processo de mercantilização da educação pela via interna do setor público e externa pelo setor privado. Reconstrói, assim, mecanismos de precarização do Ensino Superior público ao mesmo tempo em que cria o instrumento legal para a lucratividade do Ensino Superior privado.

Nesse sentido, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma do Ensino Superior no Brasil, materializada pela Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, abre um flanco para a expansão do setor privado quando estabelece que as Instituições de Ensino Superior passam a se enquadrar nas seguintes categorias administrativas:

³¹ A justificativa pauta-se na assertiva de que o modelo *humboldtiano* alemão (universidades constituídas pelo tripé ensino, pesquisa e extensão) se tornara muito oneroso para o Brasil e que a diversificação da organização acadêmica (faculdades isoladas, centros universitários) propiciaria maior atendimento da demanda pelo ensino superior com menor custo.

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 2017, p.11).

Observa-se que a partir dessa prerrogativa, as instituições particulares em sentido estrito, definidas, implicitamente, por oposição às instituições públicas e privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas) passam a apresentar, no Brasil, um crescimento de cursos no tocante de 1.426.694 em 1995 para 6.529.681 em 2017 (MEC/Inep, 2017), em escala crescente conforme apresentado mais adiante.

Agrega-se a esse atrativo a deliberação do Artigo 44, inciso I da LDNEN/1996, que inclui aos cursos de Bacharelado e Licenciatura já existentes, os cursos sequenciais por campo de saber³², 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, e o Artigo 45, § único, que estabelece a prerrogativa de que “a Educação Superior pode ser ministrada em instituições de Ensino Superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 2017, p. 18), o que indica um crescimento exponencial de cursos no Brasil.

O recorte temporal elegido para recolha dos dados desta tese é 2010 a 2017, conforme explicitado na Introdução, porém, para efeitos deste capítulo, esse período será retroagido até 1995, visto que corresponde ao ano anterior à promulgação da LDBEN/1996, marco regulatório adotado para a análise da expansão do Ensino Superior na década de 1990.

A dimensão do crescimento de cursos pode ser observada pelos dados disponibilizados na Tabela 1.

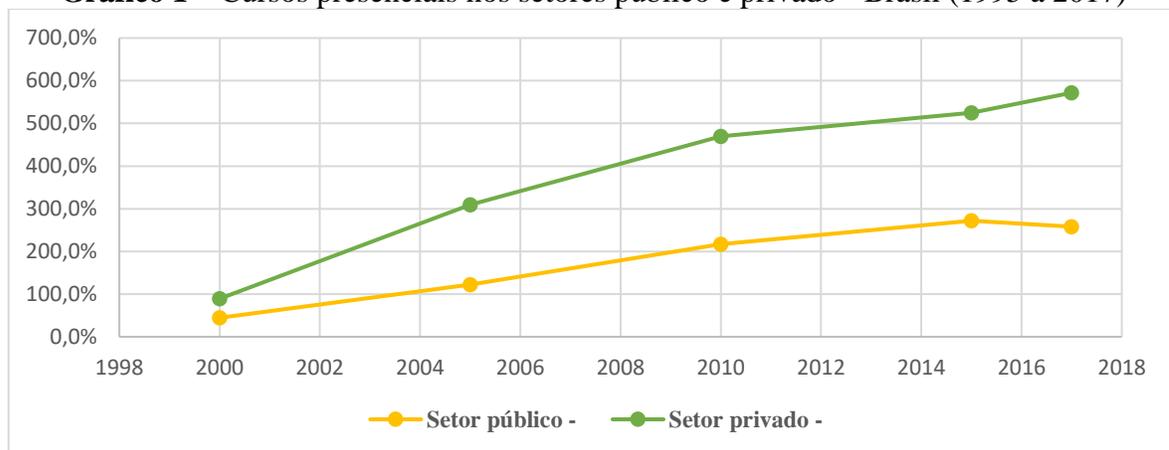
³² A Resolução CES n.º 1 de 27 de janeiro de 1999 regulamentou os cursos sequenciais por campo do saber e a Resolução n.º 1 de 22 de maio de 2017 disciplinou sobre a transformação destes em cursos tecnólogos, a saber: “Art. 4. As Instituições de Educação Superior que oferecem cursos sequenciais de formação específica poderão transformá-los em cursos superiores de tecnologia ou outros cursos de graduação, na mesma área ou em área próxima, mediante a formulação direta dos respectivos requerimentos de reconhecimento, instruídos de novos projetos pedagógicos, em regime especial de tramitação no sistema e-Mec, que não resulte em descontinuidade na oferta”.

Tabela 1 – Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)

Ano	Total	%	Setor público		Setor privado	
			Total	%	Total	%
1995	6.252	-	2.782	-	3.470	-
2000	10.585	69%	4.021	44,5%	6.564	89,2%
2005	20.407	226%	6.191	122,5%	14.216	309,7%
2010	28.577	357%	8.821	217,1%	19.756	469,3%
2015	32.028	412%	10.347	271,9%	21.681	524,8%
2017	33.272	432%	9.963	258,1%	23.309	571,7%

Fonte: Tabela elaborada pela pesquisadora a partir dos dados extraídos de Inep/MEC/Censo do Ensino Superior.

Os dados representados pela Tabela 1 revelam que a distância entre o percentual de cursos dos setores público e privado manteve-se larga e em crescimento contínuo, com uma progressão de 571,7% de crescimento em cursos no setor privado e 258,1% no setor público, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)

Fonte: Inep/MEC/Censo do Ensino Superior.

No âmbito estrito, esses números podem revelar duas situações: a) a prerrogativa de autonomia que passam a ter os Centros Universitários, a partir do Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001³³, que dispõe sobre a organização acadêmica das IES, e o que dispensa a autorização do MEC para a abertura de novos cursos; b) a diversificação de cursos de Ensino Superior que, para

³³ O Art. 7º do Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001 classificava a organização acadêmica das IES do Sistema Federal de Ensino da seguinte forma: I - universidades; II - centros universitários e III - faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores. Em 9 de maio 2006 o Decreto n.º 3.860 foi revogado pelo Decreto n.º 5.773 que passa a ter a seguinte redação: Art. 12. As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III - universidades.

além dos bacharelados e licenciaturas, contou com cursos sequenciais por campo do saber³⁴, conforme dispõe o Art. 44 da LDBEN:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

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

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados (BRASIL, 2017, p. 18).

Segundo o parecer relatado pelo Conselho Nacional de Educação (CES n.º 968/98) sobre a matéria, esse dispositivo deve ser interpretado à luz do diapasão que prevalece na maioria dos demais dispositivos do novo diploma legal e o compromisso com a flexibilidade de que devem gozar os sistemas de ensino e as instituições sob as recomendações dos organismos multilaterais, em suas formas de organização e modos de atuar e a nova figura dos cursos sequenciais é o elemento típico desse espírito. Segundo ainda o relatório, a avenida aberta a indispensável diversificação permite que a expansão alcance, em médio prazo, índices de matrículas comparáveis aos de outros países da América Latina com desenvolvimento socioeconômico similar ao brasileiro (CES n.º 968/98, p. 2).

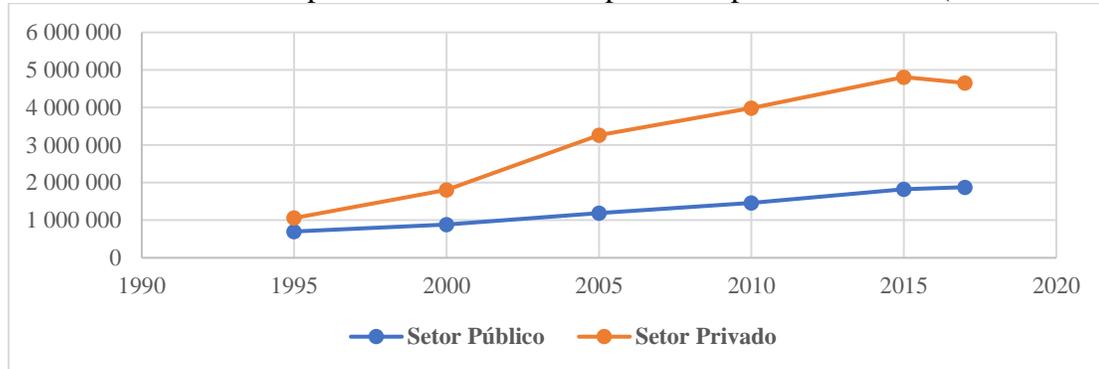
A adoção dessas medidas, em consonância com o modelo econômico de globalização neoliberal tiveram rebatimentos na expansão de matrículas de Ensino Superior no Brasil. Os dados do Censo do Ensino Superior revelam que entre 1995 e 2017, as matrículas do Ensino Superior privado cresceram a uma ordem de 339%, enquanto as matrículas no setor público alcançaram 268%, conforme mostram os dados da Tabela 2 e o Gráfico 1.

³⁴ Os cursos sequenciais por campo do saber são cursos superiores, porém não são de graduação, e estão divididos em: sequencial de formação específica (confere diploma ao final do curso) e sequencial de complementação de estudos (confere certificado ao final do curso). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior?id=14384>. Acesso em: 29 set. 2019.

Tabela 2 – Matrículas Cursos presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)

CRESCIMENTO A CADA 5 ANOS TENDO COMO BASE 1995 - MATRÍCULAS						
Ano	Matrículas		Setor Público		Setor Privado	
	Total	%	Total	%	Total	%
1995	1.759.703	-	700.540	-	1.059.163	-
2000	2.694.245	53%	887.026	79%	1.807.219	70,6%
2005	4.453.156	153%	1.192.189	170%	3.260.967	207,9%
2010	5.449.120	210%	1.461.696	209%	3.987.424	276,5%
2015	6.633.545	277%	1.823.752	260%	4.809.793	354,1%
2017	6.529.681	271%	1.879.784	268%	4.649.897	339,0%

Fonte: Tabela elaborada pela pesquisadora a partir dos dados extraídos de MEC/Inep/Censo do Ensino Superior.

Gráfico 2 – Matrículas presenciais nos setores público e privado - Brasil (1995 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995-2017).

O Gráfico 2 mostra que há um aumento acelerado de matrículas no setor privado de Ensino Superior até 2015, quando, a partir daí, sofre um declínio de 15% de matrículas. No setor público há um crescimento lento, porém contínuo, mostrando-se acentuado a partir de 2010, quando alcança um percentual de 276,5%, superior ao crescimento do setor privado que no mesmo ano atingira 209%.

Ressalta-se que em 2007, o Decreto n.º 6.096 de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), ensejou a criação de 18 novas universidades federais e a criação de 173 *campi* universitários em capitais e interior do país, e a Lei n.º 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia promovendo a mudança e a integração de Escolas Técnicas, Escolas Agrotécnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica, que contribuiram para aumentar as matrículas no segmento público federal.

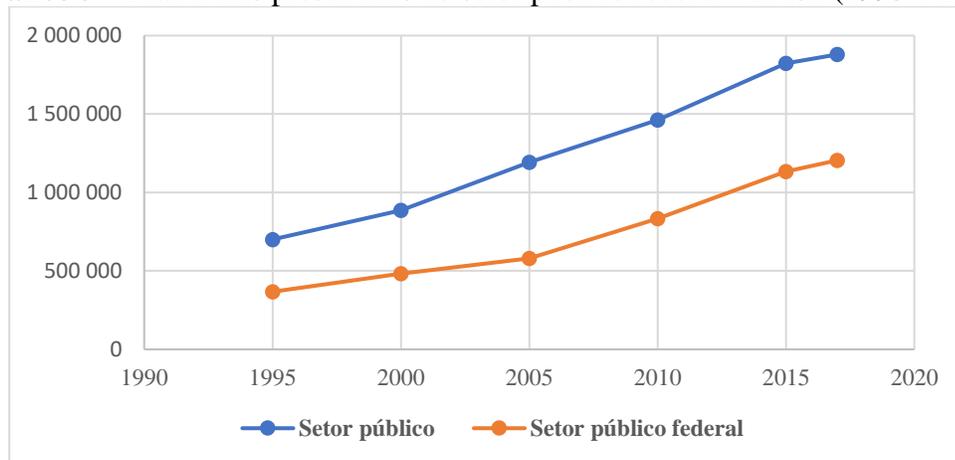
Os dados revelam que no âmbito do Ensino Superior público federal houve um expressivo crescimento de matrículas a partir das políticas de expansão adotadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. Em 2010, nesse setor, as matrículas foram ampliadas de 833.934 para 1.133.172, em 2015, o que representa um crescimento histórico de 208,3% em apenas cinco anos, conforme representado pela Tabela 3.

Tabela 3 – Matrículas presenciais no setor público federal - Brasil (1995 a 2017)

Ano	Total	Setor público		Setor público federal	
		Total	%	Total	%
1995	1.759.703	700.540	-	367.531	-
2000	2.694.245	887.026	26,6%	482.750	31,3%
2005	4.453.156	1.192.189	70,2%	579.587	57,7%
2010	5.449.120	1.461.696	108,7%	833.934	126,9%
2015	6.633.545	1.823.752	160,3%	1.133.172	208,3%
2017	6.529.681	1.879.784	168,3%	1.204.956	227,9%

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

Gráfico 3 – Matrículas presenciais no setor público federal - Brasil (1995 a 2017)



Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

O crescimento de matrículas no setor público federal, expresso pelos dados anteriores, está relacionado, em especial, ao processo de interiorização da Educação Superior e à criação de cursos noturnos em áreas em que historicamente eram ofertados em períodos diurnos no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Nesse sentido, a proporção de crescimento de matrículas no setor no viés do setor público, se comparado principalmente com os países da América Latina, durante esse mesmo período, particularmente o Chile, cujo quadro de privatização

do Ensino Superior de corte neoliberal foi iniciado pelo governo militar e se agudizou nas décadas seguintes, em escala sem precedentes. Pode-se coadunar com Calderón (2016, p. 96) que:

El caso chileno, en sus distancias y especificidades, no está ajeno a estos problemas. Nuestro país em llevado adelante dos formas particulares de expansión de la Educación Superior como asociada a muy propias y *sui-generis*; primero, vía Estado de Compromiso, entre los años 1967 y 1973, y segundo, vía mercado, de inicios de los 2000 a la fecha. Ambos ssociada han sido paradigmáticos em la ssociada a comparada y han convocado la mirada atenta de analistas e investigadores. Estuvieron ambos (está todavía, em el caso del segundo) acompañados de em marcada retórica modernizante, ssociada a las versiones más extremas de los proyectos dominantes em cada etapa, el desarrollismo y el neoliberalismo.

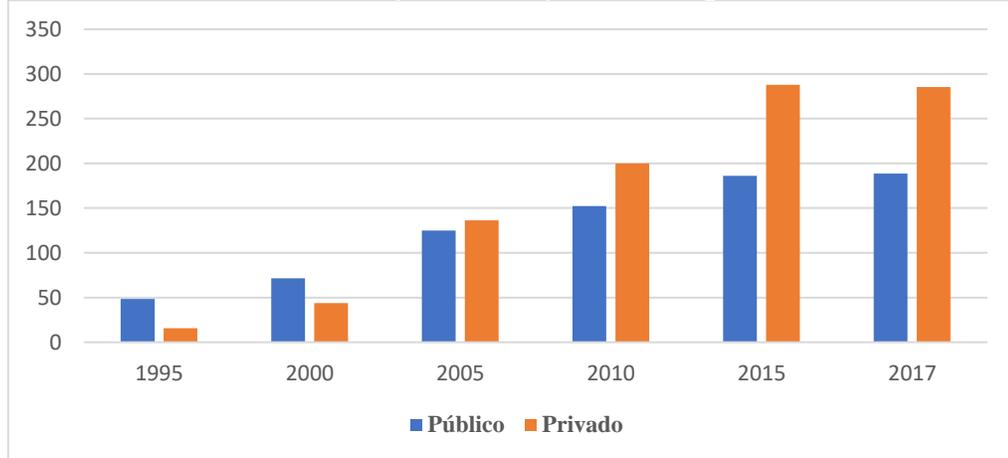
No Brasil, apesar do avanço no crescimento das matrículas do setor público federal, esse ainda se mostra insuficiente em face do descaso com a Educação Superior pública nas últimas décadas e da histórica distância per capita de estudantes na graduação.

No âmbito regional, quando comparado o crescimento de matrículas do Brasil com a Região Norte, os dados revelam que entre 1995 e 2000 a prevalência de matrículas nessa região se encontrava no setor público, situação superada com a criação de instituições privadas de ensino superior nesse interregno de tempo, o que fez reverter esse resultado para o crescimento de matrículas no setor privado a partir do ano 2005, conforme pode ser observado na Tabela 4 e Gráfico 4.

Tabela 4 – Matrículas presenciais entre o público e o privado - Região Norte (1995 a 2017)

Ano	NORTE				
	Total	Público		Privado	
		Total	%	Total	%
1995	64.192	48.386	-	15.806	-
2000	115.058	71.412	48%	43.646	176%
2005	261.147	124.763	158%	136.384	763%
2010	352.358	152.469	215%	199.889	1.165%
2015	473.848	186.069	285%	287.779	1.721%
2017	473.716	188.502	290%	285.214	1.704%

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

Gráfico 4 – Matrículas entre o público e o privado - Região Norte (1995 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

Em 2017, o número de matrículas no setor público na Região Norte alcançou a marca de 188.502, isto é, 290% a mais de matrículas nesse setor do que em 1995. No entanto, durante o mesmo período, no setor privado, as matrículas tiveram um aumento de 15.806 para 285.214, o que corresponde a uma proporção de 1.704% de aumento de matrículas nesse setor.

No Estado do Amazonas, a expansão de matrículas no setor privado também tem prevalência sobre o público, seguindo a tendência nacional e regional. Em 1995, 3.561 estudantes se encontravam matriculados no Ensino Superior Privado. Em 2015, esse número passa para 104.653, o que representa um salto de 2.839%, no entanto, seguindo também a mesma tendência do cenário nacional, há um declínio de matrículas nos últimos dois anos da análise, com um arrefecimento para 2.430% de matrículas nesse setor, havendo uma inversão de prevalência entre o setor público e privado a partir dos anos 2000, quando há um crescimento de 67% de instituições de Ensino Superior privado, o que será analisado Capítulo III desta tese.

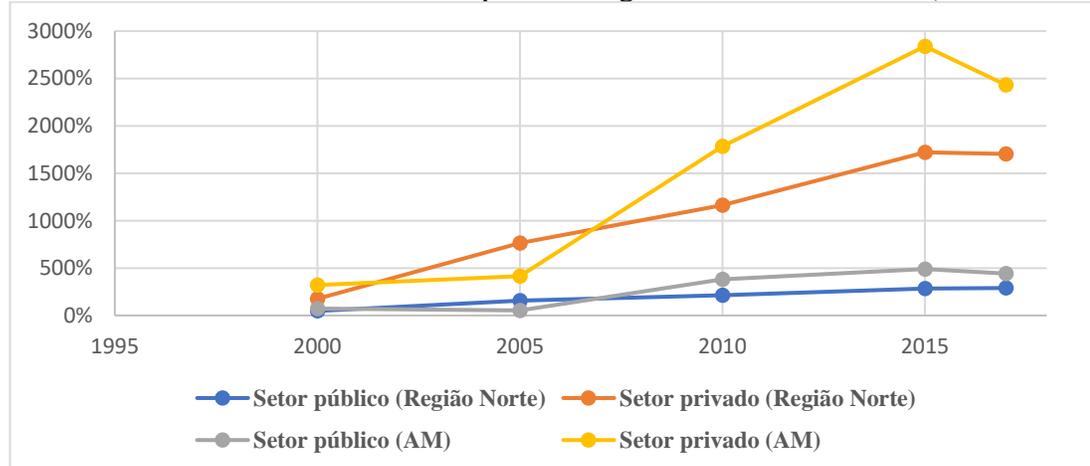
A diminuição de matrículas no setor privado pode ser compreendida pela retração das políticas de distribuição de renda após o governo de Luis Inácio Lula da Silva, que pode ter significado uma queda no poder aquisitivo da população de baixa renda, representando um desaquecimento na economia e, no interesse dessa análise, no campo do Ensino Superior.

Tabela 5 – Matrículas no Ensino Superior - Região Norte e Amazonas (1995 a 2017)

Ano	Brasil		Norte				Amazonas			
	Público	Privado	Público		Privado		Público		Privado	
			Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1995	700.540	1.059.163	48.386	-	15.806	-	9.234	-	3.561	-
2000	887.026	1.807.219	71.412	48%	43.646	176%	16.002	73%	14.980	321%
2005	1.192.189	3.260.967	124.763	158%	136.384	763%	14.155	53%	18.363	416%
2010	1.461.696	3.987.424	152.469	215%	199.889	1.165%	44.356	380%	67.077	1.784%
2015	1.823.752	4.809.793	186.069	285%	287.779	1.721%	54.466	490%	104.653	2.839%
2017	1.879.784	4.649.897	188.502	290%	285.214	1.704%	49.908	440%	90.109	2.430%

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

O Gráfico 5 expressa, com destaque, a expansão do Ensino Superior no Estado do Amazonas, no período compreendido entre 2000 e 2017, e revela que o crescimento dessa categoria administrativa é maior entre os demais estados da Região Norte, o que pode ser explicado pelo “promissor mercado consumidor”³⁵ para o setor privado de Ensino Superior no Estado do Amazonas, que contava com a existência de apenas uma instituição pública de Ensino Superior, até 2001, quando foi criada a Universidade Estadual do Amazonas – Estado que representa o 8º Produto Interno Bruto do Brasil e o 1º da Região Norte, além de sua capital ser a sétima cidade mais populosa do Brasil, com 1.802.014 habitantes³⁶.

Gráfico 5 – Matrículas no Ensino Superior - Região Norte e Amazonas (1995 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sinopse Estatística do Ensino Superior (1995 a 2017).

³⁵ O 8º Produto Interno Bruto do Brasil e o 1º da Região Norte, além de sua capital ser a sétima cidade mais populosa do Brasil, com 1.802.014 habitantes. Segundo o IBGE, em 2019, a população estimada para a cidade de Manaus é de 2.182.7.

³⁶ Segundo o IBGE, em 2019, a população estimada para a cidade de Manaus é de 2.182.7.

Tem-se, assim, que na Região Norte, sobretudo no Estado do Amazonas, além da prerrogativa legal em consonância às deliberações do Relatório do BM (1995) para a expansão do Ensino Superior no Brasil, especificamente, o setor privado apresenta-se em maior proporção que o público, o que pode ser visto pela conjunção de diversos fatores, tais como: a instabilidade no mundo do trabalho promovida pela flexibilização das leis trabalhistas, a rotatividade de mão de obra, o acelerado processo de modernização propiciado pelas inovações tecnológicas (como já analisado nesta tese) e a exigência da certificação, que impulsionaram uma maior afeição por diplomas de ensino em nível superior, preparação e aprimoramento para o trabalho, propiciando a esse mercado um promissor crescimento e excelente oportunidade de negócio, como ressalta o próprio Inep:

Instituições com fins lucrativos, ágeis e competitivas, disseminaram-se pelos quadrantes do Brasil, obrigando toda a rede privada se mobilizar na mesma direção. O resultado disso foi, como se viu, um fenômeno que pode ser resumido no trinômio: expansão-diversificação-privatização. Com efeito, as instituições públicas do sistema federal receberam pouca atenção e pouco investimento, por isso seu relativo recolhimento no conjunto do sistema (INEP, 2006, p. 20).

Ao sugerir maior diferenciação para o Ensino Superior pela via da flexibilização do setor privado e incentivar as instituições públicas à diversificação de fontes de financiamento com base na experiência de outros países e continentes, como já foi visto, o Banco Mundial propõe aos países da América Latina, inclusive o Brasil, a adoção de cursos de curta duração pela iniciativa privada, em atendimento à demanda crescente por ensino superior, como forma de alavancar a expansão de matrículas nesse nível de ensino.

Muchas instituciones no universitarias ofrecen oportunidades de enseñanza que responden en forma flexible a la demanda del mercado de trabajo y no a factores relacionados con la oferta. Por ejemplo, en el Brasil, los centros de tecnología SENAI (Servicios Nacionales de Adiestramiento Industrial) ofrecen programas multidisciplinarios en varias esferas técnicas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 35).

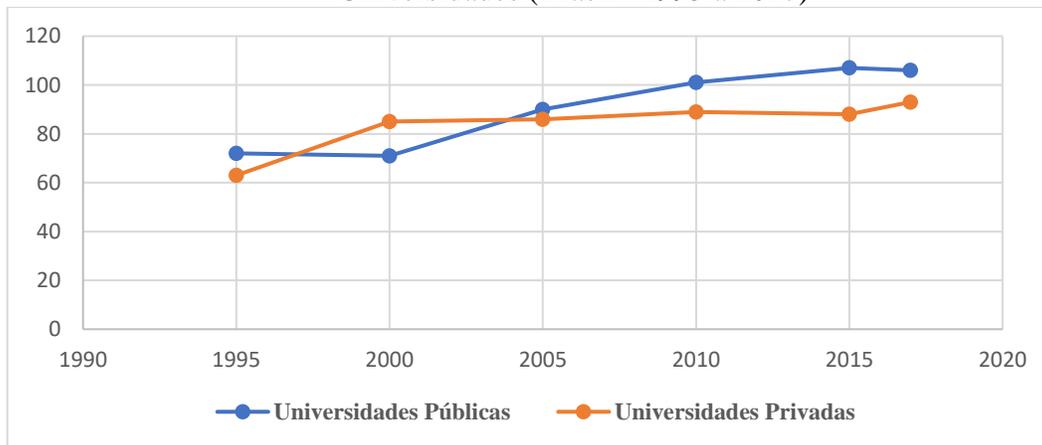
Ao mesmo tempo em que recomenda os cursos de curta duração de caráter tecnológico, também o faz pela via da diferenciação institucional, uma vez que esses são oferecidos majoritariamente por instituições não universitárias, cujo número é de maior abrangência no Brasil, conforme pode ser constatado pelos dados que seguem:

Tabela 6 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Universidades (Brasil - 1995 a 2017)

Ano	UNIVERSIDADES				
	Total	Públicas	%	Privadas	%
1995	135	72	53%	63	47%
2000	156	71	46%	85	54%
2005	176	90	51%	86	49%
2010	190	101	53%	89	47%
2015	195	107	55%	88	45%
2017	199	106	53%	93	47%

Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Gráfico 6 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Universidades (Brasil - 1995 a 2017)



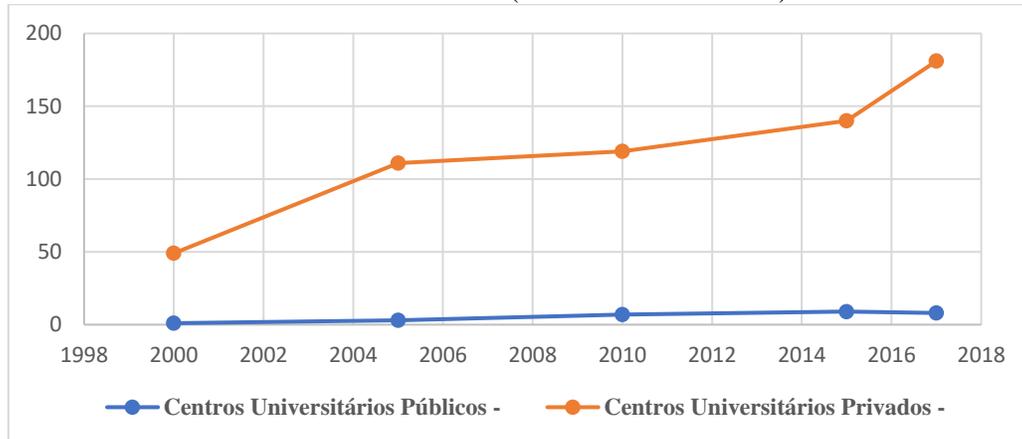
Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Tabela 7 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa – Centros Universitários (Brasil - 1995 a 2017)

Ano	CENTROS UNIVERSITÁRIOS				
	Total	Públicos	%	Privados	%
1995	0	-	0	-	0
2000	50	1	2%	49	98%
2005	114	3	3%	111	97%
2010	126	7	6%	119	94%
2015	149	9	6%	140	94%
2017	189	8	4%	181	96%

Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Gráfico 7 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Centros Universitários (Brasil - 1995 a 2017)



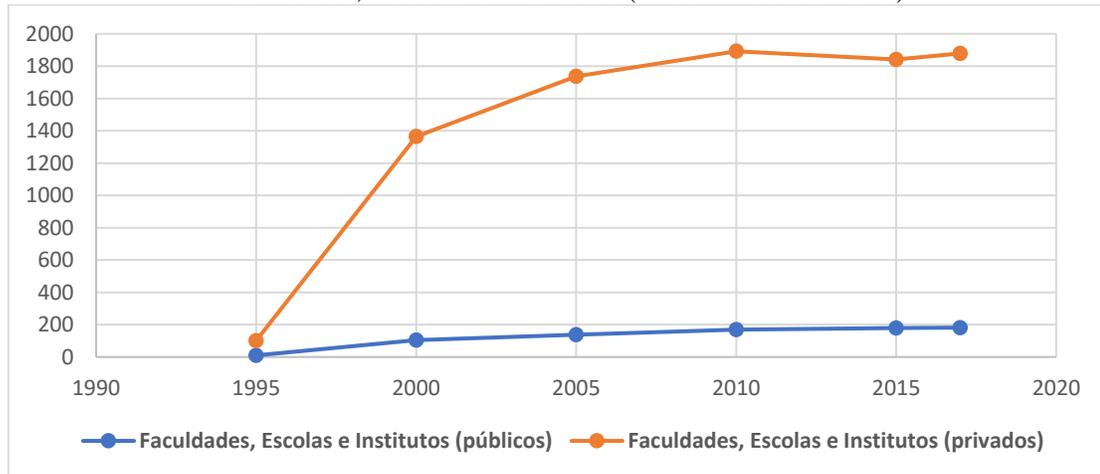
Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Tabela 8 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Faculdades, Escolas e Institutos (Brasil - 1995 a 2017)

Ano	FACULDADES, ESCOLAS E INSTITUTOS				
	Total	Públicos	%	Privados	%
1995	111	10	9%	101	91%
2000	1.469	104	7%	1.365	93%
2005	1.875	138	7%	1.737	93%
2010	2.062	170	8%	1.892	92%
2015	2.020	179	9%	1.841	91%
2017	2.060	182	9%	1.878	91%

Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Gráfico 8 – Expansão de IES por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Faculdades, Escolas e Institutos (Brasil - 1995 a 2017)



Fonte: Censo da Educação Superior (1995-2017).

Os dados das tabelas e gráficos mostram que a partir de 1995, a diversificação da organização acadêmica pelos estabelecimentos isolados, que historicamente é maior no Brasil, alcança índices sem precedentes sob a guarda do Banco Mundial. Ao mencionar experiências exitosas em alguns países do mundo³⁷, o Relatório do Banco Mundial (1995) argumenta que “la principal ventaja de esas instituciones es el menor costo de los programas, que es el resultado de los cursos más breves, las tasas de deserción más bajas y el menor gasto anual por estudiante” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 34), o que distancia ainda do modelo *humboldtiano* de Educação Superior para o desenvolvimento da pesquisa científica.

Outra iniciativa que o documento propõe para a elevação das taxas do acesso ao Ensino Superior é a modalidade de Educação a Distância (EaD): “la educación a distancia puede ser eficaz para aumentar a un costo moderado el acceso de los grupos desfavorecidos, que por lo general están deficientemente representados entre los estudiantes universitarios” (p. 36).

A modalidade de Ensino a Distância, que até meados da década de 1990 era voltada principalmente para cursos profissionalizantes e de complementação de estudos, recebe amparo legal pelo Artigo 8º, da Lei 9.394, de 20 de dezembro 1996 para todos os níveis de ensino do Sistema Federal e de Educação Continuada, mais tarde regulamentado pelo Decreto n.º 2.484, de 10 de fevereiro de 1998 e legislação complementar. Além de propiciar contratos vultosos com

³⁷ O Relatório aponta como exemplos países que adotaram cursos tecnológicos de duração média de 2 anos com diminuição nos custos: Ghana, na África; Polônia, na Europa, México, na América do Norte; Singapura, na Ásia, Bangladesh, na Índia, além do Brasil, com a experiência do SENAI.

empresas privadas de plataformas digitais, as dificuldades de acesso à rede de informática e, conseqüentemente ao dispositivo digital pela população de baixa renda, especialmente em localidades distantes dos centros urbanos em que há escassez de recursos tecnológicos para o acesso virtual e de energia elétrica, abre espaços para uma formação humana e acadêmica fragilizada por essas dificuldades e pela ausência da interação direta com os sujeitos em sala de aula, facilitadora da interlocução presencial, importante instrumento para o aprofundamento teórico e o crescimento acadêmico.

No caso específico do Estado do Amazonas, se, por um lado, ainda que pesem as críticas acima, a modalidade à distância poderia levar oportunidade de acesso ao Ensino Superior à população de baixa renda, moradora dos lugares mais longínquos da capital, em face da distância geográfica entre a maioria dos seus municípios e a capital, por outro, é patente a dificuldade atual de comunicação virtual nos municípios do interior do Estado que se encontram localizados em área de densa floresta e entrecortada por rios.

Ainda no marco da expansão do Ensino Superior, na próxima seção será analisado o processo de oligopolização e internacionalização pela via da abertura do capital, o crescimento e a consolidação da burguesia de serviços (RODRIGUES, 2007).

1.4 Oligopolização do Ensino Superior no Brasil: quando novos atores entram em cena

O processo de oligopolização de empresas de capital aberto de Ensino Superior é outro fenômeno que vem contribuindo para o acelerado processo de privatização a partir da promulgação da LDBEN/1996, dinâmica que vem se formando nesse campo de negócios por meio de aquisições e fusões por grandes empreendimentos de grupos estrangeiros, com recursos de bancos de investimentos norte-americanos que encontram no Brasil facilidades para a expansão de seus negócios. Nesse estudo, o conceito de oligopólio é o adotado por Chesnais (1996, p. 36-37; 92-93): “é o modo principal de organização das relações entre as maiores firmas mundiais não tanto como uma forma de mercado ou uma estrutura de oferta e sim como um espaço de rivalidade [...], de concorrência encarniçada, mas também de colaboração entre os grupos”.

É o caso da empresa corporativa Kroton Educacional, uma das maiores organizações privadas do Brasil, de capital aberto, presente atualmente em 550 municípios brasileiros. Além da

rede Pitágoras³⁸ de Ensino Fundamental e Médio, a que teve origem, em 2007, a aquisição do grupo Iuni Educacional em 2010, da Universidade Norte do Paraná (Unopar) em 2011 e da Anhanguera em 2013, forma uma das maiores empresas de educação do mundo com mais de um milhão de estudantes distribuídos em 800 faculdades e 810 escolas associadas.

Após a fusão com a Anhanguera, a Kroton passou a contar com 125 unidades de Ensino Superior, presentes em 18 estados e 83 cidades brasileiras, além de 726 Polos de Graduação EAD credenciados pelo MEC localizados em todos os estados brasileiros e também no Distrito Federal. A Companhia ainda conta, na Educação Básica, com mais de 870 escolas associadas em todo o território nacional. Por fim, a fusão com a Anhanguera adicionou ao portfólio mais de 400 polos de cursos livres e preparatórios.³⁹

A aquisição do grupo Estácio de Sá, negociada desde 2016, possibilitou a consolidação da corporação como a maior instituição privada do planeta, com a fatia de 1,6 milhão de estudantes, o que corresponde aproximadamente a 27% das matrículas do setor privado e 20,5% das matrículas do Ensino Superior no Brasil, com operações concentradas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, todos os estados do Nordeste e em alguns da região Norte, incluindo o Estado do Amazonas, com mais de 300 mil estudantes matriculados.

Nos últimos 12 meses, a companhia Kroton acumulou um lucro líquido de R\$ 2.36 bilhões e encerrou o terceiro trimestre de 2017 com o lucro líquido de R\$ 450.83 milhões e cotações nas bolsas de valores de São Paulo – Bovespa e da BM&F. Nesse ritmo, a companhia fechou o mês de setembro de 2017 com um ativo total de R\$ 18.47 bilhões e um patrimônio líquido de R\$ 15.04 bilhões. Sobre esse resultado, Mancebo esclarece:

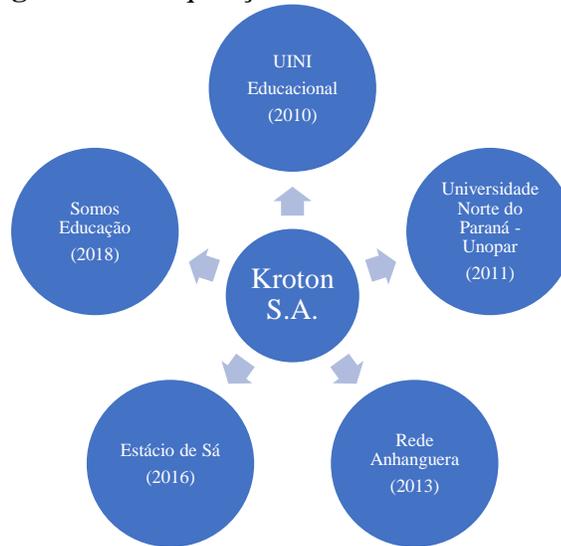
Sinteticamente, temos o seguinte quadro: o setor privatista tem se consolidado em uma nova economia de escalada, em que grandes grupos oferecem ensino superior barato, com uma qualidade sofrível, e sob a forma de ensino a distância, etc. Os grandes grupos, muitos bons na área de gestão, compram instituições que estão baratas, endividadas, com muitos passivos e reestruturam via administração gerencialista as dívidas e os riscos, até reverter a situação e a empresa voltar a dar resultado (lucro). Por fim, as grandes redes nacionais de educação superior privado/mercantis abrem seu capital e passam a negociar ações na Bolsa de Valores (BOVESPA), com ampla margem de lucro (MANCEBO, et. all., 2013, p. 24).

³⁸ O colégio Pitágoras iniciou suas atividades na década de 1960 e em 1979 começaram as operações internacionais com a abertura de colégios Pitágoras em diversos países do mundo: China, Mauritânia, Congo, Perú, Equador e Angola, em parcerias com grandes empresas. Cf. <https://eb.vagas.com.br/kroton/sobre>. Acesso em: 20 nov. 2019.

³⁹ Perfil Corporativo. Disponível em: <http://www.kroton.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

O Diagrama 1, evidencia a assertiva da autora e apresenta a evolução de aquisições da companhia Kroton. A Tabela 9 apresenta a progressão de lucro da empresa no Brasil.

Diagrama 1 – Aquisições da Kroton S.A. no Brasil



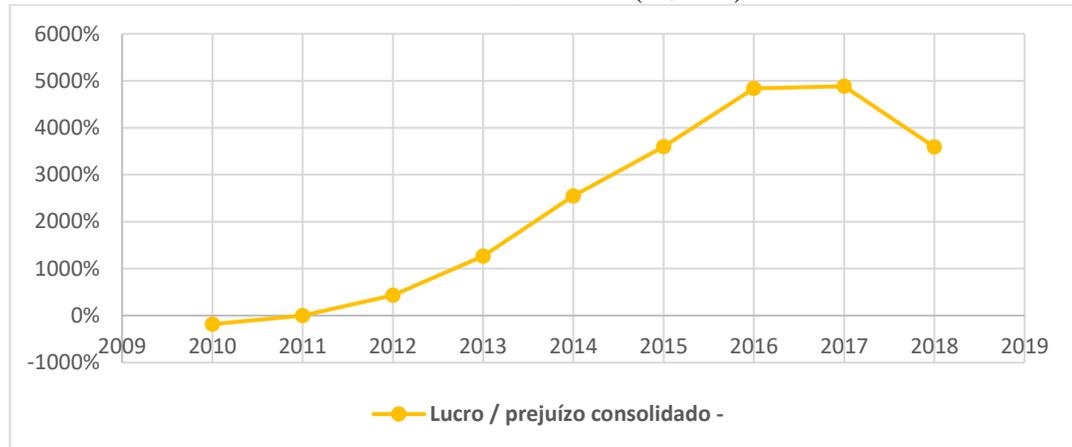
Fonte: Elaborado pela autora com informações retiradas de <http://www.kroton.com.br/>

Tabela 9 – Companhia Kroton S.A. Dados Econômico-Financeiros. Progressão de lucro no Brasil de 2009 a 2018 (R\$ Mil)

Ano	Receita de Venda de Bens e/ou Serviço (R\$ Mil)	Despesa (R\$ Mil)	Lucro / Prejuízo consolidado no período (R\$ Mil)	Crescimento do Lucro Consolidado
2009	341.179	303.415	37.764	-
2010	599.681	631.037	-31.356	-183%
2011	734.553	697.178	37.375	-1%
2012	1.405.566	1.203.522	202.044	435%
2013	2.015.942	1.499.372	516.571	1.268%
2014	3.774.475	2.773.875	1.000.600	2.550%
2015	5.265.058	3.868.924	1.396.134	3.597%
2016	5.244.718	3.380.083	1.864.635	4.838%
2017	55.577.48	3.724.444	1.882.316	4.884%
2018	6.0607.08	4.667.852	1.392.856	3.588%

Fonte: Elaborado pela autora com informações retiradas de <http://www.kroton.com.br/>.

Gráfico 9 – Companhia Kroton S.A. Dados Econômico-Financeiros. Progressão de lucro no Brasil de 2009 a 2018 (R\$ Mil)



Fonte: Advanced Financial Network - DEFN (2018).

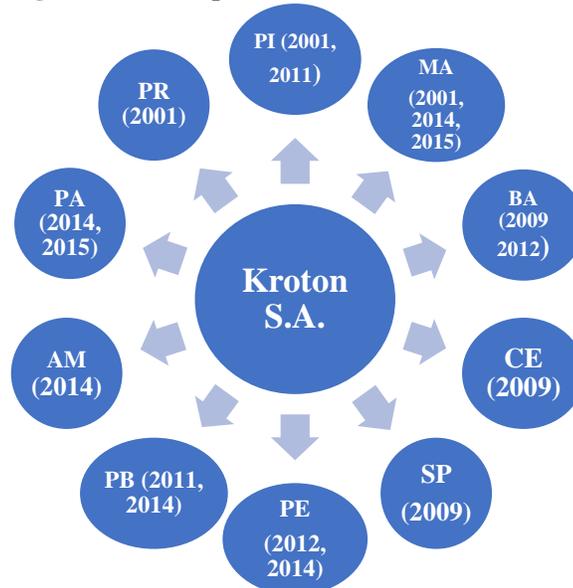
No demonstrativo “Receita de Venda de Bens e/ou Serviço”, o balanço da companhia apresenta nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 a discriminação da receita por nível de ensino, conforme demonstrado pela Tabela 10:

Tabela 10 – Receita por nível de ensino - Companhia Kroton S.A. (2009 a 2011)

Ano	Receita de Venda de Bens e/ou Serviço (R\$ Mil)	Educação Básica	Educação Superior
2009	341.179	136.679	238.082
2010	599.681	120.551	479.130
2011	734.553	136.679	597.874

Fonte: Advanced Financial Network - DEFN (2018).

Apesar do resultado consolidado geral da companhia durante esses exercícios financeiros (2009, 2010 e 2011) ter sido de pequena proporção, se comparado aos exercícios posteriores, o lucro com a Educação Superior se manteve alto, o que mostra que esse segmento é sustentável e lucrativo e o que pode ter sido um indicador para o crescimento da companhia ao longo dos anos, com a criação de novas unidades de Ensino Superior, alcançando, a partir de 2009, significativa expansão no território nacional com 17 IESPs nas grandes capitais (conforme apresenta o Diagrama 2) e 83 nos demais municípios.

Diagrama 2 – Expansão da Kroton S.A. no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos através do site: <http://ri.kroton.com.br/pt-br/a-kroton/historico/>

Outra gigante no ramo das empresas de ensino superior é a inglesa Pearson, que em 2007 abriu capital no mercado de ações da Bovespa e realizou, em 2010, a aquisição do Sistema COC de Educação e Comunicação/Uniseb. A companhia se encontra presente em 70 países e representa hoje um dos maiores oligopólios da educação do mundo. Sob a manchete “Pearson e Sistema Educacional Brasileiro anunciam uma parceria estratégica no Brasil”, a empresa divulgou:

Pearson e Sistema Educacional Brasileiro (SEB), uma das principais empresas de educação do Brasil, anunciam uma parceria estratégica para desenvolver produtos e serviços educacionais para o mercado de educação brasileiro de rápido crescimento. Nos termos do acordo, a Pearson adquirirá o negócio de sistemas de aprendizagem escolar da SEB e fornecerá tecnologia e materiais às instituições educacionais da SEB. Pearson assina um acordo definitivo para adquirir a divisão de sistemas de aprendizagem da SEB por uma contrapartida em dinheiro de R\$ 888 milhões (US \$ 497 milhões, £ 326 milhões) ou R\$ 22 por unidade. A família Zaher, o acionista majoritário de 70% da SEB, manterá a escola e as instituições de ensino superior da SEB, que se tornarão importantes clientes da Pearson.⁴⁰

A corporação norte-americana Laureate International Universities também está presente entre as gigantes do Ensino Superior no Brasil, com mais de 1 milhão de estudantes distribuídos

⁴⁰ Cf. <http://timeline.pearson.com/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

entre setenta instituições de 25 países, dentre essas sete na América Latina e 12 instituições no Brasil, conforme mostra o Diagrama 3:

Diagrama 3 – Expansão da rede Laureate International Universities na América Latina



Fonte: Laureate International Universities na América Latina (Linha do Tempo) <https://www.laureate.net/AboutLaureate/TimeLine>. Acesso em 18 fev. 2018.

No Brasil, a companhia Laureate International Universities é formada por 12 diferentes faculdades, centros universitários e universidades, contemplando mais de 50 *campi* em oito Estados⁴¹, além da educação a distância (EAD) conforme diagrama que segue:

Diagrama 4 – Distribuição da Laureate International Universities no Brasil



Fonte: Laureate International Universities no Brasil/Linha do Tempo. <https://www.laureate.net/AboutLaureate/TimeLine>. Acesso em 18 fev. 2018.

⁴¹ São eles: Amazonas (AM), Bahia (BA), São Paulo (SP), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS).

No trimestre encerrado em 30 de setembro de 2017, a empresa arrecadou US\$ 103,5 milhões, em comparação com o lucro líquido de US\$ 80,9 milhões no terceiro trimestre de 2016, como se vê no Quadro 1. Esse resultado foi comemorado por Becker, seu fundador-presidente e diretor executivo: “[...] Temos o prazer de relatar um crescimento favorável nas matrículas em muitos dos nossos principais mercados durante nossa incorporação no período, incluindo resultados particularmente fortes no Brasil (LAURETE, 2017, *online*).

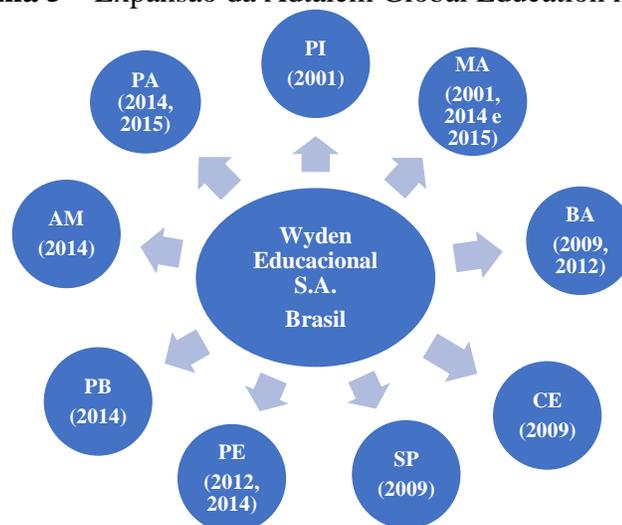
Quadro 1 – Progressão de lucro Laureate International Universities - Brasil (2016 a 2017)

LAUREATE INTERNACIONAL UNIVERSITIES S.A.	
Ano	Lucro (US\$ Milhões)
2016 (terceiro trimestre)	US\$ 80.900
2017 (último trimestre)	US\$ 103.500

Fonte: Elaborado pela autora a partir de <https://www.laureate.net/newsroom#t1>. Acesso em: 18 fev. 2018.

Outra corporação americana que tem representação na cidade de Manaus é a Adtalem Global Education, antiga DeVry. A empresa matriz foi formada em 1973, em Chicago, como Corporação Keller-Taylor e, em 1987, adquiriu o Instituto DeVry. A partir de 1991, tornou-se sociedade anônima de capital aberto negociado na bolsa de valores de Nova Iorque e, em março de 2018, assume no Brasil a nomenclatura Wyden Educacional com 12 unidades localizadas no Norte, Nordeste, Sudeste, conforme o Diagrama 5:

Diagrama 5 – Expansão da Adtalem Global Education no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos através do site: <https://www.wyden.com.br/>. Acesso em 18 fev. 2018.

Quadro 2 – Aquisições no Brasil pelas Kroton, Laureate, Pearsn e DeVry - 2001 a 2018

ANO	CORPORAÇÕES / AQUISIÇÕES			
	KROTON ⁴² Brasil – 2007	LAUREATE	PEARSON	DEVRY
2001		-	-	Facid/Wyden Facimp/Wyden (2.000 estudantes)
2005	-	Universidade Anhembí Morumbi (51%)	-	-
2007	-	FG Faculdade Guararapes – PE	-	-
		Uninorte – AM		
		Business School São Paulo		
		Universidade Internacional da Paraíba – FPB		
		Universidade Potiguar – UnP		
2008	-	Centro Universitário FADERGS	-	-
2009	-	-	-	ÁREA1/Wyden
				UniFanor/Wyden
				UniMetrocamp/Wyden
2010	UNIC (Universidade de Cuiabá) Educativa Faculdade de Macapá (FAMA)	Escola de Administração de Empresas da Bahia, a UNIFACS - Unifacs-BA	Sistema Educativo Brasileiro (SEB) ⁴³	-
		Centro Universitário Ritter dos Reis - Uniritter-RS		
2011	Universidade Norte do Paraná (Unopar) A maior EAD do país	-	-	-
2012	-	Cedepe Business School – PE	-	Faculdade Ruy Barbosa/Wyden
				UniFavip/Wyden
2013	-	Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP (100%)	-	Faculdade ISL/Wyden
2014	Rede Anhanguera Uniderp Rede LFG	-	-	Faci Wyden
				Faculdade FBV Wyden
				Faculda de ISL Wyden
				Faculdade Martha Falcão Wyden
				UniFBV Wyde
2016				
2018	Somos Educação	-	-	-

Fontes: https://www.mzweb.com.br/kroton2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=32813;
<https://www.laureate.net/NewsRoom/PressReleases/2017/11/LaureateEducationReportThirdQuartr2017Results>;
<http://timeline.pearson.com/>. Acesso em 18 fev. 2018. Elaborado pela autora (2020).

⁴² A Kroton e a Estácio informam que se encontra em andamento o processo de aprovação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) da combinação de negócios entre elas: “As Companhias continuarão cooperando entre si com vistas a concluir a Operação, à luz do que dispõe o Protocolo e Justificação da Incorporação das Ações de Emissão da Estácio pela Kroton, e no melhor interesse das Companhias, de seus acionistas e da comunidade acadêmica em geral, e manterão seus acionistas e o mercado em geral informados sobre a evolução da matéria aqui tratada.” Cf. Comunicado ao mercado. **Kroton Educacional**, 2017. Disponível em: https://www.mzweb.com.br/kroton2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=32868&id=240638. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁴³ Atualmente o SEB abrange o seguinte conglomerado: Escola Concept, Pueri Domus, Escola SEB, Dom Bosco, Esfera Escola Internacional, Cecan (Ensino Infantil, Fundamental e Médio), Colégio UNIMASTER, Colégio GEO, EPD, Unidombosco, SEB COC Floripa, De A a Z e Colégio Visão.

Com mais de 52 mil estudantes em território brasileiro, a companhia de sociedade anônima está representada em Manaus pela Faculdade Martha Falcão Hyden desde 2014. O Quadro 2 apresenta um resumo das aquisições feitas por esses grupos no período compreendido entre de 2001 a 2018.

O que se pode inferir desse cenário de expansão do Ensino Superior brasileiro desde o período desenvolvimentista, sacralizado com a Reforma da Educação Superior de 1968, e que recebe continuidade especialmente com a LDBEN/1996, é que o processo de privatização/mercantilização desse nível de ensino foi cada vez mais acentuado e alcança seu apogeu com as políticas de expansão do ensino superior no contexto do neoliberalismo, com seu marco regulatório, e se configura em novos contornos pela via do setor privado, com formação de oligopólios educacionais, constituindo o que Rodrigues (2007) denomina de “fração da nova burguesia de serviços”:

A nova burguesia de serviços ocupa uma posição particular na estrutura econômica, social e política brasileira. Pois se, por um lado, não dispõe do poder econômico dos grandes grupos industriais, representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), por outro lado, vem sendo favorecida pela posição estratégica que ocupa na política neoliberal, posto que é herdeira direta da destruição dos serviços públicos, promovida principalmente pelas políticas neoliberais (RODRIGUES, 2007, p. 59).

O que importa para o mercado educacional, nessa rota de expansão, não é a instalação de unidades e criação de cursos para o desenvolvimento local, mas a capacidade de “consumo” dos seus “clientes”, o que orienta para a instalação de novas unidades e cursos de Ensino Superior como em outra qualquer empresa. São os estudos de mercado que identificam demandas de potencial poder aquisitivo para a instalação de unidades de ensino e que assim asseguram o pagamento de mensalidades de cursos que oferecem retorno lucrativo.

Esse é o quadro em que se configura a expansão do setor privado durante os anos de 1990 e que se espalha na década seguinte. O Art. 13, § 4º e 5º da proposta de Reforma do Ensino Superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva se propunha a vedar a franquia internacional no sistema de Educação Superior e limitar a participação de pelo menos 70% (setenta por cento) do capital das instituições de Ensino Superior privado com fins lucrativos a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, porém não chegou sequer a ser matéria de votação pelo Congresso Nacional. Esse cenário representa a continuidade do adensamento do capital internacional no Ensino Superior nesse campo econômico, expressa pela diluição das fronteiras do Estado-Nação que, como visto,

alcança um ápice expansivo sem precedentes, mas que mostra sinais de esgotamento nos últimos dois anos deste estudo, assunto que será tratado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO II

2 O PROUNI NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

*“Livros tão caros, tanta taxa para pagar
Meu dinheiro muito raro
Alguém teve que emprestar...”
(Martinho da Vila, 1969)*

Este capítulo tem por objetivo analisar a relação entre o público e o privado no contexto do Estado capitalista, em que se insere o Programa Universidade para Todos (Prouni), para compreender as mudanças dessa relação e seus rebatimentos na configuração do Estado contemporâneo, e suas determinações para a constituição das políticas públicas de Educação Superior.

Considera-se que as políticas públicas sociais são resultantes de processos que se revelam como respostas à questão social, desveladas por movimentos que se apresentam na sociedade de classes e como resultado de relações de conflitos que não se mostram em sua imediaticidade, justamente por serem permeadas por contradições e tensões.

Apresentam-se, assim, no contexto da estrutura capitalista, como resultado do movimento histórico, das manifestações de classe e das transformações sociais em que têm o Estado como seu principal interlocutor. Do ponto de vista econômico, relacionam-se com as questões estruturais e com seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida. Do ponto de vista político, se expressam pelas forças políticas resultantes da luta de classes. Do ponto de vista cultural, estão relacionadas às estratégias hegemônicas que se configuram a partir de valores ideoculturalmente construídos (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Tendo como escopo a assertiva das autoras, pode-se compreender que as políticas públicas sociais não podem ser analisadas somente a partir de suas expressões imediatas e como manifestação isolada das inter-relações que as constituem, mas devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, eivadas de múltiplas condições causais que determinam sua existência.

Nessa direção teórica, entende-se por políticas públicas um conjunto de ações em movimento, como resultado da correlação de forças entre o público, representado pelo Estado, e o privado, representado pela sociedade civil, para dar respostas às pressões sociais com o fim de

conter os conflitos e manter a ordem em uma realidade prenhe de contradições e interesses divergentes (*ibid*).

Nessa concepção, as políticas públicas são viabilizadas pelo governo executivo do Estado, que aqui é concebido como o mediador privilegiado da correlação de forças e conflitos de classes, e que busca conciliar os interesses antagônicos para a manutenção ordem social. É nesse sentido que se torna relevante conhecer a sua dinâmica nas várias conjunturas históricas.

Segundo Kosik (1976, p. 15), conhecer a totalidade não significa conhecer todos os aspectos de uma realidade, muito menos oferecer um quadro geral em que esta se insere ou se encontra sobreposta com a soma de suas partes, mas aproximar-se da realidade de forma que sejam desvelados, em parte, o modo causal do fenômeno expresso. Dessa maneira, infere-se que a complexidade dos fenômenos sociais que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana também penetram na consciência dos indivíduos, assumindo um aspecto independente e natural que constituem o mundo da pseudoconcreticidade e que só se torna real quando a ele se é submerso para o desvelamento de sua essência. Assim sendo, a realidade há de ser revelada a partir da aparência, para quando alcançada a sua essência, expressar as mediações que a determinam e que nela estão envoltas.

É nesse sentido que o esforço centra-se em capturar o seu movimento para a compreensão da dinâmica que move a relação entre o público e o privado, em que se manifestam as políticas públicas sociais, para lançar luz sobre o objeto de pesquisa.

Para dar concretude à análise sobre o Programa Universidade para Todos, este capítulo se estrutura em três seções: a primeira faz uma breve reflexão sobre a política de imunidade e isenção fiscal e a relação público-privado no contexto da expansão do Ensino Superior no Brasil, fazendo ainda uma digressão sobre a política de isenção fiscal no campo da Educação, para situar as suas determinações no processo de expansão do Ensino Superior e no seu decurso histórico; a segunda seção situa as motivações que levaram à proposta de criação do Programa Universidade para Todos durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010); e a terceira analisa as alterações suscitadas em seu transcurso legal desde a primeira versão do Programa, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004, passando pela Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004 para, finalmente, instituir a Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

2.1 Breve reflexão sobre a política de imunidade e isenção fiscal e a relação entre o público e o privado no contexto da expansão do Ensino Superior no Brasil

O debate acerca das categorias público e privado remonta à filosofia clássica de Aristóteles (384-322 a.C.), quando o espaço público - a cidade, a *polis* grega - era o local privilegiado para o exercício da política pelos homens livres (*koinê*), enquanto o espaço privado ficava restrito ao indivíduo comum (*idia*), à família, às mulheres, à subserviência, ao trabalho manual, àqueles que não pertenciam à ordem pública e que eram, portanto, considerados indignos do espaço público.

Na filosofia política burguesa de John Locke (1991), o debate acerca das categorias público e privado ganha força política quando o autor argumenta que o Estado, representado pelo governo civil, deveria ser revestido de caráter público para garantir e consolidar o poder guardião dos indivíduos singulares e de seus bens, estabelecendo entre esses uma linha de fronteira definida e consolidada da relação entre o público e o privado.

Para que isso acontecesse, o pensador argumenta que seria necessário a instituição da sociedade política, isto é, da esfera pública, que só poderia existir quando os homens, em livre arbítrio, concordassem em abrir mão de seus direitos naturais e erigissem livremente uma autoridade comum para dirimir os conflitos de interesses e proteger a vida, a liberdade, o trabalho e, principalmente, a propriedade privada.

Nesse sentido, a liberdade civil seria, sob o estatuto do Estado, comum para todos os cidadãos, a fim de resguardar os interesses individuais. É nessa direção que o Estado, na concepção de Locke (1991), adquire caráter público, no sentido liberal burguês, para se apresentar como defensor dos interesses privados e individuais na fronteira entre o público e o privado.

Em concepção oposta ao pensamento lockiano, Engels (1984) asseverava que o Estado se firma das complexas e conflituosas relações sociais para conciliar os interesses divergentes entre o público e o privado condicionados pela materialidade da vida em sociedade.

Para Marx e Engels (2007, p. 27), o Estado nasce do movimento dinâmico da sociedade de classes. Esse, portanto, não é superior e nem externo às relações sociais, mas é a sua própria expressão, o *locus* das relações de produção e reprodução da vida material e espiritual, condicionado pela correlação de forças das classes fundamentais e dos interesses contraditórios entre o público e o privado e representa os interesses da classe burguesa.

Assim, o poder político firma-se e desenvolve-se sob as condições objetivas que se dão pela relação entre os homens e a relação desses com o trabalho na esfera produtiva, enquanto categoria

fundante do ser social. E a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção sobre o trabalho, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que expressa os seus interesses constituídos em políticas, normas e leis (DURIGUETTO; MONATAÑO, 2011, p. 36).

Esse Estado, que na fronteira entre o público e o privado adquire caráter diferenciado para atender aos interesses divergentes das classes sociais em respostas às correlações de forças entre o capital e o trabalho, amplia-se quando os conflitos de classes ameaçam a sua legitimidade, sem, no entanto, alterar sua base constitutiva (GRAMSCI, 1978).

Dessa forma, por estarem assim imbricados no *ethos* do capital e na representação de interesses opostos, o público e o privado estão relacionados ao movimento do capital e do trabalho que dá sustentação às suas contradições internas, até que essas se encontrem ameaçadas por novas forças sociais e sejam suplantadas por crises que levem à classe dominante a encontrar estratégias para a superação e continuidade do seu projeto político de classe.

Essa reflexão torna-se pertinente para a compreensão da implantação e configuração das políticas públicas no Brasil que propiciaram a política de imunidade fiscal no campo da Educação privada, e que tem materialidade a partir da década de 1930 decretada pela Constituição Federal de 1934, quando instituiu a imunidade de quaisquer tributos para as instituições privadas de Educação, conforme enunciado pelo Art. 154 dessa Carta Magna: “Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo” (BRASIL, 1934).

Vale esclarecer que entre imunidade e isenção tributárias há diferenças conceituais:

Imunidade e isenção tributária são conceitos diferentes. Imunidade tributária consiste na vedação da instituição de tributos em determinados casos quando estabelecidos pela Constituição Federal. Isenção tributária é uma forma de exclusão do crédito tributário decorrente de Lei ou Ato específico que determine as condições e requisitos para sua concessão⁴⁴.

Mais adiante, o Art. 157, § 2º da Constituição Federal de 1934 assegurava que parte dos fundos especiais do Estado aplicar-se-iam em fornecimento de material escolar e bolsas de

⁴⁴ Cf.: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/imunidade-isencoes-e-reducoes/introducao>. Acesso em: 17 out. 2018.

estudos⁴⁵. Por esse dispositivo, a Carta Magna incentivava a criação de institutos de ensino profissional, com o apoio de imunidades fiscais pelo Estado, à população de baixa renda, sem, no entanto, esclarecer os critérios “oficiais de idoneidade”, de renda e sem mencionar critérios de contrapartidas dos benefícios concedidos aos seus estudantes.

Mais tarde, o Art. 129 da Constituição Federal de 1937, na vigência do Estado Novo, não só aumentara o dispositivo de imunidade fiscal, como também assegurara o dever do Estado na criação de instituições públicas de ensino, somente onde faltassem recursos necessários à educação por instituições privadas, bem como auxílios, facilidades e subsídios do poder público às escolas particulares de Ensino pré-vocacional, profissional e escolas para aprendizes criadas pelas indústrias e sindicatos aos filhos de operários e associados, respectivamente⁴⁶, sem menção sobre qualquer retorno dessas concessões.

A Constituição Federal de 1988 manteve o mesmo dispositivo sobre a imunidade de impostos para as instituições de Educação, porém acrescentou na sua redação a ressalva de que essas deveriam se encontrar na categoria “sem fins lucrativos”, abrindo aí um flanco para a possibilidade legal de instituições de educação com fins lucrativos, por oposição, conforme indica Davies (2002):

É verdade que a CF de 1988 rompia com a tradição ao permitir a existência de escolas privadas com fins lucrativos, o que, se foi uma conquista para os defensores da visão empresarial da educação, não significou necessariamente que elas tenham assumido, em seus estatutos, esse objetivo. Até porque, se declarassem ter fins lucrativos, passariam a arcar com despesas volumosas que não tinham antes, como o pagamento de impostos e contribuição previdenciária (DAVIES, 2002, p. 157).

⁴⁵ O Art. 157 da CF/1934 estabelecia que a União, os Estados e o Distrito Federal reservariam parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos fundos de Educação. E o § 1º desse Artigo complementava: “As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituiriam, nas três esferas de poder, os fundos especiais que seriam aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em Lei.” Já o § 2º acrescentava que esses mesmos fundos aplicar-se-iam em auxílios aos alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

⁴⁶ Art. 129. “A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma Educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionaes. O ensino pre-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de Educação, o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de Ensino Profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público.”

Além das Constituições Federativas que garantiram a imunidade fiscal, outros dispositivos legais reiteraram e complementaram a política de concessão, adotando medidas de isenção, incentivos e outras contribuições em favor das instituições privadas de Educação, sem política de contrapartida em benefício da classe trabalhadora, conforme pode ser observado na compilação das principais medidas sobre a matéria, apresentadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Principais dispositivos legais sobre imunidades e isenções fiscais no Brasil

Marco regulatório	Preâmbulo / dispositivo	Contrapartida
Constituição Federal de 1934	Art. 154. Os estabelecimentos particulares de educação [...], oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.	Sem contrapartida
Decreto-Lei n.º 5.844, de 23/9/1943	Art. 28. Estão isentas do imposto de renda: as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, educativo, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo e esportivo.	Art. 29. As isenções de que trata o artigo anterior serão reconhecidas mediante requerimento das interessadas, provando: [...] e) a aplicação integral dos lucros na manutenção e desenvolvimento dos objetivos sociais.
Constituição Federal de 1946	O Art. 31. V - Veda a cobrança de impostos sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social [...].	O Art. 31. [...] desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins.
Lei n.º 3.193, de 4/7/1957 (Disciplina a CF/1946)	Art. 1º. É vedado lançar imposto sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação [...].	Art. 1º.[...] desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins.
Lei n.º 3.470, de 28/11/1958 (Disciplina a CF/1946)	Art 113. Ficam isentas das tributações constantes desta lei, na forma do art. 31 da Constituição Federal, as instituições de educação [...] cujas rendas sejam aplicadas integralmente no país para fins educacionais.	Art 113. [...] cujas rendas sejam aplicadas integralmente no país para fins educacionais.
Lei n.º 4.506, de 30/11/1964	Art. 55. Serão admitidas como despesas operacionais as contribuições e doações efetivamente pagas: [...] III. Às instituições filantrópicas, para educação, pesquisas científicas e tecnológicas, desenvolvimento cultural ou artístico; IV. Sob a forma de bolsas de estudo e prêmios de estímulo à produção intelectual.	Sem contrapartida

	<p>§ 1º Somente serão dedutíveis do lucro operacional as contribuições e doações a instituições filantrópicas de educação, pesquisas científicas e tecnológicas, desenvolvimento cultural ou artístico que satisfaçam aos seguintes requisitos:</p> <p>a) estejam legalmente constituídas no Brasil e em funcionamento regular; b) estejam registrados na Administração do Imposto de Renda; c) não distribuam lucros, bonificações ou vantagens aos seus administradores, mantenedores ou associados, sob qualquer forma ou pretexto.</p>	
Lei n.º 4.917, de 17/12/1965	Isenta dos impostos de importação, de consumo, e de outras contribuições fiscais, os alimentos de qualquer natureza, e outras utilidades, adquiridos no exterior, mediante doação, pelas instituições em funcionamento no país, que se dediquem à assistência social.	Sem contrapartida
Lei n.º 5.127, de 29/9/1966	Isenta as instituições filantrópicas da contribuição de 1% (um por cento) sobre o montante da folha de pagamento [...] para o Banco Nacional de Habitação.	Sem contrapartida
Lei n.º 5.172, de 25/10/1966	<p>Art. 9º. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios:</p> <p>[...]</p> <p>IV - cobrar imposto sobre:</p> <p>a) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos.</p>	<p>Art. 14. O dispositivo no artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:</p> <p>[...]</p> <p>II - aplicarem integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais.</p>
Decreto-Lei n.º 194, de 24/2/1967	<p>Dispõe sobre a aplicação da legislação sobre o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) às entidades de fins filantrópicos.</p> <p>Art. 1º É facultado às entidades de fins filantrópicos [...] a dispensa de efetuar os depósitos bancários [...]</p> <p>I - com relação a todos os seus empregados; ou</p> <p>II - com relação aos seus empregados que não optarem pelo regime instituído nestes últimos diplomas legais citados.</p>	Sem contrapartida
Decreto-Lei n.º 999, de 21/10/1969	Institui Taxa Rodoviária Única (TRU) incidente sobre o registro e	Sem contrapartida

	licenciamento de veículos e dá outras providências. Art. 3º São isentos do pagamento da Taxa Rodoviária. Única: [...] c) As instituições de caridade.	
Decreto no 76.186, de 2/9/1975	Aprova o Regulamento para cobrança e fiscalização do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.	Sem contrapartida
Decreto-Lei n.º 91.030, de 5/3/1985	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências.	Sem contrapartida
Lei n.º 8.032, de 12/04/1990	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências. Art. 2º As isenções e reduções do Imposto de Importação ficam limitadas, exclusivamente: I - às importações realizadas: [...] b) pelos partidos políticos e pelas instituições de educação ou de assistência social;	Sem contrapartida
Lei n.º 9.311, de 21/11/1996	Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), e dá outras providências. Art. 3º A contribuição não incide: [...] V - sobre a movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira das entidades beneficentes de assistência social [...]	Sem contrapartida

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9311.html. Acesso em: 18. fev.2019.

É sabido que nas décadas de 1960 e 1970, a política para o Ensino Superior foi impulsionada para a expansão do segmento privado com a criação e o recrudescimento de instituições de Ensino Superior, propiciada, principalmente, pela política de incentivos de imunidades e isenções fiscais.

Nesse contexto, o governo militar foi pródigo em acentuar a conduta e oferecer mecanismos para o processo de financiamento e expansão do Ensino Superior por meio da Lei n.º 5.127, de 29/9/1966, concomitante com a Constituição Federal de 1967, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN) ao conceder imunidade de tributos sobre o patrimônio, a renda, às instituições de educação e às instituições de assistência social.

Com esses dispositivos, o governo militar criou para as instituições de Educação, em especial as de Ensino Superior, o *status* de imunidade e isenção fiscal.

No âmbito do poder municipal, as instituições de Ensino Superior privadas sem fins lucrativos ficaram imunes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS), prerrogativa que, segundo Carvalho (2005), potencializou suas reservas de lucro e proporcionou maior poder aquisitivo para a compra de bens e imóveis, permitindo-lhes a ampliação do número de estudantes e de serviços prestados, o que pode ter contribuído para o crescimento da receita institucional, uma vez que não incidia em ônus tributário sobre essas alocações e serviços.

No âmbito do poder federal, a isenção do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural contribuíram para a saúde financeira dessas instituições (DAVIES, 2002).

Além desse elenco de imunidades e isenções tributárias, as entidades filantrópicas, assim cadastradas pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), estavam isentas da cota patronal da Previdência Social devendo, em troca, reinvestir o seu *superavit* na manutenção e na expansão das atividades educacionais (CARVALHO, 2006).

Essa moldura legal, manifestada pela ausência do Estado no investimento de políticas públicas para a educação, revela que a correlação de forças garantiu para o capital a expansão das instituições de ensino superior privadas motivada pela pressão de diversos segmentos da sociedade brasileira, que se tornava cada vez mais urbana e industrializada, conforme esclarece Sampaio:

Para um contingente cada vez maior da população, a formação superior passava a fazer parte de seus projetos de realização pessoal e de ascensão social. A iniciativa privada, atenta às demandas de novos e potenciais consumidores, respondeu de forma ágil. No início, sob a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, que reconhecia e legitimava a ainda equilibrada dualidade do sistema de ensino superior e, depois, reforçada pelas disposições da Reforma Universitária de 1968, a expansão logrou rapidamente estabelecer uma relação de complementaridade entre o setor público e o privado (SAMPAIO, 2000, p. 29).

Esses condicionantes mobilizavam o setor privado de Educação Superior para atender a um potencial de demanda de mercado que se tornara potencial para o crescimento e a geração de lucro desse setor. Entre 1960 e 1980, o número de matrículas no Ensino Superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, em um crescimento de quase 500%.

No no setor privado, o crescimento foi de mais de 800% (SAMPAIO, 2000, p. 30). Segundo a autora, na década de 1980, o setor privado já era numericamente expressivo, respondia por cerca de 77% dos estabelecimentos de Ensino Superior.

No entanto, essa trajetória de crescimento já mostrava sinais de esgotamento com a crise estrutural do anos 1970, que apresenta no Brasil seus efeitos mais perversos na década seguinte, com a queda do poder aquisitivo da população causada pela recessão econômica, pelo aumento da taxa de desemprego e pelo desemprego estrutural, o que dificultou o pagamento das mensalidades pelos estudantes e a sustentabilidade das instituições privadas.

De fato, é a reprodução da situação vivida nos inícios dos anos 70 que leva a economia a enfrentar um novo ciclo recessivo no início dos anos 80. Isto é: inflação, expansão do mercado financeiro em detrimento do setor produtivo, que apresenta baixa evolução da utilização da capacidade instalada das empresas. Nesse sentido, os anos 80, a despeito da existência de períodos de recessão e recuperação, podem ser pensados no leito do desenvolvimento progressivo da crise, iniciada nos anos 70 e que se prolonga na presente década (MOTA, 2015, p. 59).

Corroborando com a assertiva da autora, os dados do IBGE revelam que só em 1984 o desemprego alcançou o índice de 7,1%, a maior taxa dessa década. Nesse mesmo ano, as matrículas no Ensino Superior privado sofreram um decréscimo de 951.853 para 734.454. Nesse cenário, o

país fazia a sua lenta e gradual transição democrática depois de quase 20 anos de regime militar. Com a economia estagnada, só eram crescentes as taxas de desemprego e de inflação e a dupla insatisfação dos setores médios da população brasileira que, também atingidos pelos efeitos da crise econômica, reclamavam seus direitos políticos suspensos durante o regime militar. Na educação, a gravidade do quadro manifestava-se na persistência do alto porcentual de analfabetismo, na restrita cobertura do ensino fundamental, agravada por altas taxas de repetência e de evasão escolar. Esses indicadores não só exibiam quantitativamente as renitentes distorções demográficas, sociais e econômicas nas diferentes regiões do País, como repercutiam de forma direta no estrangulamento do ensino médio, porta de saída da educação básica para o ensino superior (SAMPAIO, 2011, p. 30).

É evidente que esse cenário comprometeu a aceleração de crescimento do Ensino Superior privado, com a estagnação da demanda e sem sinais de reversão em curto prazo,

em contrapartida, as regulamentações para esse nível de ensino tornaram-se abundantes desde a redemocratização do país. Destacam-se a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, e a série de disposições legais partidas do Ministério da Educação e de seus órgãos assessores deliberativos no

período de abril a agosto de 1997. Para o setor privado, o final do século XX foi de ‘viração’, entendendo por isso a lógica da sobrevivência criativa; era necessário lidar com dois intervenientes: um Estado regulador, expedidor de disposições legais e normas burocráticas, e um mercado desaquecido. Nesse cenário já se identificam indícios de mudanças importantes no setor privado que, em breve, ganhariam densidade e rumo próprio. Adequando-se à nova legislação e buscando em suas brechas oportunidades para enfrentar a crise da demanda, alguns segmentos do ensino superior privado protagonizaram ações de empreendedorismo cujos resultados estão na base das transformações hoje em curso (SAMPAIO, 2011, p. 30).

As mudanças referidas pela autora dizem respeito a prerrogativa do Art. 207 da Constituição Federal de 1988, que disciplinou o princípio de autonomia das universidades, importante estatuto para as instituições do setor privado liberarem-se do controle burocrático do então Conselho Federal de Educação (CFE), especialmente no que diz respeito à criação e extinção de cursos na sede e ao remanejamento do número de vagas oferecidas, o que permitiu, entre 1985 e 1996, a ampliação de 20 para 64 universidades privadas no Brasil, evidenciando a percepção do setor de que instituições maiores e autônomas, com uma oferta mais diversificada de cursos, teriam vantagens competitivas na disputa pela clientela em um mercado estagnado (SAMPAIO, 2011).

No entanto, as iniciativas de maior impacto para a retomada do crescimento do Ensino Superior privado no país foi o marco legal da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e o Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997, que dispõe que as entidades mantenedoras poderiam assumir quaisquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial regidas pelo Código Civil Brasileiro (em seu Art. 24).

Ou seja, o artigo permitia às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterar seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial. Com base nesse dispositivo, passaram a ser classificadas como: entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular, em sentido estrito, com finalidade lucrativa. As últimas, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil no que diz respeito aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas; em outras palavras, passam a responder como entidades comerciais (SAMPAIO, 2011, p. 31)

Essa digressão procurou mostrar que a política de imunidade e isenção fiscal para a área da educação se encontra presente no Brasil desde a década de 1930, adensada durante o período militar, o que impulsionou a expansão do Ensino Superior privado.

Para além desse legado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, e o Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997, conforme mencionado acima, consolidaram a expansão do Ensino Superior no Brasil, que adquiriu novas nuances com o processo de financeirização e internacionalização desse setor.

É nesse contexto de expansão do Ensino Superior e arena de conflitos que o Programa Universidade para Todos é instituído no Brasil, como uma política pública de governo, em um cenário onde a relação entre o público e o privado é marcado historicamente por concessões em favor do capital e de seus interesses para a expansão do Ensino Superior setor privado.

2.2 A construção e a configuração do Programa Universidade para Todos

O Programa Universidade para Todos faz parte de um conjunto de propostas de Reforma do Ensino Superior do governo Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010), que teve início com a formação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁴⁷, encarregado de analisar a situação do Ensino Superior e apresentar um Plano de Ação para o seu enfrentamento.

O levantamento realizado pelo GTI, que subsidiou mais tarde a proposta para a criação do Programa pelos ministros de Estado da Educação, Tarso Fernando Herz Genro e da Economia Antonio Palocci Filho, apontava, por um lado, a situação de “crise” por que passava a Educação Superior pública federal, como resultado da desarticulação do setor público brasileiro e das consequências da crise fiscal do Estado que incidiam sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento e, por outro, do crescimento das instituições de Ensino Superior privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos (BRASIL, 2003a).

Para o enfrentamento desses problemas, o Grupo de Trabalho aponta como soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior público, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária “profunda”, considerando que as universidades federais representam uma pequena parte do sistema universitário brasileiro, privatizado ao longo dos últimos anos.

É como parte do programa emergencial para o enfrentamento da “crise” do Ensino Superior no Brasil nas décadas anteriores que é apresentada a proposta de criação do Programa Universidade para Todos, por meio do Projeto de Lei, seguido da Exposição de Motivos Institucional (EMI n.º

⁴⁷ Instituído por meio do Decreto de 20 de outubro de 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi encarregado de analisar a situação atual do Ensino Superior no Brasil e apresentar Plano de Ação visando a sua reestruturação, desenvolvimento e a democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

26, 2004) assinada pelos então ministros Tarso Fernando Hertz Genro, da Educação e Antônio Palocci Filho, da Economia.

A Exposição de Motivos Institucional (EMI n.º 26, de 2004) fundamentava-se no quadro de vagas ociosas existentes na rede privada de Ensino Superior, na ordem de 37,5%, e buscava de garantias o Governo Federal sobre a estabilidade no aporte de contenção dos recursos públicos em atendimento à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevista pela Constituição Federal de 1988.

Com base nos dados do Censo da Educação Superior, Exposição de Motivos Interministerial (EMI n.º 26, de 2004) argumentava que o número de matrículas no Ensino Médio havia praticamente dobrado entre 1998 e 2002, e que nesse período havia passado de 5,7 milhões para 9,8 milhões, e acentuara-se ainda mais no período entre 1996 e 2002, quando aumentara de 1.274.933 para 2.239.544.

Por outro lado, argumentavam os ministros, a capacidade de vagas do Ensino Superior público encontrava-se bem mais aproveitada, com apenas 5% de vagas não preenchidas, enquanto nas instituições privadas de Ensino Superior esse percentual de vagas ociosas quase que quadruplica (37,5%).

Mediante a esses argumentos, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI n.º 26, 2004) que embasou o Projeto de Lei para a criação do Programa Universidade para Todos tinha por principal alegação o quantitativo de jovens entre 18 e 24 anos de idade⁴⁸ que se encontrava fora desse nível de ensino e a ociosidade de vagas nas instituições de Ensino Superior privadas.

Segundo a proposta apresentada pela EMI n.º 26 de 2004, para incentivar as instituições de Ensino Superior setor privado ao preenchimento de suas vagas ociosas pelos estudantes de baixa renda seria concedido a isenção fiscal dos seguintes tributos federais:

- 1) Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ): destinado às pessoas jurídicas e às pessoas físicas a elas equiparadas com base no lucro, que pode ser real, presumido ou arbitrado. A alíquota do IRPJ é de 15% (quinze por cento) sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder R\$ 20.000,00 / mês (BRASIL, 2019a);

⁴⁸ Segundo o Ministério da Educação, a idade adequada para o Ensino Superior é entre a faixa etária de 18 e 24 anos.

- 2) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS): instituído pela Lei Complementar n.º 70 de 30.12.1991 é destinado às pessoas de personalidade jurídica para o financiamento da Seguridade Social nos termos do Inciso I do Art. 195 da Constituição Federal (BRASIL, 2019a);
- 3) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL): instituído pela Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988 incide sobre o lucro líquido do período-base, antes da provisão para o Imposto de Renda (BRASIL, 2019a);
- 4) Programa de Integração Social (PIS): instituído pela Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, é um programa de participação do trabalhador constituído por depósitos efetuados por empresas destinado ao pagamento de benefícios como o abono salarial e o seguro-desemprego (BRASIL, 2019a).

As isenções desses tributos seriam destinadas, cumulativamente, às instituições de Ensino Superior privadas que aderissem voluntariamente ao Programa, salvo as previstas em lei⁴⁹.

Note-se que antes da LDBEN de 1996, eram beneficiadas por imunidade e isenção fiscais somente as instituições de Ensino Superior privadas sem fins lucrativos de caráter filantrópico, comunitário e confessional, posto que a categoria com fins lucrativos não era reconhecida legalmente.

Outro argumento utilizado para a implantação do Programa residia em regulamentar as isenções já concedidas às instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias de Ensino Superior, cuja falta de transparência de cálculo para a gratuidade aplicada em assistência social “maculava a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País” (BRASIL, 2004b, p. 6).

Entre o encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara dos Deputados em 31 de maio e a edição da Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004, foram apresentadas 292 propostas de Emendas Modificativas por parlamentares, motivadas por reivindicações das instituições privadas de Ensino Superior, a maioria acatada, em evidente correlação de forças entre o capital e

⁴⁹ O Art. 5º da Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos, prevê que as instituições de Ensino Superior privadas beneficentes ficam obrigadas a oferecer 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) estudantes pagantes (atendidas às condições socioeconômicas) aos trabalhadores da própria instituição e dependentes até o limite de 10% das bolsas do Programa.

o trabalho na arena decisória do poder político do Congresso Nacional, diante das quais a proposta inicial do Prouni passa a ser desfigurada, conforme será analisado posteriormente.

A Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004, apresenta uma segunda versão do Programa, expressa pelas alterações substantivas no atendimento dos interesses dos representantes do setor privado de Ensino Superior para, finalmente, reconfigurar-se na Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, a versão final do Programa Universidade para Todos.

O Prouni é coordenado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) e os procedimentos de adesão das instituições de Ensino Superior privadas, das inscrições dos candidatos e de renovação das bolsas são realizados pelo Sistema Informatizado do ProUni (Sisprouni). Esse sistema, operado pela Direção de Tecnologia da Informação (DTI) da Secretaria Executiva do MEC, exige das IES que aderem ao Programa uma certificação eletrônica como forma de garantir o controle e a segurança do processo (BRASIL, 2009, p. 32).

A celeridade na tramitação das três versões do Programa (Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei) junto ao Congresso Nacional, mostra que o dispositivo legal do Prouni apresenta uma construção em que se manifestam, preponderantemente, a flexibilidade de sua propositura e as configurações iniciais, reduzindo as vantagens originalmente apresentadas aos estudantes de baixa renda em face dos interesses dos setores privados de Ensino Superior com “margem de manobra” em favor desse setor, conforme será analisado em momento oportuno.

No interstício de tempo entre as três versões do Programa, são acrescentadas vantagens para as instituições de Ensino Superior privadas, transmutadas pela organização e pela força do *lobby* privatista das organizações representativas das instituições de Ensino Superior privadas junto ao Congresso Nacional, e para parlamentares representantes das comissões formadas para análise da matéria, que também atuavam para a abertura do mercado à internacionalização do Ensino Superior no Brasil, representando um estímulo à ampliação das instituições de Ensino Superior desse setor, corroborado pela seguinte matéria do da Câmara dos Deputados:

Em tramitação pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 3.582, 2004 sofreu 292 emendas entre substitutivas, modificadas, aditivas e supressivas. Dentre os parlamentares que apresentaram emendas para a configuração final do Programa destacam-se o Deputado Federal Celso Russomano (PP-SP) 28 emendas; o Deputado Federal Leonardo Mattos (PV-MG) 8 emendas 19 emendas e o Deputado Federal Tadeu Filippelli⁵⁰.

⁵⁰ Cf. <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 23 out. 2018.

Além do parlamento, os representantes ligados aos interesses das iniciativas privadas, como a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), a Associação Nacional de Universidades Privadas (Anup), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp) e a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), e aos interesses da classe trabalhadora e estudantil representados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela União Nacional dos Estudantes (UNE), contraditoriamente consideraram o Programa como um atendimento a reivindicação antiga dessas categorias.

A União Nacional dos Estudantes (UNE), representação direta dos atores sociais interessados pelo Programa, apresentou apoio explícito ao Prouni no que concerne à garantia de bolsas de estudos e ao Reuni, como programa de expansão das vagas em universidades públicas.

Na *home page* da UNE, a entidade replica, em manifestação de apoio, as informações sobre o Programa veiculadas pelo Ministério da Educação:

O Prouni foi uma conquista dos brasileiros que ampliou o acesso da população à educação superior. Desde o início, a UNE foi uma grande defensora dessa ideia, que já atendeu mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais, entre 2005 e 2013. A UNE defende a ampliação das bolsas permanências a todos os estudantes bolsistas do Prouni.⁵¹

A página Central Única dos Trabalhadores (CUT), além de defender a política afirmativa que carrega o Programa, apresenta a fala de uma aluna bolsista, concluinte do curso de Direito na Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo (PUC-SP), em que a mensalidade gira em torno de 3.130 reais, descrevendo as dificuldades do convívio desses sujeitos sociais com alunos e professores:

Somos moradores de periferia, pretos, descendentes de nordestinos e estudantes de escola pública. [...] Resistimos às piadas sobre pobres, às críticas sobre as esmolas que o governo nos dá. À falta de inglês fluente, de roupa social e linguajar rebuscado. Resistimos aos desabaços dos colegas sobre suas empregadas domésticas e seus porteiros. Mal sabiam que esses profissionais eram, na verdade, nossos pais.⁵²

⁵¹ Cf. <https://une.org.br/direitos-servicos/prouni>. Acesso em: 14 out. 2019.

⁵² CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT) [Agência PT]. O discurso da aluna bolsista que viralizou na rede. **Site CUT Brasil**, 24 fev. 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/o-discurso-da-aluna-bolsista-na-formatura-que-viralizou-na-rede-gostaria-de-fala-e1c3>. Acesso em: 14 out. 2019.

Em oposição à criação do Prouni, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) considera o Programa um ataque à democracia e ao direito universal do Ensino Superior público, universal gratuito. Revela também que os sucessivos governos têm priorizado,

[...] em maior ou menor abrangência, os interesses privados em detrimento dos interesses públicos. Isto pode ser observado, também, se comparamos para um mesmo período, 2003 a 2016, as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ou as despesas com as Universidades Federais, com as despesas com o financiamento público para a iniciativa privada, como é o caso, por exemplo, dos financiamentos do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). (ANDES-SN, 2018, p. 95)

A repercussão em torno da criação do Programa foi palco de muitas polêmicas: por um lado, recebeu o apoio do setor privatista da educação superior, ao mesmo tempo em que foi bem recebido pelos representantes do segmento estudantil e dos representantes da classe trabalhadora.

O Programa Universidade para Todos (Prouni) é uma política pública social resultante da arena de conflitos e interesses de forças presentes na luta de classes da sociedade capitalista, e que expressa em si a contraditória relação entre o público e o privado.

Na próxima seção será apresentada a construção do Programa Universidade para Todos a partir da sua propositura inicial e as configurações que estas foram assumindo até a sua materialização final. Esse diálogo será feito por meio da exposição de quadros com os recortes aqui considerados mais importantes para a configuração atual do Programa.

2.3 O Programa Universidade para Todos: entre o projetado e o instituído

O Prouni faz parte de um conjunto de ações do governo Luís Inácio Lula da Silva como parte da proposta de reforma do Ensino Superior pensada e debatida em seu governo com os vários representantes da sociedade civil, como componente do Plano Plurianual (PPA) para o campo da Educação, que se propôs a promover a inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais e a ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação em cooperação com o setor privado:

Diante de tais problemas a política educacional estará voltada para garantir que toda criança brasileira, independentemente de raça, de sexo, de classe social e do lugar onde mora, tenha escola de qualidade até o final do ensino médio; que o Brasil inteiro seja alfabetizado; que os jovens tenham boas universidades, que lhes

preparem para o futuro e para a construção do Brasil eficiente e justo; e que nenhum jovem seja obrigado a abandonar os estudos por falta de dinheiro. O enfrentamento de tais desafios poderá ajudar a corrigir a histórica desigualdade brasileira, entre regiões, pessoas, gêneros e raças. Seu sucesso exige, no entanto, um esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo e de parceria com a iniciativa privada (BRASIL, 2003b, p. 38).

Nesse contexto, o Prouni se efetiva como uma política pública social que está inserida no contexto das relações entre o público, de concessão a isenção fiscal, e o privado, que concede, em troca disso, bolsas de estudos aos alunos de baixa renda.

Os quadros que seguem apresentam os recortes mais importantes para análise das mudanças que ocorreram na propositura inicial do Programa até sua configuração final. Procura compreender essas mudanças à luz da correlação de forças entre interesses divergentes sobre a instituição e desenvolvimento do Programa.

Quadro 4 – Do objeto do Programa Universidade para Todos - Prouni

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 1º	Art. 1º	Art. 1º
Bolsas integrais para graduação e sequenciais de formação específica em IES com ou sem fins lucrativos para renda familiar mensal até 1 (um) salário mínimo.	Amplia a renda per capita para 1,5 salário mínimo para o acesso a bolsas integrais e inclui bolsas parciais de 50% para renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.	Mantém as mesmas regras e inclui bolsas parciais de 25%.

Fonte: Elaboração própria (2020).

A primeira proposta do Programa, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, destinava apenas bolsas integrais para cursos de graduação e sequenciais de formação específica a estudantes com renda familiar mensal de um salário mínimo. A MP redimensionou esse dispositivo em dois aspectos: o primeiro foi a renda familiar para os contemplados com as bolsas integrais, que passou de um para 1 (um) e 1 1/2 (um e meio salário mínimo). Além dessa abrangência, também foram incluídas bolsas parciais de 50% e 25 % destinadas a candidatos com renda familiar *per capita* de até 3 (três) salários mínimos, inexistente na primeira versão do Programa. Com essa flexibilidade, não restam dúvidas de que há uma maior abrangência do público-alvo e maior perímetro dessa parcela da população ao Programa, o que garante aos estabelecimentos particulares de Ensino Superior uma maior demanda de matrículas em potencial, no entanto, também alarga a margem de jovens que passa a fazer parte dos critérios estabelecidos pelo Programa.

Outro aspecto importante trazido por Guerra e Fernandes (2009) é que são as IESPs, e não o órgão que coordena o Programa, que protagonizam a decisão sobre a modalidade das bolsas disponibilizadas, e assim,

[...] em um cálculo bastante simplista, se o número de alunos beneficiado com bolsas integrais em uma determinada IESP fosse de 300, a mesma IESP 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 (GUERRA; FERNANDES, 2009, p. 289).

Em todas as configurações, porém, permanece a concessão da bolsa de estudos a brasileiros não portadores de diploma de curso superior. Após a assinatura do Termo de Adesão pelas IESPs interessadas em participar do Programa, são abertas as inscrições aos candidatos pelo Sispruni (também chamado de portal Prouni).

Quadro 5 – A quem se destina

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 1º, § 1º e §2º	Art. 1º, § 1º e §2º	Art. 1º, § 1º e §2º
Estudantes que tenham cursado o Ensino Médio completo em escola da rede pública e professores de educação básica da rede pública, estes últimos independente de renda.	Especifica os cursos de Licenciatura e Pedagogia para os professores da rede pública de Educação Básica já contemplados na versão anterior. Acrescenta os estudantes que tenham cursado o Ensino Médio em instituições privadas na condição de bolsistas integral e portadores de necessidades especiais.	Mantem a redação da MP e acrescenta o curso Normal Superior para os professores da rede pública de Educação Básica.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Inicialmente, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, propôs que os contemplados pelo Programa fossem os estudantes que cursaram todo o Ensino Médio em escolas da rede pública e os professores da Educação Básica. A MP, porém, amplia esse público aos estudantes que foram beneficiados com bolsas integrais em instituições privadas durante todo, ou parte, do Ensino Médio, o que garante maior abrangência desse critério. Isenta a condicionalidade de renda *per capita* aos professores da Rede Básica de Ensino público, mas restringe a esses os cursos de

Licenciatura e Pedagogia, destinados à formação do Magistério para a Educação Básica, e abrange os portadores de necessidades especiais assim legalmente reconhecidos⁵³.

A versão final do Programa mantém os termos da MP e amplia, para além dos cursos Licenciatura e Pedagogia, o curso Normal Superior, mantendo a isenção do critério de renda aos professores da rede pública de Educação Básica.

Os dados do Programa referentes ao período de 2005 a 2018 mostram que as bolsas requeridas por pessoas portadoras de deficiência e por professores da Educação Básica representaram 1% do Programa, isto é, de 2.457.8111 bolsas ocupadas durante o período em referência, 17.706 delas foram requisitadas por candidatos portadores de deficiência e 16.624 por professores da Educação Básica, conforme dados do Sispruni (2018)⁵⁴, o que demonstra que a grande demanda do Programa se dá pelo critério de renda de jovens em idade entre 18 e 24 anos.

Quadro 6 – Do processo seletivo

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 3º	Art. 3º	Art. 3º
Resultado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o perfil socioeconômico do candidato.	Além do ENEM e do perfil socioeconômico, considera os critérios próprios estabelecidos pelas IESPs, além de delegar a essas o poder de aferir as informações prestadas pelo candidato quando do preenchimento do formulário socioeconômico.	Mantém os termos da MP.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Para o estudante obter direito à bolsa de estudos, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, estabeleceu como critério principal de seleção o resultado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que, conforme as regras do Programa, é necessário a pontuação mínima de 450 pontos e nota acima de 0 (zero) na redação, atribuído ao perfil socioeconômico do candidato. Para além desses critérios, a MP também incluiu a seleção por cada IESP credenciada segundo critérios próprios, concedendo-lhes autonomia para selecionar o ingresso do estudante à instituição, inclusive a de aferir as informações prestadas pelo candidato quando do preenchimento do

⁵³ Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000 e Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, ambas regulamentadas pelo Decreto 5.296 de Dezembro de 2004.

⁵⁴ Cf. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33419-sispruni>. Acesso em: 20 out. 2019.

formulário socioeconômico por ocasião do processo seletivo, o que disporia às IESPs uma autonomia para estabelecer critérios de seleção para o ingresso. A Emenda Modificativa (EM), apresentada pelo Deputado Átila Lira (PSDB-PI), alega que objetivo da proposta é

[...] abrir a possibilidade de que outros critérios possam ser considerados, conforme as especificidades da instituição ou do curso (caso dos cursos que exigem a avaliação de habilidades especiais - dança, arte, música, por exemplo), a serem acordados no Termo de Adesão. O dispositivo tem, ainda, como objetivo, preservar a autonomia universitária e o disposto no art. 44, I e II, da LDB. É expressiva a clientela destinatária do Programa, o que impõe um processo seletivo mínimo, capaz de assegurar que a qualidade do ensino superior não seja agredida de forma radical (BRASIL, 2004c, *online*).

Ao remeter ao Art. 44 da LDBEN, especificamente ao § 2º, o deputado recorre à prerrogativa já existente às IES, que é proceder seus próprios processos seletivos aos candidatos do Ensino Superior de sua jurisdição, no entanto, esse dispositivo torna-se incompatível quando se trata de uma política pública federal, a que se caracteriza o Prouni. O critério de aferição das informações prestadas pelos candidatos, quando do preenchimento do questionário socioeconômico, se manteve sob responsabilidade das IESPs, o que imprime um caráter arbitrário e não oficial à aferição das informações prestadas. Se, por um lado, o caráter impessoal e meritocrático se materializa por meio do ENEM, o mesmo não acontece quando da confirmação das informações prestadas pelo candidato, o que delega às IESPs o “poder” de decidir pelo ingresso do aluno ao Programa, ainda que essas não estejam revestida de personalidade jurídica de direito público.

Para a adesão ao Programa, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, instituiu que as IESPs disponibilizassem 1 (uma) bolsa para cada 9 (nove) estudantes regularmente matriculados em cursos efetivamente autorizados, independente da categoria administrativa. Estabeleceu, ainda, o dispositivo de que qualquer discrepância apresentada em relação à evasão, a IESP ofereceria bolsas de estudos na proporção necessária para restabelecer o número de bolsas correspondentes aos contemplados evadidos. A Medida Provisória aumentou a proporção de uma bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes pagantes. A versão final do Programa disponibilizou 1 (uma) bolsa de estudo integral para o equivalente a 10,7 estudantes e, alternativamente, 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes. A lei acrescentou, ainda, a quantidade de bolsas parciais, de 50% e de 25%.

Quadro 7 – Da adesão ao Programa

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 5º	Art. 5º	Art. 5º
Disponibiliza uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição independente categoria administrativa. Sempre que for apresenta qualquer discrepância em relação à evasão dos demais alunos matriculados, a IES, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.	Disponibiliza uma bolsa integral para cada dezenove estudantes pagantes e bolsas parciais de 50% na proporção de 10% da sua receita anual para IES com ou sem fins lucrativos não beneficente.	Art. 5º - Disponibiliza 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes, alternativamente 1 (uma) bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual. As IESPs beneficentes ficam obrigadas a oferecer 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) estudantes pagantes (atendidas as condições socioeconômicas) aos trabalhadores da própria instituição e dependentes até o limite de 10% das bolsas do Programa.

Fonte: Elaboração própria (2020).

A versão final do Programa acrescentou, ainda, às IESPs beneficentes, o compromisso de disponibilizar 1 (uma) bolsa de estudo integral proporcional a 9 (nove) estudantes pagantes para os trabalhadores da instituição e seus dependentes até o limite de 10% das bolsas nas modalidades dos cursos contemplados pelo Programa. O que se percebe nessa correlação de forças, quando das várias configurações do Programa, é a maior margem de manobra que passa a ter as IESPs para conceder bolsas integrais. Além das isenções fiscais previstas pelo Programa, entra em jogo também a sustentabilidade financeira da instituição, ao garantir primeiramente um número total de pagantes para, a partir de então, definir a quantidade de bolsas de estudos a serem disponibilizadas, o que diminui a proporção de bolsas concedidas.

Quadro 8 – Das obrigações das Instituições de Ensino Superior privadas

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 7º	Art. 7º	Art. 7º
Proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso e turno; percentual de bolsas de estudo destinado às políticas afirmativas – negros e indígenas – correspondente, no mínimo, igual ao percentual de estudantes assim autodeclarados no último censo do IBGE na respectiva unidade da Federação.	Proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade; percentual de bolsas de estudo à implementação de políticas afirmativas – negros e indígenas – no mínimo, igual ao percentual de estudantes assim autodeclarados na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação IBGE; vagas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que se enquadrem aos critérios do Programa; as IESPs que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do Termo de Adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.	Proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade; percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação IBGE, as vagas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que se enquadrem aos critérios Programa; as IESPs que não gozam de autonomia ficam autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do termo de adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno, na forma do regulamento.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Na primeira versão do programa, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, estabeleceu que deveria haver uma proporção de bolsas por curso e turno, e que as bolsas disponibilizadas aos estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas deveriam ser, no mínimo, igual ao percentual de registrados no último censo do IBGE, correspondente à da unidade da Federação onde se encontra instalada a instituição privada.

A Medida Provisória manteve a proporcionalidade com a ressalva de que as vagas remanescentes deveriam ser preenchidas por estudantes que se enquadrem nos critérios do Programa. Esse dispositivo acrescenta que as IES que não gozam de autonomia acadêmica ficam

autorizadas a ampliar, a partir da assinatura do Termo de Adesão, o número de vagas em seus cursos, no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno.

O dispositivo de aumento de vagas em cursos para atingir a proporção de bolsas para o Programa, além de autorizar as IESPs que não se encontram na categoria acadêmica, que se valha do direito de ampliação de vagas, a exemplo das universidades e dos centros universitários, não se manifesta sobre as condições de instalações físicas e pessoal das IESPs para esse aumento de vagas e nem do seu “encolhimento”, em caso de não ofertas de bolsas, o que pode abrir prerrogativas para a abertura de novas vagas em cursos que originalmente não gozavam desse direito e nem teriam condições estruturais para tal medida.

Quadro 9 – Dos impedimentos para a adesão do Programa

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 7º § 2º	-	-
O termo de adesão não poderá ser firmado com instituição que tiver desempenho considerado insuficiente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e com IESPs em que o processo de avaliação não tenha sido concluído, salvo em caráter excepcional e mediante ato fundamentado.	Não trata de impedimento.	Não trata de impedimento.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Somente a primeira versão do Programa trata sobre o impedimento para o seu credenciamento, estabelecendo que o Termo de Adesão não poderia ser firmado com as instituições cujo desempenho seja considerado insuficiente pelo Sinaes, e com a IESP que esteja em processo de avaliação, salvaguardando situações de excepcionalidade devidamente fundamentadas. A MP e a versão final do Programa não tratam desse impedimento, ficando essa penalidade restrita aos cursos, como se vê no Quadro 10.

Quadro 10 – Da desvinculação do Programa

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 7º § 4º	Art. 7º § 4º	Art. 7º § 4º
Será desvinculada a IESP quando o desempenho for considerado insuficiente pelo Sinaes por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos; a instituição desvinculada do Prouni deverá manter as bolsas concedidas pelo prazo máximo de duração do respectivo curso.	Será desvinculado o curso considerado insuficiente, segundo os critérios de desempenho do Sinaes, por três 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.	Será desvinculado do Programa o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do 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; será facultada, tendo prioridade os bolsistas do Prouni, a transferência para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do Programa.

Fonte: Elaboração própria (2020).

A primeira versão do Programa sugere que a IESP que apresentar desempenho insuficiente pelo Sinaes, órgão do Ministério da Educação responsável pela avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, durante dois anos consecutivos e/ou três anos intercalados, no período compreendido de cinco anos, deveria ser desvinculada do programa, no entanto, as bolsas de estudo seriam mantidas pela instituição até o prazo máximo de integralização do aluno ao curso. Pela MP, apenas o curso considerado insuficiente por três avaliações consecutivas será desligado do Programa, situação em que as bolsas seriam redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da mesma instituição, o que transpõe a penalidade que seria da instituição para cada curso individualmente. A configuração final da Lei reforça essa penalidade individual, no entanto, mantém a desvinculação do curso considerado insuficiente por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudos deverão ser redistribuídas pelos demais cursos da instituição a partir do processo seletivo seguinte, sem prejuízo para o estudante e facultada a transferência, com prioridade, para curso idêntico ou equivalente na mesma ou outra instituição participante do Programa.

O Conceito de Preliminar de Curso (CPC), é assim estabelecido pelo MEC:

É o conceito que avalia o curso, em uma escala de 1 a 5. Para o cálculo, são considerados: Conceito Enade (desempenho dos estudantes na prova do Enade); Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); corpo docente (informações do Censo Superior sobre o percentual de mestres, doutores e regime de trabalho) e percepção dos estudantes sobre seu processo formativo (informações do Questionário do Estudante do Enade) (BRASIL, 2019c, *online*).

O Ministério da Educação considera insuficiente, pelos critérios do CPC, os conceitos 1 e 2, mas com tendência negativa, ou seja, os que obtiveram conceito insatisfatório no último triênio têm oferta de vagas bloqueada no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) ou em outros processos seletivos.

O que fica claro no descolamento das penalidades da instituição para os cursos é um relaxamento dos critérios adotados para a desvinculação do Programa pelo Ministério da Educação, permitindo que as IESPs permanecessem credenciadas ao Programa e com permanência de bolsas de estudos, mesmo com instituições e cursos de baixo desempenho, facultado ao estudante um processo migratório.

Quadro 11 – Do Prouni e do Fies

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 13	Art. 13	Art. 14
Veda o credenciamento ao Fies às IESPs que não aderirem ao Prouni.	Prioriza o credenciamento ao Fies às IESPs que aderirem ao Prouni.	Prioriza o credenciamento ao Fies às IESPs de direito privado que aderirem ao Prouni.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Os beneficiários de bolsas parciais, desde 2005, têm prioridade na concessão de financiamento, por meio do Fies, de até 50% do montante não coberto pela bolsa do Prouni. Esse benefício foi ampliado, a partir da Lei n.º 11.552/2007, com a possibilidade de financiamento de 100% do montante não alcançado pela bolsa do Prouni. Essas modificações, ocorridas a partir dessa Lei, fizeram com que os Programas Prouni e Fies apresentassem um caráter de complementaridade, principalmente com o objetivo, de acordo com o governo federal, de favorecer a permanência do estudante no Ensino Superior.

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)⁵⁵ é um Fundo de Investimento de caráter contábil do Ministério da Educação (MEC), instituído por meio da Medida Provisória 1.827 de 24/7/1999, que, após várias reedições, foi convertida na Lei 10.260/2001, e alterada, posteriormente, pela Lei 11.552/2007 e pela Lei 12.202/2010, respectivamente. Diferente do Prouni, que é um programa extraorçamentário porque os recursos para a sua execução são provenientes de renúncias da receita do governo, o Fies é um programa orçamentário, com recursos extraídos do Fundo Público Federal (FPF).

No que trata do credenciamento da IESP ao Fies, a primeira versão do Programa veda a adesão das instituições que não aderirem ao Prouni, porém, a segunda e a terceira versões priorizam o credenciamento ao Fies das IESPs de direito privado aos estudantes contemplados com bolsas parciais do Programa. Trata-se de uma iniciativa que pode garantir às IESPs o adimplemento das mensalidades pelos estudantes inscritos na modalidade de bolsas parciais.

Além das vantagens do credenciamento das IESPs ao Fies para a garantia ao pagamento das mensalidades, o caráter prioritário de cursos no âmbito do Programa, expresso pelo Artigo 5º, § 1º da Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008, foi suprimido pela Portaria Normativa n.º 1, de 22 de janeiro de 2010, segundo o Ministério da Educação pelo caráter de baixo percentual de ocupação de estudantes do Programa nesses cursos.

O Artigo 5º, § 1º da Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008 considerava a concessão de financiamento para os seguintes cursos prioritários: I - Cursos de Licenciatura em Química, Física, Matemática e Biologia; II - Cursos de Graduação em Engenharia; III – Cursos de Graduação em Medicina; IV - Cursos de Graduação em Geologia; e V - os Cursos Superiores de Tecnologia constantes do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia do Ministério da Educação (BRASIL, 2008, *online*).

Segundo o Relatório de Auditoria Operacional do TCU (2009), de 2005 a 2008, os cursos mais procurados pelos candidatos ao Prouni foram: Administração (18,5%), Direito (11%), Pedagogia (6,8%) e Comunicação Social (4,8%), que somaram nos quatro primeiros anos do Programa 41,1% do total de bolsistas, enquanto os cursos prioritários representavam nessa edição da Portaria Normativa os seguintes números (ver Quadro 12):

⁵⁵ O Fies que sucedeu o Programa de Crédito Educativo (Creduc), criado pela Presidência da República, em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos n.º 393, de 18 de agosto do mesmo ano, apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura. Implantado no primeiro semestre de 1976, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as demais regiões do País (BARROS, 2003, p. 4).

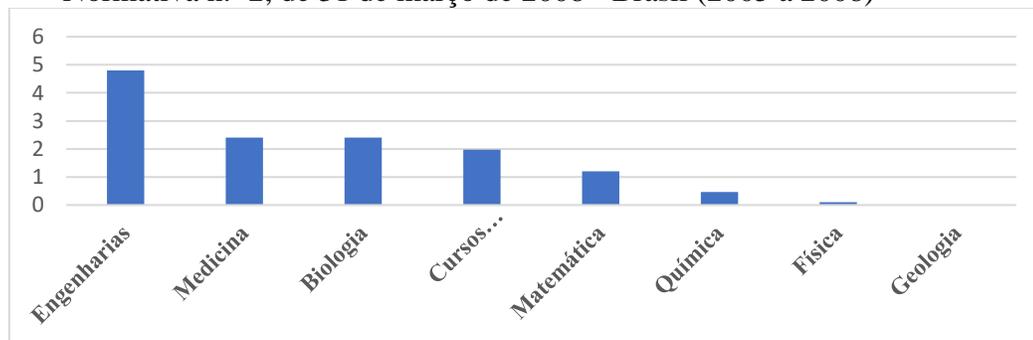
Quadro 12 – Demanda de candidatos ao Prouni aos cursos prioritários pela Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008 - Brasil

Curso	Demanda pelos estudantes do Prouni
Medicina	2,4
Geologia	0,004
Química	0,46
Física	0,1
Matemática	1,2
Biologia	2,4
Engenharias	4,8
Cursos Tecnológicos ⁵⁶	1,97

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2009).

No catálogo de cursos prioritários da Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008, encontrava-se o curso de graduação em Medicina, que recebeu uma demanda pelos candidatos de 2,4%, no entanto, como se sabe, cursos na área da saúde, especialmente o de Medicina, requerem tempo de dedicação integral, o que talvez tenha dificultado a sustentação da demanda. Segundo ainda o critério de prioridade adotado por essa Portaria, figuram os cursos de Engenharias, com 4,8% de demanda pelos alunos do Programa. Os dados desta pesquisa revelaram que durante o período investigado, foram ocupadas 111 bolsas integrais e 30 bolsas parciais, todas no turno noturno para o curso de Engenharia Civil e 182 bolsas integrais para o curso de Medicina, no entanto, dessas, 38 estudantes foram desvinculados do Programa, não sendo encontrados nos registros do MEC/Inep, até o momento de conclusão desta pesquisa, bolsistas concluintes no curso de Medicina durante o período investigado.

Gráfico 10 – Demanda de candidatos do Prouni aos cursos prioritários pela Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008 - Brasil (2005 a 2008)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório de Auditoria do TCU (BRASIL, 2009).

⁵⁶ Segundo o Relatório de Auditoria Operacional do TCU (2009), em 2008, existiam estudantes Prouni em 34 cursos diferentes de engenharias e 274 em cursos tecnológicos.

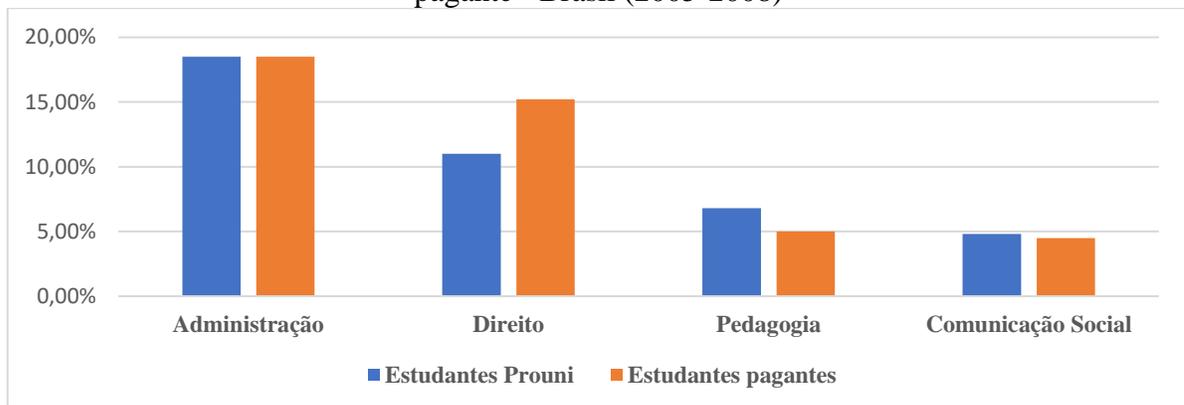
A auditoria do TCU (2009) também comparou a demanda de candidatos ao Prouni com os estudantes pagantes e o resultado aproxima-se dessa última categoria para os seguintes cursos: Administração (18,5%), Direito (15,2%), Pedagogia (5%) e Comunicação Social (4,5%), demonstrados pelo Quadro 13 e Gráfico 11.

Quadro 13 – Cursos demandados a partir Portaria Normativa n.º 1, de 22 de janeiro de 2010 pelos estudantes do Prouni e pelo público pagante - Brasil (2005 a 2008)

Curso	Estudante Prouni	Estudante pagante
Administração	18,5%	18,5%
Direito	11%	15,2%
Pedagogia	6,8%	5%
Comunicação Social	4,8%	4,5%

Fonte: BRASIL, 2010.

Gráfico 11 – Comparativo dos cursos mais demandados pelos candidatos do Prouni e público pagante - Brasil (2005-2008)



Fonte: BRASIL, 2009.

De acordo com o Relatório do TCU (BRASIL, 2009), o curso de Administração tem uma demanda equitativa para estudantes pagantes e estudantes candidatos a bolsa do Prouni (18,5%); o curso de Comunicação Social tem uma demanda superior de 0,3% em favor dos candidatos ao Programa; o curso de Pedagogia recebe a prerrogativa de conceder bolsas para os professores da Educação Básica, desconsiderando-se os critérios de renda estabelecidos pelo Programa, no entanto, apenas 1% das bolsas são ocupadas pelos professores da Educação Básica da rede pública, conforme já registrado nesta tese, o que reforça a grande demanda de estudantes que se encontram nos critérios de renda do Programa.

O curso que mais se destaca nessa assimetria é o de Direito, que tem demanda superior a 4% pelos alunos pagantes em relação aos bolsistas. Apesar dos cursos mais demandados pelos

estudantes pagantes serem os de Humanidades, que tradicionalmente carecem de menores recursos de investimentos por parte das IESPs, se comparados com os cursos da área de Saúde, especialmente o de Medicina, a procura desses coaduna com a demanda dos candidatos pagantes, segundo dados do Relatório.

Quadro 14 – Das penalidades ao descumprimento das regras do Programa

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 10	Art. 9	Art. 9
Multa de, no máximo, 1% (um por cento) do faturamento anual do exercício anterior à data da infração cometida pela IESP de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida pela instituição infratora e sua condição econômica.	Não menciona multa pecuniária	Não menciona multa pecuniária
Acréscimo do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º e deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido.	Restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º e que deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido, com acréscimo de um quinto sobre a diferença apurada; desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.	Restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado, a cada processo seletivo, sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido no art. 5º desta Lei e que deverá ser suficiente para manter o percentual nele estabelecido, com acréscimo de 1/5 (um quinto); desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, conforme dispuser o regulamento, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.
Desvinculação do Prouni, determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.		

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Sobre as penalidades previstas às IESPs que cometerem irregularidades às normas do Programa, apenas o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, previu multa pecuniária correspondente ao máximo de 1% (um por cento) do faturamento anual do exercício anterior à data da infração, de acordo com a gravidade, com as vantagens auferidas pela instituição infratora e com a sua condição econômica. Porém, o Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004, não deixa claro quais e/ou em que grau dar-se-iam essas situações graves por parte das IESPs.

Os dispositivos posteriores, a MP e a versão final do programa, não fazem qualquer menção à sanção pecuniária, apenas penalizam as IESPs com o descredenciamento do Programa em caso de descumprimento do percentual de bolsas estabelecidas, sem prejuízo aos estudantes e sem ônus ao poder público, no entanto, como visto no Quadro 14, o Programa é vinculado pela instituição mas dele pode ser desvinculado apenas o curso, sem prejuízo de isenção de tributos pela IESP credenciada. Além disso, a MP n.º 213, de 10/09/2004 e a Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, não deixam claro quais seriam as faltas graves que estariam sujeitas às IESPs as penalidades do Prouni.

Quadro 15 – Do órgão fiscalizador

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 10 § 1º	Art. 9 § 1º	Art. 9 § 1º
As penas previstas no <i>caput</i> deste artigo serão aplicadas pelo Ministério da Educação, cumulativamente ou não, nos termos do disposto em regulamento, após a instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e direito de defesa.	Mantem o Ministério da Educação como órgão fiscalizador do Programa	Estabelece o MEC como órgão exclusivo de fiscalização e aplicação das penas previstas, cabendo-lhe verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Programa, sem prejuízo das competências da Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Previdência Social.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

No que se refere ao órgão fiscalizador do Programa, o Projeto de Lei n.º 3.582 de 31/05/2004 e a MP estabelecem que o MEC seja o órgão exclusivo de fiscalização das penas previstas ao descumprimento na distribuição de bolsas de estudos. A Lei que institui o Programa, no entanto, acrescenta que a esse cabe verificar e informar aos demais órgãos – Secretaria da

Receita Federal do Brasil (SRFB) e Ministério da Previdência Social (MPS) –, sem prejuízo de suas competências, a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Programa.

Quadro 16 – Das renúncias fiscais

Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/ 2004	Medida Provisória n.º 213, de 10/09/2004	Lei n.º 11.096, de 13/01/2005
Art. 9º	Art. 8º	Art. 8º
I. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas II. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido III. Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social IV. Contribuição para o Programa de Integração Social Sobre o valor da receita auferida.	I. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas II. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido III. Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social IV. Contribuição para o Programa de Integração Social Sobre o valor da receita auferida.	I. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas II. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido III. Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social IV. Contribuição para o Programa de Integração Social I e II sobre o sobre o lucro; III e IV sobre o valor da receita auferida.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

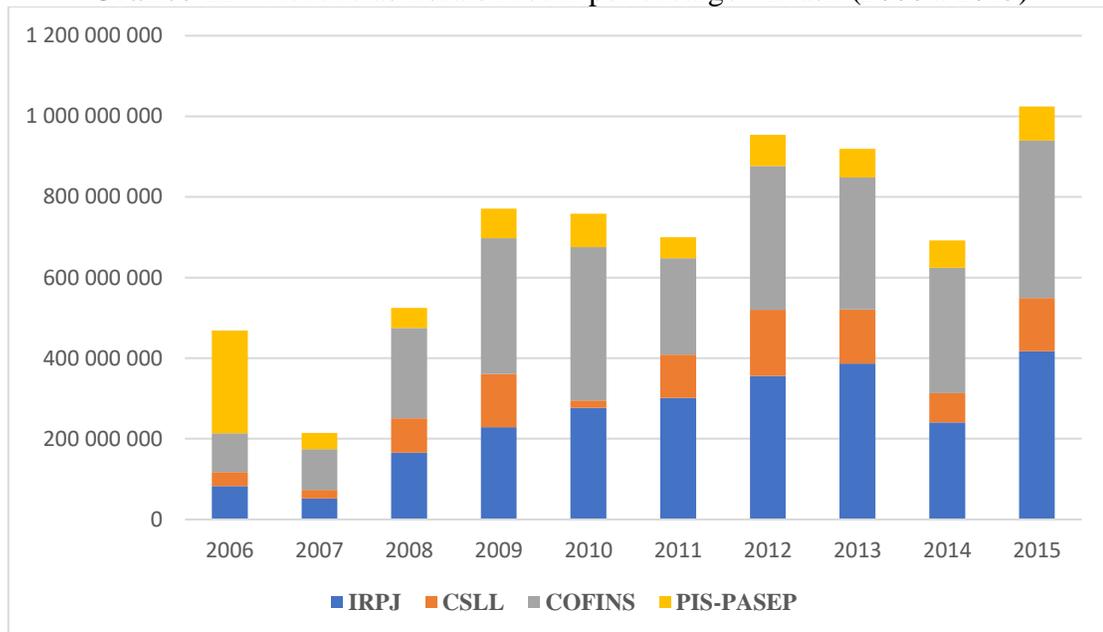
As três versões do Programa tornam as IESPs isentas dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; Contribuição para o Programa de Integração Social.

Segundo dados do Receita Federal do Brasil (RFB), recuperados de Chaves e Amaral (2016), a renúncia/isenção tributária em favor da implantação do Programa correspondem aos valores dispostos na Tabela 11 e Gráficos 12 e 13.

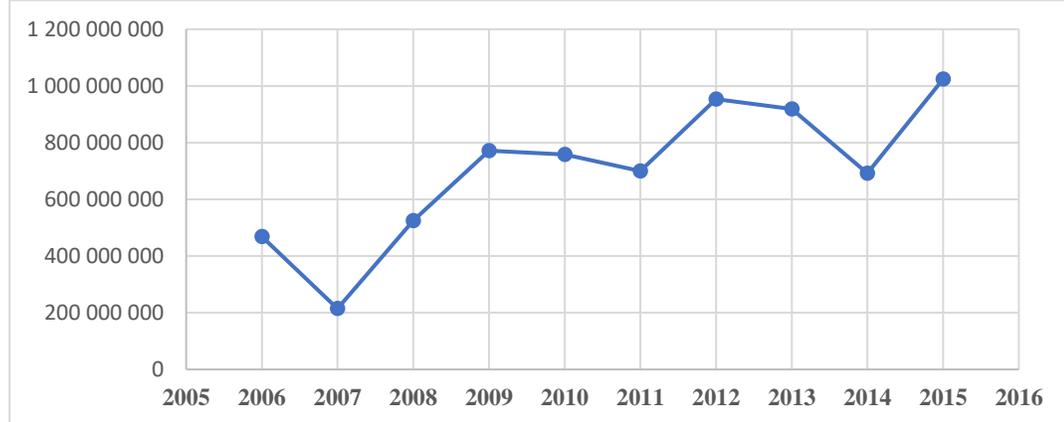
Tabela 11 – Isenções tributárias no âmbito do Prouni - Brasil 2006 a 2015

Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS	TOTAL
2006	82.594.530	34.966.974	96.168.307	254.757.556	468.487.367
2007	51.862.156	21.018.155	101.601.383	39.931.813	214.413.507
2008	165.292.119	85.469.571	224.185.085	49.452.406	524.399.180
2009	228.692.436	132.009.148	337.285.634	73.415.899	771.403.117
2010	276.864.765	18.052.285	380.355.708	82.763.293	758.036.050
2011	301.135.110	107.708.310	238.990.525	52.130.202	699.964.148
2012	355.668.203	164.332.915	356.665.580	77.277.542	953.944.241
2013	386.819.100	133.688.961	327.585.930	70.976.952	919.070.943
2014	240.939.682	72.049.043	311.442.555	67.479.220	691.910.500
2015	417.211.405	132.082.577	390.400.694	84.625.116	1.024.319.793
TOTAL	2.507.079.506	901.377.939	2.764.681.401	7.025.948.846	2.507.079.506

Fonte: CHAVES; AMARAL (2016, p. 63); Demonstrativo Gastos Tributários (2016 e 2017).

Gráfico 12 – Renúncias fiscais Prouni por encargo - Brasil (2006 a 2015)

Fonte: RFB apud CHAVES e AMARAL (2016, p. 63) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2016 e 2017).

Gráfico 13 – Renúncias fiscais Prouni - Brasil (2006 a 2015)

Fonte: RFB apud CHAVES e AMARAL (2016, p. 63); Demonstrativo Gastos Tributários (2016 e 2017).

O Prouni passou a ter vigência a partir do exercício financeiro de 2005, mas os efeitos concessão dos benefícios tributários dele decorrentes passaram a vigorar a partir de 2006, ano-calendário do recolhimento tributário instituído pela legislação fiscal. Ao observar o total de arrecadação durante o período de 2006 a 2015, pela Tabela 11 e pelos Gráficos 12 e 13, os dados confirmam que há uma variação no total de isenção, com uma retração nos anos 2007, 2011 e 2014, concernente aos anos anteriores.

Observa-se que no elenco das renúncias fiscais, há categorias diferenciadas formadas pelo Imposto sobre a Renda de Pessoas (IRPJ) e contribuições sociais, formando duas vertentes nesse conjunto de isenção. Enquanto o IRPJ é um tributo federal que se encontra vinculado à função Educação, os demais tratam de contribuições que não se coadunam com a função Educação, mas sim com a função Previdência Social, quais sejam: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

De fato, quando é concedida a renúncia do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica às IESPs, esse tributo deixa de ser recolhido para a Função Educação do Fundo Público Federal. Quanto à isenção de tributos pertinentes à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e ao Programa de Integração Social do Trabalhador (PIS), esses se destinam à Função Seguridade Social do Fundo Público Federal (FPF) e se projeta ao pagamento de salário-desemprego, concessão de abonos e capacitação dos trabalhadores de baixa. A reflexão de Santos Filho (2016, p. 135) é esclarecedora sobre o assunto:

o governo federal alega a existência de constantes *déficits* na Seguridade Social, sobretudo na Previdência Social, entretanto, renuncia à arrecadação anual de valores, em muitos casos, superiores a R\$350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais). Nesse sentido, a renúncia fiscal, em favor de entidades privado-mercantis de ensino superior, de recursos que seriam destinados à Seguridade Social (que atende áreas sociais relevantes como a Saúde, a Assistência e a Previdência Social) não favorece a população mais carente (aquela que mais necessita de recursos nas áreas que compõem a Seguridade, por meio de atendimento estatal, e que, em sua maioria, ainda não está inserida no ensino superior). Também a renúncia fiscal de valores referentes à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a renúncia fiscal da Contribuição para o PIS/PASEP retiram, do potencial de arrecadação de tributos, recursos que integrariam o Fundo Público e que poderia ser aplicados no atendimento, por parte do Estado, de políticas sociais em favor do trabalhador (no caso do CSLL e do PIS) (SANTOS FILHO, 2016, p. 135).

Ainda que os dados da pesquisa revelem que na cidade de Manaus o impacto com a renúncia tributária sobre o Programa é relativamente menor do que o que ocorre no Brasil (assunto que será tratado no próximo capítulo) e que há uma envergadura de importância social na ocupação de bolsas pelo Programa, não se pode desconsiderar que os recursos não arrecadados para os cofres públicos com a isenção das contribuições sociais, diferente com o que ocorre com o IRPJ, cuja finalidade é o investimento em Educação, tenham suas finalidades desviadas estatuído pela Lei que estabeleceu o Programa.

Outro objetivo para a criação dessa política foi regulamentar a atuação das IESPs de caráter beneficente e de assistência social já contempladas pelo governo federal, conforme disposto pela Exposição de Motivos n.º 26, de 28 de abril de 2004.

Outro ponto relevante enfrentado pelo Projeto de Lei reside no disposto pelo art. 11, ao tentar recuperar a dignidade do conceito de filantropia, já que, hoje, a falta de transparência do cálculo de gratuidade a ser aplicado em assistência social por parte das instituições de ensino superior filantrópicas, confessionais e comunitárias é tamanha que uma minoria de instituições que se valem dessa opacidade para se desincumbir dos tributos devidos sem atender a suas obrigações sociais maculam a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País. Assim, o art. 11 condiciona a qualificação de entidade beneficente de assistência social à destinação gratuita de 20% das vagas existentes na instituição de ensino superior para alunos de baixa renda (BRASIL, 2004b, p. 6).

A versão final do programa obriga as IESPs beneficentes a disponibilizarem 1 (uma) bolsa de estudo integral aos funcionários contratados pela instituição e seus dependentes até o limite de

10% das bolsas do programa correspondente a cada 9 (nove) estudantes pagantes, condicionadas às condições socioeconômicas estabelecidas pela Lei, conforme já disposto no Quadro 4, que trata sobre a adesão ao Programa:

Art. 12. Atendidas as condições socioeconômicas [...] as instituições que aderirem ao Prouni ou adotarem suas regras de seleção poderão considerar como bolsistas do Programa os trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de convenção coletiva ou acordo trabalhista, até o limite de 10% (dez por cento) das bolsas Prouni concedidas (BRASIL, 2005, *online*).

Segundo Carvalho (2006), as medidas adotadas pela Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, acabaram favorecendo um efeito fiscal inverso: tanto as IESPs com fins lucrativos quanto as confessionais, comunitárias e filantrópicas ficaram isentas do imposto e de contribuições não previstas antes do Programa. No entanto, as confessionais e as comunitárias permaneceram com o encargo de 20% sobre a folha do INSS (patronal) e as filantrópicas de assistência social com 1% da receita sobre o PIS, o que significou em desvantagem dessas últimas sobre as primeiras:

[...] as instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que estão isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos que recolhiam aos cofres públicos. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa, estas permanecem com o mesmo *status* institucional e continuam não se submetendo a fiscalização/regulação governamental. Já, as instituições sem fins lucrativos deixam de recolher a COFINS e o PIS. O impacto sobre a rentabilidade deve ser importante, uma vez que a isenção da COFINS estimula o aumento de matrículas e, por consequência, o crescimento da receita operacional bruta, uma vez que não há ônus tributário sobre a prestação de serviços. [...] Por sua vez, as entidades beneficentes apenas se beneficiam da isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Este contexto permite compreender a razão de atratividade que existe na transformação da natureza jurídica das entidades beneficentes em instituições privadas lucrativas. Além de terem direito à significativa renúncia fiscal em troca de parcela reduzida de bolsas de estudos, a troca de imunidade por isenção por dez anos renováveis por iguais períodos não traz prejuízos significativos. (CARVALHO, 2011a, p. 252)

Tendo esse cenário como escopo de reflexão, no próximo capítulo será analisado a expansão do ensino superior privado na cidade de Manaus e a materialização do Programa Universidade para Todos.

CAPÍTULO III

3 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NA CIDADE DE MANAUS E A MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

*“Morei no subúrbio, andei de trem atrasado
Do trabalho ia pra aula, sem
Jantar e bem cansado
Mas lá em casa à meia-noite tinha
Sempre a me esperar
Um punhado de problemas e criança pra criar [...]”
(Martinho da Vila, 1969)*

Historicamente, o processo de expansão da Educação Superior no Brasil se deu pela via do setor privado, especialmente a partir da ditadura militar que tornou o projeto de expansão do Ensino Superior dominante e os incentivos estatais mais significativos.

A força motriz do governo militar para a expansão do Ensino Superior centrava-se na materialização do seu projeto político e na contenção da força dos movimentos sociais que reivindicava o atendimento dos egressos do Ensino Médio, dos excedentes do exame vestibular. O governo militar também detinha interesse na formação de profissionais para o atendimento da burocracia do Estado e do projeto nacional desenvolvimentista de caráter monopolista industrial, o que sem dúvidas propulsionou a expansão desse nível de ensino, conforme analisado no capítulo anterior.

Todavia, a década de 1990, em particular a partir do primeiro mandato do governo de FHC (1995-1998), foi especialmente expressiva para a expansão da Educação Superior privado no Brasil, em um complexo, contraditório e ininterrupto processo.

O Estado de modelo neoliberal adotado a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso constituiu-se no aporte principal para dar respostas à crise estrutural do capital no Brasil, em atendimento aos chamados dos organismos multilaterais, em especial do Banco Mundial, da Unesco e da Organização Mundial do Comércio no campo da Educação Superior, que requeriam dos países da América Latina a diversificação e a flexibilização de suas instituições e estruturas para a austeridade do Estado, maior expansão do Ensino Superior privado e maior preparação técnica e profissional para o trabalho nos moldes do capital.

Hoje, o fortalecimento do setor privado de Ensino Superior é composto por uma teia complexa de diversificação e flexibilização institucional que envolve grandes conglomerados de

instituições de capital aberto em bolsas de valores, compondo o que Chaves (2006) denomina de “internacionalização da educação superior e Parcerias Público Privada - PPPs”.

Nesse contexto, o processo de expansão da Educação Superior privada recebe continuidade na década seguinte, ao mesmo tempo em que, reconhecidamente, ocorreu uma expansão histórica do sistema de Ensino Superior público federal, que alcançou crescimento de 367.531, em 1995, para 1.204.956 em 2017, representado por 227,9% (conforme já analisado nesta tese), como proposta efetiva de investimento no setor público de Ensino Superior durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-2016⁵⁷).

A política do governo de Fernando Henrique Cardoso para o acesso ao Ensino Superior, em seguimento às diretrizes do Banco Mundial, apresentou ações fortemente marcadas pela privatização e ausência de investimentos no setor público federal de Educação Superior. Nesse segmento, as políticas dos governos de Luís Inácio Lula da Silva se apresentam na contramão do do governo anterior, no que tange ao investimento no setor público federal. Entretanto, essa conjuntura política não evitou a expansão do setor privado de educação, o que garantiu que as bases legais para a lucratividade *stricto sensu* das instituições de Ensino Superior permanecessem sem restrições.

Cabe aqui ressaltar que o Art. 13, § 4º e 5º da proposta de Reforma do Ensino Superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva se propunha a vedar a franquia internacional no sistema de Educação Superior e limitar a participação de pelo menos 70% (setenta por cento) do capital das instituições de Ensino Superior privado com fins lucrativos a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Porém, essa proposta não chegou sequer a ser matéria de votação pelo Congresso Nacional, cenário que representa a continuidade do adensamento do capital internacional no Ensino Superior nesse campo econômico, expressa pela diluição mais consolidada das fronteiras do Estado-Nação.

Nesse contexto, o Programa Universidade para Todos, instituído pela Lei n.º 11.096, de 13/1/2005, o Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24/4/2007 e o adensamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) pela emissão da Portaria Normativa n.º 2, de 31/3/ 2008 e da Portaria Normativa n.º 1, de 22/1/2019, foram as âncoras desse processo.

⁵⁷ A presidenta Dilma Rousseff teve seu mandato interrompido oficialmente por um *impeachment*, em 31 de agosto de 2016, assumindo a presidência o seu vice, Michel Temer.

No governo de Dilma Vana Rousseff, a expansão do Ensino Superior foi marcada pela continuidade das políticas do governo anterior, sem rupturas, com maior atenção ao Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior privadas (PROIES), instituído pela Lei n.º 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de assegurar as condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições privadas que se encontram em inadimplência com o Estado. Se, por um lado, a lei foi uma medida para historicamente salvaguardar a solvência de dívidas das instituições privadas com os cofres públicos, por outro, foi uma medida compensatória para o setor público, que buscou saídas para a expansão de matrículas no Ensino Superior ao permutar a inadimplência costumeira do setor privado em benefício para a população de baixa renda, com contrapartida de bolsas de estudos aos jovens com renda per capita nos mesmos critérios do Prouni:

As instituições particulares de ensino poderão renegociar suas dívidas tributárias com o governo federal, convertendo até 90% dessas dívidas em bolsas de estudo, ao longo de 15 anos, e assim reduzir o pagamento em espécie a 10% do total devido. A medida visa ampliar a oferta de educação superior e, ao mesmo tempo, a recuperação de créditos tributários.⁵⁸

Essas políticas propulsionaram uma nova reengenharia para a Educação Superior que, por um lado, alargaram as fronteiras entre o público e o privado, por outro, estabeleceram uma contrapartida em favor da população de baixa renda.

Apreende-se desse cenário que o incremento do Ensino Superior público e privado na cidade de Manaus tem estreita relação com a expansão desse nível de ensino no contexto nacional, guardadas as particularidades e peculiaridades locais, visto que esse processo faz parte do mesmo fenômeno de totalidade e se manifesta propulsionado pelo movimento gerado pelo capital em escala global.

Desse modo, este capítulo terá como escopo a análise do processo de expansão do Ensino Superior privado na cidade de Manaus e a materialização do Programa Universidade Para Todos, no recorte temporal entre 2010 e 2017, a partir dos dados quantitativos coletados, tendo como referência a Universidade Nilton Lins (Uniniltonlins). Mas antes será realizado uma breve

⁵⁸ Cf. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35488-proies>. Acesso em: 31 jan. 2020.

contextualização do Estado do Amazonas, Unidade Federativa com a maior extensão territorial do Brasil e de sua capital, Manaus, uma das cidades de maior importância econômica e cultural do país. Em seguida, analisa-se o processo de expansão de instituições, vagas, matrículas e cursos de Ensino Superior na cidade de Manaus, para, por fim, apresentar as informações consolidadas e discriminadas sobre o Programa Universidade para Todos que se encontravam, até o encerramento desta pesquisa, disponíveis nas plataformas do Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap) e no Sistema Prouni (Sisprouni).

3.1 O Estado do Amazonas: entre contrastes e beleza

O Estado do Amazonas, localizado ao Norte do Brasil, é um dos 27 Estados da Federação e o que tem maior em extensão territorial, 1.559.168,117 km², o que equivale ao território das regiões brasileiras Sul e Sudeste juntos. No entanto, possui um dos mais baixos índices de densidade demográfica, com 2,23 habitantes por km². A população do Estado, de acordo com o censo demográfico de 2010, tem 3.483,985 habitantes⁵⁹, dos quais 2.755.490 vivem na área urbana e 728.495 na área rural. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), o Amazonas ocupa a 18^a colocação do Brasil com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,67 e a 3^a da Região Norte (IBGE, 2010).

O Estado possui 62 municípios divididos em sub-regiões geoadministrativas organizadas de acordo com as calhas dos rios fluviais (conforme o Quadro 17), incluindo a capital Manaus, com 1.802.525 habitantes, a sétima cidade mais populosa do Brasil, como já mencionado.

O Amazonas é um dos Estados que compõem a Amazônia Legal, possui um dos maiores mananciais de água doce do mundo e uma das maiores redes hidrográficas do planeta. Junto com seus afluentes, possui o maior rio navegável do mundo, num curso calculado em 6.300 quilômetros, trafegável quase durante todo o ano. Por estar situado no seio da mata e das águas, o acesso ao Estado é feito principalmente por via fluvial ou aérea e seu clima é equatorial quente e úmido, com rigorosas precipitações fluviais, temperatura média de 26,7°C e umidade relativa do ar em torno de 70%. O Estado possui apenas duas estações climáticas bem definidas: chuvosa (inverno) e seca ou menos chuvosa (verão). Abriga em seu território significativa e singular importância em biodiversidade natural, além de ser referência em produção industrial de economia de enclave na periferia do capital. Inserido no contexto sociopolítico da Amazônia, em que sua extensão

⁵⁹ Segundo o IBGE, a população do Estado estimada para 2019 é de 4.144.597 pessoas.

territorial, patrimônio genético, especialmente a diversidade cultural, a fazem única (OLIVEIRA, 2009; SCHERER, 2006).

Quadro 17 – Municípios do Estado do Amazonas

Calha	Municípios
Alto Solimões	Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamim Constant, São Paulo de Olivença, Santo Antônio do Iça, Tabatinga e Tonantins
Jutaí/Solimões/Juruá	Alvarães, Fonte Boa, Japurá, Juruá, Jutaí, Maraã, Tefé, Uarini
Purus	Beruri, Tapauá, Canutama, Lábrea, Pauini, Boca do Acre,
Juruá	Carauari, Eirunepé, Envira, Ipixuna, Itamarati, Guajará
Madeira	Borba, Humaitá, Apuí, Manicoré, Novo Aripuanã
Alto Rio Negro	Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira
Rio Negro/Solimões	Manaus, Anamã, Anori, Autazes, Caapiranga, Careiro, Careiro da Várzea, Coari, Iranduba, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão, Rio Preto da Eva, Codajás
Médio Amazonas	Itacoatiara, Itapiranga, Maués, Silves, Nova Olinda do Norte, Presidente Figueiredo, Urucurituba
Baixo Amazonas	Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Nhamundá, Parintins, São Sebastião do Uatumã, Urucará

Fonte: Elaboração própria (2020).

Caracterizado pela diversidade de riqueza étnica e cultural, em especial dos povos quilombolas, indígenas e ribeirinhos, e pelos ciclos de migração interna⁶⁰, Manaus traz em si uma contradição: convivem no mesmo espaço geográfico, a cidade da indústria de produtos de ponta para exportação, que a aproxima dos grandes centros urbanos, e a da larga pobreza gerada pelo desemprego, pela carência de políticas públicas e de infraestrutura básica.

Marcada por um passado de curto crescimento da economia promovida pelo ciclo da borracha, de grandes construções e por uma dinâmica e rica vida cultural, a capital do Amazonas teve, portanto, um desenvolvimento marcado pela contradição econômica e social, entre a riqueza de uma pequena elite e a miséria da classe trabalhadora urbana e rural desprovida de políticas

⁶⁰ Aqui se faz referência ao processo migratório, principalmente da Região Nordeste durante o período da economia extrativista promovida pela extração do látex, que era demandado pela rota do mercado internacional, principalmente dos EUA que, com o incremento da indústria de automóvel, utilizava o látex para a produção de pneus de carros.

sociais básicas, trazendo consigo as marcas da inserção tardia e subordinação aos grandes centros do país. O curto e exitoso surto econômico, entre 1870 e 1913, encerrado em virtude da perda do mercado mundial para a borracha asiática, fez com que a cidade retornasse a um novo período de isolamento dos grandes centros até o advento da Zona Franca de Manaus, em 1970 (CORRÊA, 1997).

Os capítulos anteriores mostraram que o capital, em tempos de crise, se reconfigura em um novo *modus operandi* em busca da expansão de seus mercados e novas estratégias de acumulação. Nesse contexto, a crise estrutural dos anos 1970 veio requerer uma nova configuração do capital, engendrados pela globalização da economia e pela proeminência do mercado financeiro que o impulsionou para o espraiamento de novos polos e busca de novas conquistas, visando o aumento de acumulação. Foi nesse cenário, e como parte do projeto de industrialização do governo militar, que na década de 1960 foi outorgado o Decreto-Lei n.º 288, de 28/02/1967, que criou a Zona Franca de Manaus (ZFM) como Área de Livre Comércio, de incentivos fiscais especiais, com o propósito de promover no interior da Amazônia o desenvolvimento local em face da distância geográfica e do atraso econômico em relação aos grandes centros consumidores (BRASIL, 1967). Nessa época, como esclarece Oliveira (2013),

o regime militar, recém-instalado no país com relativo sucesso, atraiu o capital de grandes empresas multinacionais para a região. Nesse período, estava sendo gerado o que se convenciou chamar de milagre brasileiro. O processo de industrialização em Manaus deu-se de forma relativamente rápida, com deslocamento não só de capitais, com também de matérias-primas de fora da região (OLIVEIRA, 2013, p. 16).

Autores como Salazar (1992), Corrêa (1997), Ranciaro (2004), Oliveira (2009), Mourão (2006), Silva, (2010), Sherer (2006), Caldas (2002), dentre outros, abordaram sob diferentes aspectos a questão amazônica. No que concerne à caracterização do processo produtivo do capital, corrobora-se com a exposição Oliveira (2013), de que a implantação da Zona Franca de Manaus faz parte do contexto de totalidade de expansão do capital em tempos de crise, como ensina Marx:

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. [...] Ela retirou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações

civilizadas, indústrias que não empregam mais matérias-primas autóctones, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual (MARX, 1999, p. 12-13).

A instalação da Área de Livre Comércio em Manaus, portanto, foi pensada principalmente para alargar as fronteiras do capital, ao que Harvey (2007) descreve de ajuste espacial socialmente necessário para a sobrevivência do capitalismo, e Manaus foi o *locus* privilegiado para essa ação que trazia o discurso conservador do estado ditatorial de *integrar* para não *entregar* (OLIVEIRA, 2009, grifo nosso).

Se os efeitos da industrialização promovida pela Área Livre Comércio de Manaus propiciou, por um lado, a industrialização do Estado como referência de fabricação de 80% de produtos eletroeletrônicos de todo o país (OLIVEIRA, 2009), por outro, o agravamento, na capital manauara, da desigualdade social provocada pela alta concentração populacional, pelo crescimento desordenado da cidade, pelo desemprego⁶¹, pela falta de infraestrutura urbana e pelo aumento da violência, foi o que se acentuou com a implantação da Zona Franca de Manaus.

Assim, se houve relativo aumento de ofertas de trabalho no setor industrial, esse não atendeu a toda demanda vinda do interior do Estado e de outras regiões, resultando em escassez de mão de obra para trabalhos de maior complexidade. No geral, as equipes de gestores intermediários e avançados das fábricas de eletroeletrônicos do Polo Industrial de Manaus eram compostas por pessoas oriundas dos estados do Sul e do Sudeste ou dos países onde funcionava a matriz industrial das empresas ali instaladas.

⁶¹ Apesar da oferta de trabalho para os cargos operacionais nas indústrias do Polo Industrial de Manaus, essa não foi suficiente para atender a demanda de pessoas da capital e as que imigravam de outras partes do Estado e de outras regiões, principalmente da Região Norte, sendo absorvidos pelo mercado informal, que teve nesse período forte crescimento em Manaus.

Manaus possui atualmente uma população de 1.802.014 habitantes⁶², sendo 180.683 jovens na faixa etária entre 20 e 24 anos, segundo dados do IBGE⁶³. Localizada entre os rios Negro e Solimões numa área que ocupa 11.401 km², a cidade possui 63 bairros⁶⁴ agrupados em cinco zonas urbanas, de diferentes concentrações populacional e econômica.

A primeira Instituição de Ensino Superior criada na cidade de Manaus e no Brasil foi a Escola Universitária Livre de Manáos, em 1909, retomando suas atividades acadêmicas pela Lei Federal n.º 4.069-A, de 12 de junho de 1962, com a denominação Fundação Universidade do Amazonas (FUA), organização jurídica de Direito Público. Permaneceu nessa categoria jurídica até 2002, quando foi federalizada por meio da Lei Federal 10.468, de junho de 2002, constituindo-se em Pessoa Jurídica de Direito Público Federal, quando passou a ser denominada, até os dias atuais, de Universidade Federal do Amazonas (UFAM), permanecendo a única Instituição de Ensino Superior pública até 3 de agosto de 2001, quando teve início as atividades da Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e, mais tarde, em 2008, quando a então Escola Técnica Federal do Amazonas foi alçada à categoria acadêmica de IES, em 29 de dezembro de 2008, passando à denominação de Instituto Federal do Amazonas (IFAM), constituindo-se, assim, nas três instituições públicas de Educação Superior com sede em Manaus e abrangência em vários municípios do interior do Estado, conforme pode ser observado pelo Quadro 18.

⁶² Segundo o IBGE, em 2019, a população estimada para a cidade de Manaus é de 2.182.7.

⁶³ A Pirâmide Etária classifica os intervalos entre 15 a 19 anos (85.459 homens e 90.056 mulheres) e entre 20 a 24 anos (88.051 homens 92.632 mulheres). Optamos por considerar o total da idade entre 20 a 24 anos porque abrange a maior faixa etária indicada para os candidatos participarem do Prouni. Esse intervalo indicado pelo Banco Mundial e adotado pelo Brasil para cursar o Ensino Superior e faz parte da Meta 12 do Plano Nacional de Educação que é elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, PNE, 2014-2024).

⁶⁴ A Lei n.º 1.401, de 14 de janeiro de 2010 determinou a divisão do bairro Cidade Nova em quatro partes, sendo dividido em duas partes os bairros São José Operário, Tarumã e Distrito Industrial. No total, foram criados sete novos bairros. Seus nomes e origens são: Nova Cidade: oriundo da divisão do bairro Cidade Nova; Cidade de Deus: oriundo da divisão do bairro Cidade Nova; Novo Aleixo: oriundo da divisão do bairro Cidade Nova; Gilberto Mestrinho: oriundo da divisão do bairro São José Operário; Lago Azul: resultado da re denominação e redefinição da área de expansão referente às Unidades de Estruturação Urbana – UES, Santa Etelvina e UES da Bolívia; Tarumã-Açu: oriundo da divisão do bairro Tarumã; Distrito Industrial II: oriundo da divisão do bairro Distrito Industrial. A partir desta redefinição, Manaus passou a contar com 63 bairros. Cf. <http://implurb.manaus.am.gov.br/bairros-de-manaus/>. Acesso em: 29 out. 2019.

Quadro 18 – Instituições de Ensino Superior da rede pública - Manaus/AM

IES	ANO	ORG. ACADÊMICA	ABRANGÊNCIA
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	1909	Universidade	Benjamim Constant, Coari, Humaitá, Itacoatiara, Parintins Manaus.
Universidade Estadual do Amazonas (UEA)	2001	Universidade	Tabatinga, Parintins, Tefé, Itacoatiara, Lábrea, São Gabriel da Cachoeira, Boca do Acre, Carauari, Coari, Careiro Castanho, Eirunepé, Humaitá, Ipixuna, Manacapuru, Manicoré, Maués, Novo Aripuanã, Nova Olinda e Presidente Figueiredo
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas IFAM ⁶⁵	2008	Instituto	Manaus, São Gabriel da Cachoeira, Coari, Lábrea, Maués, Parintins, Tabatinga, Presidente Figueiredo, Itacoatiara, Humaitá, Manacapuru, Eirunepé e Tefé.

Fontes: <http://www2.uea.edu.br>; <https://ufam.edu.br>; <http://www2.ifam.edu.br>. Elaboração própria (2020).

Já no segmento privado, a oferta do Ensino Superior se deu a partir dos anos 1980, período caracterizado pela retração dos recursos materiais e humanos para as instituições públicas de Educação Superior e um acelerado crescimento da população de Manaus. Segundo o Censo do IBGE⁶⁶, a população da capital do Amazonas passou de 314.197 na década de 1970, para 642.492 na década de 1980, fenômeno que pode ser atribuído principalmente em decorrência do advento da

⁶⁵ O Decreto-Lei n.º 11.892, sancionado em 29 de dezembro de 2008, instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dentre os quais o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM). No entanto, o atual Instituto já atuava na área técnico-profissional por força do Decreto-lei n.º 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 que criou a Escola Técnica de Manaus, subordinada a Divisão do Ensino Industrial do então Ministério da Educação e Saúde, passando para Escola Técnica Federal do Amazonas (ETFAM) por meio da Lei 4.759, de 20 de agosto de 1965, ensejando com a expansão e demanda do Polo Industrial de Manaus (PIM), destacadamente para os cursos de Eletrônica, Mecânica, Química e Saneamento. Na década de 1980, por meio da Portaria n.º 67, de 6 de fevereiro de 1987 foi criada em Manaus a Unidade de Ensino Descentralizada (UNED), em 1993, por meio da Lei n.º 8.670 que cria a Escola Agrotécnica Federal de São Gabriel da Cachoeira, transformada em autarquia através da Lei n.º 8.731, de 16 de novembro de 1993. Em 2002, a ETFAM foi convertida em Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas (CEFET-AM). Cf. <http://www2.ifam.edu.br/instituicao/historia-do-ifam>. Acesso em: 07 out. 2019.

⁶⁶ Anuário estatístico do Brasil 1969. Rio de Janeiro: IBGE, v. 30, 1969.

Zona Franca de Manaus com a abertura do mercado de trabalho principalmente para serviços de baixa qualificação e do êxodo rural por ele ocasionado.

Instituída por meio do Decreto n.º 92.494, de 26 de março de 1986, o Centro Universitário de Ensino Superior no Amazonas (CIESA) foi primeira IESP criada na cidade de Manaus. Ainda na década de 1980, também foi instalado o campus da Universidade Paulista (Unip), que tem sede em São Paulo, valendo-se da prerrogativa da lei de expansão multicampi; e, em 1989, a atual Universidade Nilton Lins, por meio do Decreto n.º 98.078, de 21/08/1989.

Durante a década de 1990 foram criadas cinco Instituições de Ensino Superior na cidade de Manaus, quatro delas especialmente após a promulgação da LDBEN/1996 que assumiu o reconhecimento de lucro empresarial para as instituições de educação, dentre as quais: o atual Centro Universitário do Norte (Uninorte), em 1994; o Centro Universitário Lutarano de Manaus (CULMA/ULBRA), em 1996; o Instituto de Ensino Superior Fucapi, em 1997; a Faculdade Martha Falcão e a Escola Superior Batista do Amazonas, ambos em 1999.

Nas duas décadas seguintes, anos 2000 e 2010, o crescimento de IES privadas na cidade de Manaus alcança seu maior índice: a Faculdade de Odontologia de Manaus, em 2000; o Instituto de Ensino Superior Materdei e a Faculdade do Amazonas, ambos em 2001; a Faculdade Metropolitana, hoje Centro Universitário FAMETRO; a Faculdade Salesiana Dom Bosco (FSDB) e o Instituto de Ensino Superior Brasileiro (IESB), em 2002; a Faculdade La Salle, em 2004; a Faculdade Boas Novas de Ciências Teológicas, Sociais e Biotecnológicas, em 2005; a Faculdade Estácio do Amazonas, em 2007; a Faculdade Maurício de Nassau Manaus, em 2009; a Faculdade de Tecnologia Senac Amazonas, em 2015; a Faculdade Estácio de Sá de Manaus e a Faculdade Santa Teresa, em 2016; a Faculdade IDAAM e a Faculdade Uninabuco, em 2007 e a Faculdade Cosmos de Manaus, em 2018, conforme o quadro a seguir, que traz os seus respectivos atos regulatórios.

Quadro 19 – Instituições de Ensino Superior da rede privada - Manaus/AM

	IES	ORG. ACADÊMICA	ORG. ADM.	ATO REGULATÓRIO
1	Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas	Centro Universitário	Privada com fins lucrativos	Decreto n.º 92.494 de 26/03/1986
2	Universidade Paulista	Universidade ⁶⁷	Privada com fins lucrativos	-
3	Universidade Nilton Lins*	Universidade	Privada sem fins lucrativos	Decreto n.º 98.078 de 21/08/1989
4	Centro Universitário do Norte*	Centro Universitário	Privada com fins lucrativos	Decreto s/n., de 13/07/1994
5	Centro Universitário Luterano de Manaus ⁶⁸	Centro Universitário	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 84, de 29/01/1996
6	Instituto de Ensino Superior Fucapi	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 2.235, de 19/12/1997
7	Faculdade Martha Falcão Wyden	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 1.610, de 28/10/1999
8	Escola Superior Batista do Amazonas	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 1.847, de 27/12/1999
9	Faculdade de Odontologia de Manaus	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 2.178, de 22/12/2000
10	Instituto de Ensino Superior Materdei	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 2773, de 17/12/2001
11	Faculdade do Amazonas	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 487, de 15/03/2001
12	Centro Universitário FAMETRO	Centro Universitário	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 1.337, de 02/05/2002
13	Faculdade Salesiana Dom Bosco	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 1.166, de 17/04/2002
14	Instituto de Ensino Superior Brasileiro ⁶⁹	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 431, de 15/02/2002
15	Faculdade La Salle	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 2.359, de 11/08/2004
16	Faculdade Boas Novas de Ciências Teológicas, Sociais e Biotecnológicas*	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 69, de 11/01/2005
17	Faculdade Estácio do Amazonas ⁷⁰	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 484, de 21/05/2007
18	Faculdade Maurício de Nassau Manaus	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 602, de 24/06/2009

⁶⁷ A Universidade Paulista (UNIP) tem sede em São Paulo, na Av. Torres de Oliveira, n.º 330, e possui 32 *campi* universitários no Brasil. Em Manaus, o campus UNIP fica situado na Av. Mário Ypiranga, 4.390, Bairro Pq. 10 de Novembro.

⁶⁸ Aderiu ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), Lei 12. 688/2012.

⁶⁹ Aprovado, por meio da Portaria n.º 562, de 08/06/2017, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, a mudança da nomenclatura Faculdade Tahriri para Instituto de Ensino Superior Brasileiro (ESB). De igual forma da mantenedora cedente, Associação para o Desenvolvimento Coesivo da Amazônia para mantenedora adquirente Instituto de Ensino Superior Brasileiro Ltda - ME.

⁷⁰ Deferido, por meio da Portaria n.º 118, 02/02/2015 da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, o pedido de alteração de denominação da Faculdade Literatus - FAL para Faculdade Estácio do Amazonas - Estácio Amazonas, mantida pelo Centro de Assistência ao Desenvolvimento de Formação Profissional UNICEL Ltda.

19	Faculdade de Tecnologia Senac Amazonas	Faculdade	Privada sem fins lucrativos	Portaria n.º 191, de 05/04/2016
20	Faculdade Estácio de Sá de Manaus	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 649, de 18/07/2016
21	Faculdade Santa Teresa	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 1.317, de 17/11/2016 ⁷¹
22	Faculdades Idaam (Faculdade Tahiri)	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 590, de 4/5/2017 ⁷²
23	Faculdade Uninabuco Manaus	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria 1544, de 14/12/2017
24	Faculdade Cosmos de Manaus	Faculdade	Privada com fins lucrativos	Portaria n.º 424, de 7/5/2018 ⁷³

Fonte: MEC/Inep. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/emec/consulta>.

*Além da modalidade presencial, a Universidade Nilton Lins, o Centro Universitário do Norte, o Centro Universitário Fametro e a Faculdade Boas Novas de Ciências Teológicas, Sociais e Biotecnológicas também oferecem cursos na modalidade à distância.

Das 24 instituições de Ensino Superior privadas existentes na cidade de Manaus, somente quatro delas, o Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa), a Universidade Nilton Lins (Uniniltonlins) e Centro Universitário do Norte (UNINORTE) e o Centro Universitário Luterano de Manaus (CEULM/ULBRA) foram criadas antes da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dessas, apenas a Uniniltonlins pertence à categoria administrativa sem fins lucrativos.

Após a promulgação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais 20 instituições de Ensino Superior privadas foram criadas na cidade de Manaus, sendo que dessas, 12 instituições, isto é, 60%, se encontram inscritas na categoria administrativa com fins lucrativos.

No cômputo geral, Manaus é sede de 24 instituições de Ensino Superior privadas, sendo 15 elencadas na categoria com fins lucrativas, o que representa uma expansão de 63% nessa categoria entre o período de 1986 a 2018.

No que concerne à categoria acadêmica, a grande maioria, 18, ou seja, 75%, são Faculdades, seguida de quatro Centros Universitários, isto é, 17%, e apenas duas universidades, das quais uma tem sede em outra capital, o que corresponde a 4%.

Diante desse cenário, será analisado, no tópico a seguir, como se dá a materialização do Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus.

⁷¹ Parecer homologado. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 18/11/2016, Seção 1, Pág. 27. Portaria n.º 1.317, publicada no D.O.U. de 18/11/2016, Seção 1, Pág. 24.

⁷² Parecer homologado. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 4/5/2017, Seção 1, Pág. 17. Portaria n.º 590, publicada no D.O.U. de 4/5/2017, Seção 1, Pág. 15.

⁷³ Parecer homologado. Portaria n.º 424, publicada no D.O.U. de 7/5/2018, Seção 1, Pág. 26.

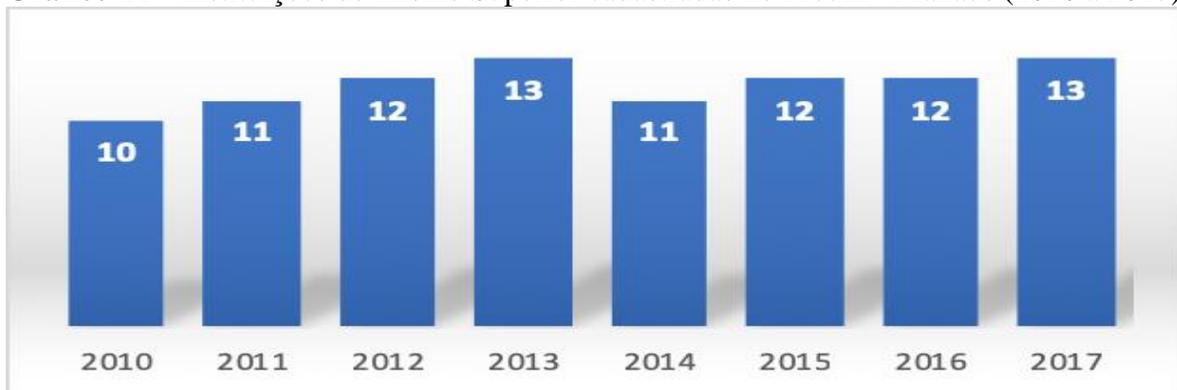
3.2 A materialização do Programa Universidade Para Todos na cidade de Manaus: entre o proposto e o alcançado

Segundo Sánchez-Gamboa (1997), a utilização frequente de dados e os resultados expressos numericamente não se dão isoladamente de sua contextualização e interpretação à luz da dinâmica social mais ampla. Nessa direção, a análise qualitativa é iluminada à medida que a inserção dos dados quantitativos se dá na dinâmica da evolução do fenômeno social e da sua inserção em um todo maior compreensivo e desvelado à luz da teoria que o abarca.

É nesse sentido que em consonância com o método dialético adotado pelo aporte teórico para o desenvolvimento desta tese será analisada, à luz dos dados empíricos, a materialização do Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus, no período compreendido entre 2010 e 2017.

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), disponibilizados pelo Instituto Nacional de Educação Superior (Inep), durante o lapso temporal delimitado para esta pesquisa, mais de 65% das Instituições de Ensino superior da cidade de Manaus encontravam-se cadastradas no Programa Universidade para Todos, conforme pode ser observado no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Instituições de Ensino Superior cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017)



Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

O Programa, além de sistematizar o fluxo de bolsas de estudos que já vinha amparado pela legislação anterior, conforme se apresenta no Quadro 3⁷⁴, estabeleceu a isenção de novos impostos e contribuições antes inexistentes, consolidando, o que afirma Carvalho (2005) maior vantagem

⁷⁴ O Quadro 3, disposto no Capítulo II da tese, trata sobre os principais dispositivos legais sobre imunidades e isenções fiscais no Brasil.

para as Instituições de Ensino Superior privadas com fins lucrativos, conforme pode ser observado no Quadro 20.

Quadro 20 – Fluxo qualitativo e IES cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017)

Ano	IES	Categoria Administrativa
2010	Universidade Paulista	Privada com fins lucrativos
	Centro Universitário Luterano de Manaus	Privada sem fins lucrativos
	Universidade Nilton Lins	Privada sem fins lucrativos
	Faculdade Martha Falcão Wyden	Privada com fins lucrativos
	Centro Universitário do Norte	Privada com fins lucrativos
	Faculdade do Amazonas	Privada com fins lucrativos
	Instituto de Ensino Superior Materdei	Privada com fins lucrativos
	Faculdade Salesiana Dom Bosco	Privada sem fins lucrativos
	Faculdade La Salle	Privada sem fins lucrativos
	Faculdade Estácio do Amazonas ⁷⁵	Privada com fins lucrativos
2011 (+1)	Centro Universitário FAMETRO	Privada com fins lucrativos
2012 (+1)	Faculdades Idaam (Faculdade Tahiri)	Privada com fins lucrativos
2013 (+1)	Instituto de Ensino Superior Fucapi	Privada sem fins lucrativos
2014 (-2)	Centro Universitário FAMETRO	Privada com fins lucrativos
	Faculdade Estácio do Amazonas	Privada com fins lucrativos
2015 (+1)	Faculdade Boas Novas de Ciências Teológicas, Sociais e Biotecnológicas	Privada sem fins lucrativos
2016	Não houve alteração de quantitativa e nem qualitativa de IES cadastradas no Prouni entre os anos de 2015 e 2016.	
2017 (+1)	Faculdade Maurício de Nassau Manaus	Privada com fins lucrativos

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

No ano de 2010, das 18 instituições de Ensino Superior privadas existentes na cidade de Manaus, 10 se encontravam inscritas no Programa, perfazendo um total 56%. Entre os anos de

⁷⁵ A Portaria n.º 118, de 02/02/2015 da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior deferiu o pedido de alteração de denominação da Faculdade Literatus - FAL para Faculdade Estácio do Amazonas - Estácio Amazonas, mantida pelo Centro de Assistência ao Desenvolvimento de Formação Profissional UNICEL Ltda.

2011, 2012 e 2013, há, respectivamente, um aumento para 61%, 67% e 72%. Em 2014, houve um arrefecimento para 61%, tendo sido retomado o crescimento em 2015 para 67%.

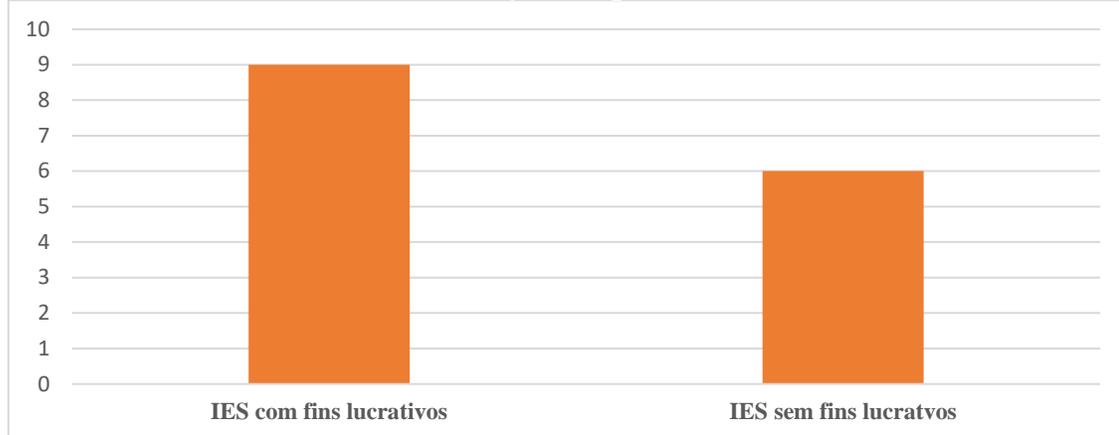
No entanto, nos anos de 2016 e 2017 houve um declínio, respectivamente, para 55% e 57% de IESPs inscritas no Programa, o que se pode inferir que, em termos relativos, nos últimos anos, arrefeceu a adesão ao Programa na cidade de Manaus. No entanto, as Instituições de Ensino Superior privadas com fins lucrativos tiveram maior prevalência de adesão ao Programa, enquanto que o número de IES sem fins lucrativos cadastradas manteve-se inalterada, o que é contraditório em relação ao enunciado do Programa de regulamentar a distribuição de bolsas pelas instituições filantrópicas e de assistência social, conforme evidencia o Quadro 21.

Quadro 21 – Fluxo quantitativo e IES cadastradas no Prouni - Manaus (2010 a 2017)

Ano	Número de IESPs inscritas no Prouni na cidade de Manaus	%	IESPs com fins lucrativos	%	IESPs sem fins lucrativos	%
2010	10	56%	6	60%	4	40%
2011	11	61%	7	64%	4	36%
2012	12	67%	8	67%	4	33%
2013	13	72%	8	62%	5	38%
2014	11	61%	6	55%	5	45%
2015	12	67%	6	50%	6	50%
2016	12	55%	6	50%	6	50%
2017	13	57%	7	54%	6	46%

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

Corroborando com a assertiva anterior, o quadro mostra que, no tocante ao *status* administrativo das IESPs que aderiram ao Prouni na cidade de Manaus durante o período pesquisado, guardados os respectivos períodos de adesão das 15 IESPs, ou seja, 63% das existentes até 2017, das quais nove (equivalente a 60%) se encontram regulamentadas na categoria com fins lucrativos e seis (40%) na categoria sem fins lucrativos, a prevalência se deu e se manteve (com exceção em 2015 e 2016, em que as duas categorias se mantiveram inalteradas) entre as IESPs com fins lucrativos, conforme ilustrado pelo Gráfico 15:

Gráfico 15 – IESPs cadastradas no Prouni por categoria administrativa - Manaus (2010 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

Pode-se inferir, com base nesse cenário, que há maior motivação para a adesão ao Prouni pelas IESPs da categoria administrativa com fins lucrativos, conforme aponta o estudo de Carvalho (2011), ao argumentar que esse modelo institucional é o que mais se beneficia do Prouni, cuja adesão a deixa em melhores condições do que as entidades filantrópicas e de assistência social, que já recebiam imunidade fiscal regulamentada antes mesmo da implantação do Programa.

No caso das entidades beneficentes de assistência social, as regras são bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de *gratuidade* (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta. Este percentual é o requisito mínimo que caracteriza a natureza jurídica deste tipo de instituição. (CARVALHO, 2005, p. 12).

Os estudos de Carvalho afirmam que instituições privadas lucrativas recebem o direito à significativa renúncia fiscal ao aderirem o Programa em troca de parcela reduzida de bolsas de estudos, o que provavelmente motivou a mudança de *status* para esta categoria, conforme continua a autora: “O maior grau de exigência para estas instituições, permite entender a razão da atratividade que existe na transformação das entidades beneficentes em instituições privadas lucrativas” (CARVALHO, 2005, p. 12).

Durante o período da pesquisa, foram ocupadas 38.334 bolsas de estudos, sendo dessas, 19.899 bolsas integrais e 18.435 bolsas parciais, conforme pode ser observado na Tabela 12.

Tabela 12 – Bolsas ocupadas Prouni - Manaus (2010 a 2017)

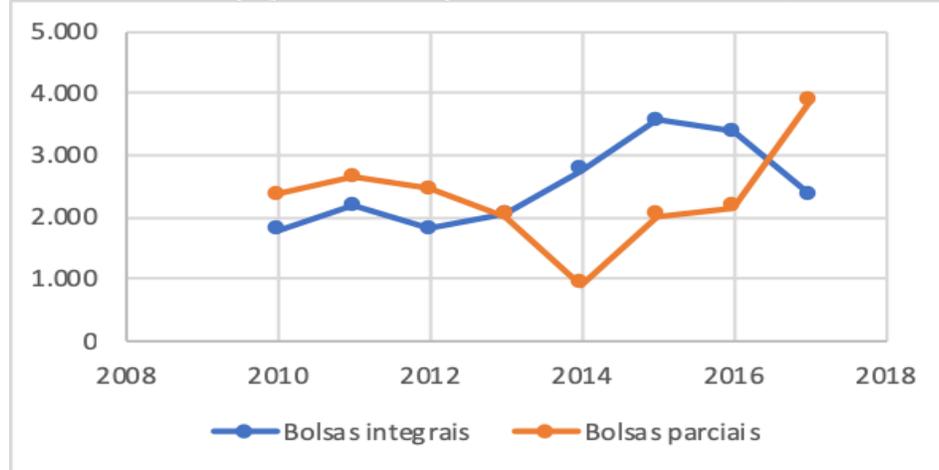
Manaus	Bolsas integrais	Bolsas parciais	Total
2010	1.794	2.359	4.153
2011	2.175	2.637	4.812
2012	1.816	2.464	4.280
2013	2.044	2.029	4.073
2014	2.745	902	3.647
2015	3.568	2.023	5.591
2016	3.382	2.163	5.545
2017	2.375	3.858	6.233
TOTAL	19.899	18.435	38.334

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

Os dados mostram que a ocupação de bolsas integrais se deu em maior quantidade no cômputo geral, porém o aumento dessas bolsas e a proporção de crescimento entre os anos não foi linear: entre 2013 e 2014 houve um decréscimo de bolsas parciais na ordem de 225%, retomando o crescimento a partir de 2015. Conforme analisado no Capítulo II desta tese, na correlação de forças entre os defensores da proposta apresentada pelo governo executivo e a bancada privatista do Ensino Superior, essa última direcionou a Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005 à adesão ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES) com o fim de complementação do pagamento das mensalidades pelos alunos ocupantes de bolsas parciais.

Cabe ainda ressaltar, na mesma direção, que a Portaria Normativa n.º 21, de 26 de dezembro de 2015, fortaleceu as condições para o uso simultâneo do FIES pelos estudantes contemplados com bolsas parciais do Prouni e, nesse sentido, garantiu-se, como medida complementar, a adimplência das mensalidades junto as IESPs, o que pode ter contribuído para a alta concentração de bolsas na modalidade parcial durante esse período.

Se, por um lado, o complemento das mensalidades dos estudantes ocupantes de bolsas parciais com os recursos do FIES garantiu menor risco de sustentabilidade às receitas das IESPs, e um promissor mercado para alavancar demandas, por outro, mostra que a inclusão de bolsas parciais entre os critérios do Programa ampliou a fatia dos contemplados, adensando maior número de acesso ao ensino superior por alunos de baixa renda, o que é revelado pelo crescimento de ocupação dessas bolsas parciais e, contraditoriamente, o decréscimo de bolsas integrais, conforme ilustrado pelo Gráfico 16.

Gráfico 16 – Ocupação de bolsas por modalidade - Manaus (2010 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

Segundo dados da Secretaria de Educação do Estado do Amazonas (Seduc), durante o período compreendido entre 2010 e 2017, o Estado do Amazonas contou com 338.878 estudantes concluintes do Ensino Médio. Durante esse mesmo período, foram ocupadas 38.334 bolsas pelo Prouni. Ainda que não se tenha a garantia de uma relação direta entre ocupação de bolsas do Programa pelos egressos do Ensino Médio da rede pública, uma vez que não há uma relação binária entre as variáveis desses egressos como demanda específica para o processo seletivo ao Ensino Superior pelo Enem, conforme apontam Carvalho (2005), Chaves (2006) e Cunha (2007), em termos de projeção, o impacto de ocupação de bolsas do Programa foi de 11% pelos concluintes do Ensino Médio em Manaus durante o período estudado, o que representa um significativo atendimento aos jovens oriundos da rede pública nessa cidade, segundo os critérios do Programa.

O que se infere com essa afirmativa é que, apesar das contradições que guardam o Programa, especificamente no que concerne à permanência do estudante durante o curso, o estudo revelou que na cidade de Manaus o Prouni cumpre o seu papel na promoção do acesso ao Ensino Superior às populações mais pobres.

O Quadro 22 apresenta a proporção anual de ocupação de bolsas do Programa na cidade de Manaus e de concluintes do Ensino Médio pelas escolas públicas do Estado do Amazonas durante o período analisado.

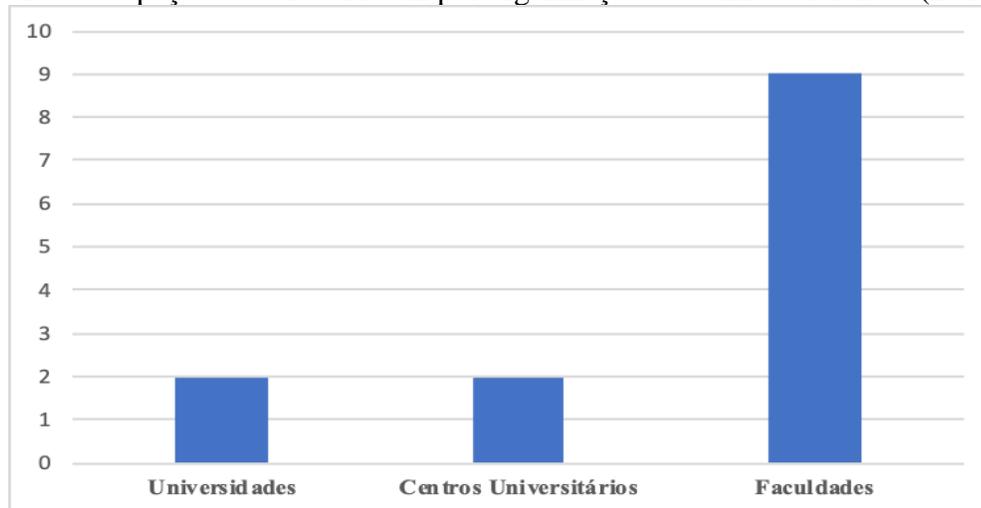
Quadro 22 – Concluintes do Ensino Médio e Bolsas Prouni ocupadas - Manaus (2010 a 2017)

Ano	Cocluintes do Ensino Médio da rede pública do Estado do Amazonas	Bolsas Prouni (Integrais e Parciais)	%
2010	35.025	4.153	12%
2011	37.666	4.812	13%
2012	41.399	4.280	10%
2013	42.136	4.073	10%
2014	42.595	3.647	9%
2015	44.427	5.591	13%
2016	47.349	5.545	12%
2017	48.281	6.233	13%
Total	338.878	38.334	-

Fontes: MEC/Inep/Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (Seduc/AM)/Departamento de Planejamento e Gestão Financeira (DPGF)/Gerência de Pesquisa e Estatística (GEPES)/Censo Escolar.

No que se refere à organização acadêmica das IESPs em que a ocupação das bolsas de estudos pelo Programa foi efetivada, essas se concentram majoritariamente entre as Faculdades, seguido dos Centros Acadêmicos e Universidades, refletindo na cidade de Manaus a predominância dessa organização acadêmica em nível nacional. Vale salientar que uma das universidades é a Unip, cuja sede se encontra fora do Estado do Amazonas.

O Gráfico 17 evidencia que a distribuição de bolsas por organização acadêmica segue a mesma proporção dessa categoria acadêmica em todo o país.

Gráfico 17 – Ocupação de bolsas Prouni por organização acadêmica - Manaus (2010 a 2017)

Fonte: MEC/Inep/Sisprouni Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9quadros-informativos>. Acesso em: 29 out. 2019.

Trazendo à luz o processo histórico do desenvolvimento da Educação Superior na América Latina, os dados evidenciam que o desenho do Ensino Superior configura-se com maior prevalência em faculdades, que tem como função acadêmica o ensino. Nesse sentido, conforme já analisado no escopo desta tese, historicamente, a predominância de faculdades isoladas ganhou espaço no Brasil e consolida-se com o processo de expansão do Ensino Superior a partir da década de 1990.

No cenário local, assim como no cenário nacional, constituinte de um processo diâmico e de totalidade, a realidade se evidencia com a existência de 18 faculdades das 24 IESPs, o que constitui um recorte de modelo de Ensino Superior com predomínio da cultura *neonapoleônica*, marcado por

Ausências de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais (SGUISSARDI, 2009, p.149).

As faculdades, notadamente privadas, se contrapõem ao modelo *neo-humboldtiano*, que privilegia, além do ensino, a extensão e a pesquisa, o que propicia o fomento e o crescimento dos projetos técnico-científicos do país, conforme afirma o autor:

Nas neo-humboldtianas, ao contrário, predominam “critérios” e “indicadores” como: presença de estruturas de produção científica e de pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e com qualificação pós-graduada que habilitasse para a pesquisa; integração das unidades em torno de projetos comuns de ensino e pesquisa; associação de ensino e pesquisa (e extensão) em diferentes níveis; estrutura administrativa-acadêmica voltada para a formação de profissionais e para a formação de pesquisadores na maioria das áreas do conhecimento (SGUISSARDI, 2009, p. 149-150)

Nesse sentido, cabe afirmar que a abertura de novas instituições de Ensino Superior privadas, em especial na categoria acadêmica de estabelecimentos isolados, se consolida no país direcionada na contramão do desenvolvimento da pesquisa e do compromisso social com a extensão, como chama atenção Jezine (2006), cedendo-se, assim, os laços com o tripé de sustentação da formação acadêmica comprometida com o ensino, a pesquisa e a extensão e como bem social público, como apregoam os artigos 205 e 207 da Constituição Federativa.

Art. 205. 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.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988, *online*).

A área de Ciências Humanas concentrava, durante o período da pesquisa, os cursos que mais tiveram ocupação de bolsas de estudos do Prouni na cidade de Manaus. Dentre esses, destacam-se Administração, Direito, Pedagogia, Serviço Social, Ciências Contábeis e Psicologia. Da área de Exatas, destacam-se Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, além da área da saúde: os cursos de Enfermagem e Educação Física, conforme é demonstrado na Tabela 13.

Tabela 13 – Cursos mais ocupados por bolsas do Prouni - Manaus

Curso	Total de bolsas	Bolsas integrais	%	Bolsas parciais	%
1. Administração	7.273	4.553	63%	2.720	37%
2. Direito	4.327	3.428	79%	899	21%
3. Enfermagem	3.700	2.854	77%	846	23%
4. Pedagogia	3.032	1.913	63%	1.119	37%
5. Serviço Social	2.961	1.794	61%	1.167	39%
6. Ciências Contábeis	2.948	1.847	63%	1.101	37%
7. Engenharia Civil	2.638	1.956	74%	682	26%
8. Psicologia	2.623	1.805	69%	818	31%
9. Educação Física	1.962	1.673	85%	289	15%
10. Arquitetura e Urbanismo	1.669	1.162	70%	507	30%

Fonte: Sisprouni (2010 a 2017).

A concentração de ocupação de bolsas nesses cursos caminha na direção dos estudos de Carvalho (2005) e Chaves (2006), de que os que possuem mais ocupação de bolsas são os que requerem menores custos financeiros por parte das IESPs. No entanto, a pesquisa revelou que na cidade de Manaus também há ocupação de bolsas de estudos em cursos tradicionalmente considerados de maior prestígio social e de histórica demanda.

Nesse passo, os dados demonstraram que há uma proporção relativamente alta na composição oferta/demanda destacadamente para os cursos de Direito (4,7%), Psicologia (4,6%) e Enfermagem (4,2%), conforme demonstrado na Tabela 14.

Tabela 14 – Proporção de inscrição no ENEM por vagas nos 10 cursos com mais ocupação de bolsas do Prouni - Manaus

Ano	Adm.	Dir	Enf.	Ped.	S. Soc.	C. Cont.	Eng. Civil	Psic.	Ed. Física	Arq. Urb.
2010	2	2,8	2,2	1,4	2,4	1,4	3,6	2,2	1,4	2,9
2017	2,6	4,7	4,2	3,8	3,1	2,1	2,6	4,7	3,1	3,2

Fonte: MEC/Inep. Sinopse Estatística do Ensino Superior 2010/2007. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.

Em direção oposta, a pesquisa revelou que os cursos da área de saúde, especificamente Odontologia e Medicina, que requerem maior investimento financeiro, ocuparam o 13º e o 49º, respectivamente, no *rank* dos mais cursos ocupados por bolsas do Programa durante o período em estudo, o que corrobora com a assertiva de que as bolsas de estudos do Programa são pouco ocupadas em cursos de alto investimento financeiro. Por outro lado, especificamente os cursos citados, requerem dos estudantes tempo integral de frequência, disponibilidade dificilmente encontrada em alunos pertencentes às famílias cuja renda per capita tem alcance de até três salários mínimos. Outro aspecto que pode ser revelado por esses dados é o perfil sociofamiliar dos alunos candidados às bolsas de estudos. Segundo o estudo de Melo Neto (2015), são filhos de pais que não cursaram o Ensino Superior e é destacável que se trata possivelmente de uma primeira geração na família com acesso a esse nível de ensino.

Tendo como referência o cenário local e os dados que se apresentam para a análise sobre a ocupação de bolsas do Prouni no contexto de sua projeção e materialização, isto é, entre o proposto e o alcançado, os dados revelaram que a propositura do Programa se efetivou com critérios para o acesso ao Ensino Superior e que, na cidade de Manaus, propiciou o acesso de jovens de baixa renda inseridos no contexto de uma realidade que historicamente esteve relegada pelo poder público.

Com base nesse cenário, será analisado no próximo item a configuração do Programa na unidade de referência eleita para este estudo com o propósito de sustentar os argumentos teóricos empíricos desta tese.

3.3 Do geral ao particular: a materialização do Programa Universidade Para Todos em sua especificidade

Conforme mencionado na introdução desta tese, o trabalho tem como escopo, além da análise geral do Programa, a materialização em uma dada instituição específica. Valendo-se do pensamento de Marx (apud HAVEY, 2013), a dialética marxista parte da materialidade para

compreender a dimensão mais complexa da realidade social e, só após esse movimento, remove as camadas até atingir o núcleo central da materialidade concreta (HAVEY, 2013, p. 16).

Nesse sentido, e com base em dados coletados dos órgãos oficiais e da instituição de referência, Universidade Nilton Lins, com o fim de identificar o movimento do Programa, neste item, após breve caracterização da instituição eleita, será analisado a materialização do Prouni durante o período considerado para a análise, lançando luz, por fim, à sustentação de tese deste estudo.

Credenciada em 21/08/1989 sob o Decreto n.º 98.078⁷⁶ do Ministério da Educação como Centro de Ensino Superior, a atual Universidade Nilton Lins foi alçada a categoria acadêmica de universidade por meio da Portaria n.º 575, de 13 maio de 2011, atualmente classificada com o Conceito Institucional 4 (CI-2017) e Índice Geral de Cursos 3 (ICG-2018) (BRASIL, MEC/INEP, 2019b).⁷⁷

De natureza jurídica privada e categoria administrativa sem fins lucrativos, iniciou suas atividades com os cursos de Administração e Ciências Contábeis, seguidos de Direito, Turismo e Comunicação Social. No momento da pesquisa essa IES contava com 49 cursos⁷⁸ de graduação na modalidade presencial⁷⁹, distribuídos em bacharelados, licenciaturas e tecnólogos, conforme apresentados nos Quadros 23, 24, 25 e Gráfico 18.

⁷⁶ Recredenciado pela Portaria MEC n.º 3.676, de 9/12/2003, por um período de 10 anos.

⁷⁷ O Art. 2º da Portaria n.º 586, de 9/7/2019, define como Indicadores de Qualidade da Educação Superior para 2018, os seguintes índices: I - Conceito Enade; II - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado - IDD; III - Conceito Preliminar de Curso - CPC; e IV - Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição - IGC.

⁷⁸ Desses, quatro encontram-se em Desativação/Extinção voluntária, são eles: Gestão Ambiental (Processo SEI n.º 23000.003887/2017-40), Engenharia de Produção (Processo SEI n.º 23000.003887/2017-40), Licenciatura Plena em Matemática (Processo SEI n.º 3000.003887/2017-40) e Sistemas de Informação (Processo SEI n.º 3000.003887/2017-40).

⁷⁹ A IES foi credenciada para a modalidade Educação à Distância por meio da Portaria n.º 1.086 de 1º de abril de 2005, assinada pelo Ministro da Educação Tarso Genro, com autorização inicial para os cursos de Pedagogia, habilitação em Gestão Educacional.

Quadro 23 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Bacharelado

BACHARELADO		
	Curso	Ato de Reconhecimento
1.	Administração - habilitação em Administração de Empresas	Portaria MEC n.º 859 de 8/6/1993 ⁸⁰
2.	Administração - habilitação em Comércio Exterior	Portaria MEC n.º 3.299 de 18/10/2004
3.	Administração - habilitação em Gestão de Negócios	Portaria MEC n.º 1.774 de 10/7/2003
4.	Administração - habilitação em Hotelaria	Portaria MEC n.º 3.299 de 18/10/2004
5.	Administração - habilitação em Marketing	Portaria MEC n.º 1.774 de 10/7/2003
6.	Administração - habilitação em Recursos Humanos	Portaria MEC n.º 1.774 de 10/7/2003
7.	Administração - habilitação em Administração Hospitalar	Portaria MEC n.º 916 de 17/3/2005
8.	Arquitetura e Urbanismo	Portaria MEC n.º 288 de 27/1/2005
9.	Biomedicina	21/05/2015 (nenhum registro sobre a Portaria de autorização pelo sistema e-MEC)
10.	Ciências Biológicas	Portaria MEC n.º 3.488 de 26/10/2004 ⁸¹
11.	Ciências Contábeis	Portaria MEC n.º 861 de 8/6/1993
12.	Ciências Econômicas	Portaria MEC n.º 1.369 de 2/6/2003
13.	Comunicação Social - Jornalismo	Portaria MEC n.º 931 de 22/6/1999 ⁸²
14.	Comunicação Social - Publicidade e Propaganda	Portaria MEC n.º 931 de 22/6/1999 ⁸³
15.	Comunicação Social - Relações Públicas	Portaria MEC n.º 931 de 22/6/1999 ⁸⁴
16.	Direito	Portaria MEC n.º 59 de 14/01/1999 ⁸⁵
17.	Engenharia Elétrica	21/05/2015 (nenhum registro sobre a Portaria de autorização pelo sistema e-MEC)
18.	Enfermagem	Portaria MEC n.º 1.229 de 13/5/2004
19.	Engenharia Ambiental	Portaria GR n.º 9 de 17/4/2007 ⁸⁶
20.	Engenharia Civil	Portaria MEC n.º 3.336 de 26/9/2005 ⁸⁷

⁸⁰ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 4.237 de 22/12/2004.

⁸¹ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 3.970 de 30/12/2002.

⁸² Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 721 de 22/4/2003.

⁸³ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 613 de 12/3/2004.

⁸⁴ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 613 de 12/3/2004.

⁸⁵ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 3.046 de 2/9/2005.

⁸⁶ Portaria de autorização do curso.

⁸⁷ Portaria de autorização do curso.

21.	Engenharia da Produção ⁸⁸	Portaria MEC n.º 3.316 de 26/9/2005 ⁸⁹
22.	Farmácia - habilitação Farmacêutico bioquímico	Portaria MEC n.º 1.230 de 13/5/2004 ⁹⁰
23	Fisioterapia	Portaria MEC n.º 1.230 de 13/5/2004 ⁹¹
24	Fonoaudiologia	Portaria MEC n.º 1.231 de 13/5/2004 ⁹²
25	Jornalismo	28/03/1996 (nenhum registro sobre a Portaria de autorização pelo sistema e-MEC)
26	Medicina	Portaria MEC n.º 1.468 de 15/8/2006
27	Medicina Veterinária	Portaria MEC n.º 289 de 27/1/2005
28	Nutrição	Portaria MEC n.º 1.129 de 30/4/2004 ⁹³
29	Odontologia	Portaria MEC n.º 978 de 12/4/2004 ⁹⁴
30	Psicologia	Portaria MEC n.º 740 de 21/3/2006
31	Serviço Social	Portaria MEC n.º 3.984 de 14/11/2005
32	Sistemas de Informação ⁹⁵	Portaria MEC n.º 3.460 de 22/10/2004 ⁹⁶
33	Turismo	Portaria MEC n.º 1.439 de 23/12/1998 ⁹⁷

Fontes: Parecer Homologação para credenciamento Universidade n.º 23000.002687/2005-36. Sistema e-MEC.

⁸⁸ Desativação/Extinção voluntária (Processo SEI n.º 23000.003887/2017-40).

⁸⁹ Portaria de autorização do curso.

⁹⁰ Autorizado pela Portaria MEC n.º 900 de 31/3/2004.

⁹¹ Renovado credenciamento pela Portaria SESu n.º 775 de 7/11/2008.

⁹² Renovado credenciamento pela Portaria SESu no 952 de 25/11/2008.

⁹³ Renovado credenciamento pela Portaria SESu no 327 de 01/04/2010.

⁹⁴ Renovado credenciamento pela Portaria SESu no 1.653 de 18/11/2009.

⁹⁵ Desativação/Extinção voluntária (Processo SEI n.º 3000.003887/2017-40).

⁹⁶ Renovado credenciamento pela Portaria SESu n.º 1.259 de 02/09/2010.

⁹⁷ Renovado credenciamento pela Portaria MEC n.º 3.889 de 26/12/2002.

Quadro 24 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Licenciatura

LICENCIATURA		
Curso		Ato de Reconhecimento
1.	Educação Física	Portaria MEC n.º 769, de 24/3/2004 ⁹⁸
2.	Letras, licenciatura, habilitação em Português e Literaturas de Língua Portuguesa	Portaria MEC n.º 3.317, de 26/9/2005
3.	Licenciatura Plena em Geografia	Portaria SESu n.º 441, de 31/3/2009
4.	Licenciatura Plena em História	Portaria SESu n.º 1.348, de 9/9/2010
5.	Licenciatura Plena em Matemática ⁹⁹	Portaria MEC n.º 3.499, de 5/10/2005
6.	Pedagogia - habilitação em Administração Escolar (Magistério em Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental), Orientação Educacional e Supervisão Escolar.	Portaria MEC n.º 4.099, de 13/12/2004

Fonte: Parecer Homologação para credenciamento Universidade n.º 23000.002687/2005-36. MEC/Inep.

Quadro 25 – Cursos de Graduação da Universidade Nilton Lins - Tecnologia

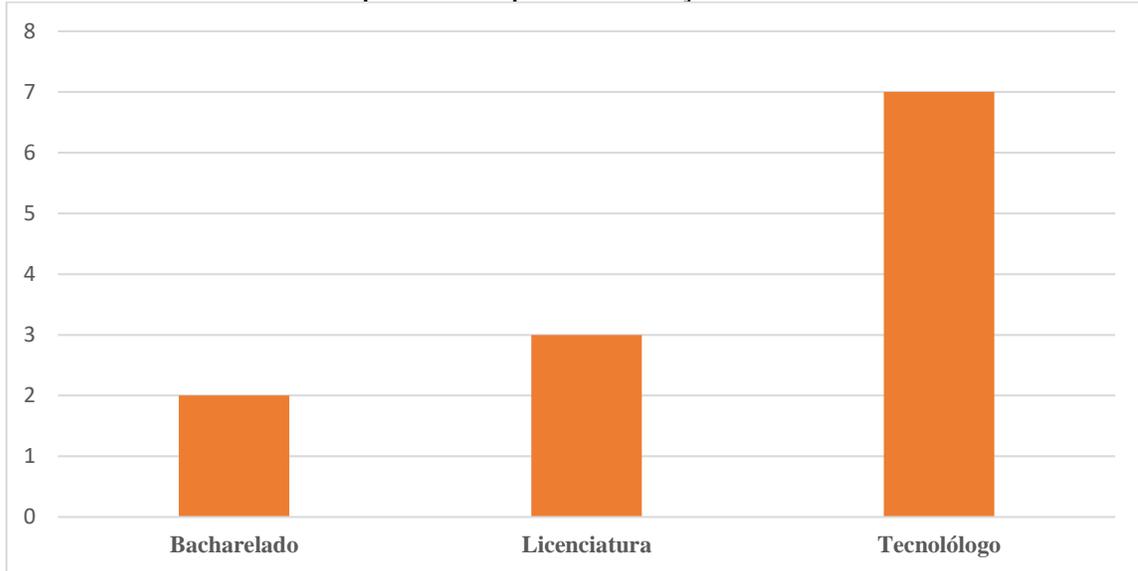
CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA		
Curso		Ato de Reconhecimento
1.	Comunicação Institucional	Portaria SETEC n.º 246, de 7/3/2007
2.	Design de Interiores	Decreto n.º 40, de 12/12/2007
3.	Gastronomia	Decreto n.º 40, de 12/12/2007
4.	Gestão Ambiental ¹⁰⁰	Portaria SETEC n.º 154, de 7/2/2007
5.	Gestão da Qualidade (Metrologia)	Decreto n.º 40, de 12/12/2007
6.	Hotelaria	Portaria SETEC n.º 227, de 7/3/2007
7.	Logística	Portaria SETEC n.º 247, de 7/3/2007
8.	Marketing	Portaria SETEC n.º 226, de 7/3/2007
9.	Petróleo e Gás	Decreto n.º 40, de 12/12/2007
10.	Segurança do Trabalho (**)	Portaria GR n.º 010, de 17/4/2007

Fonte: Parecer Homologação para credenciamento Universidade n.º 23000.002687/2005-36. MEC/Inep.

⁹⁸ Renovado credenciamento pela Portaria Portaria MEC n.º 1.656, de 18/11/2009.

⁹⁹ Desativação/Extinção voluntária (Processo SEI n.º 3000.003887/2017-40).

¹⁰⁰ Desativação/Extinção voluntária (Processo SEI n.º 23000.003887/2017-40).

Gráfico 18 – Cursos presenciais por classificação acadêmica - Uniniltonlins

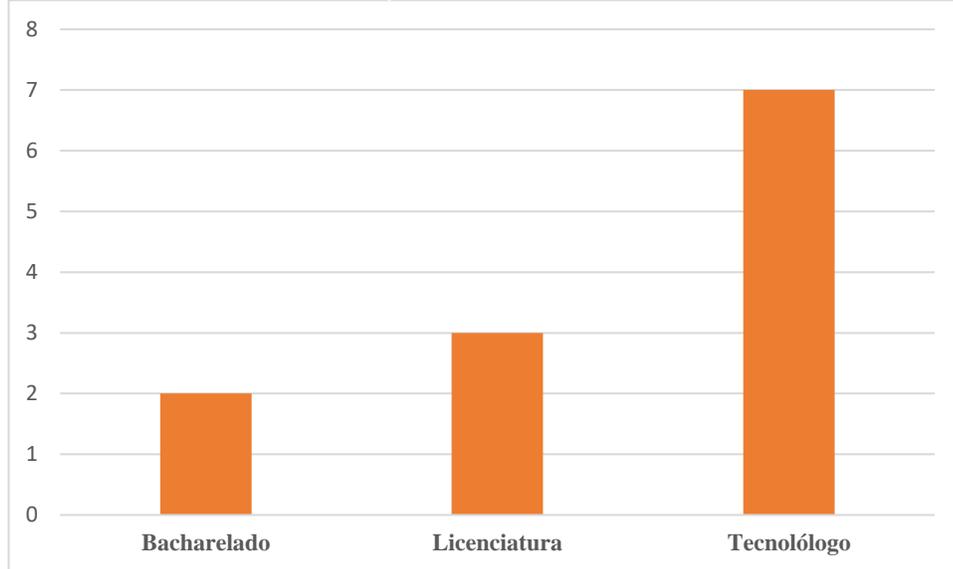
Fonte: Parecer Homologação para credenciamento Universidade n.º 23000.002687/2005-36. MEC/Inep.

Em 2019, por meio da Resolução n.º 001/2019, de 20 de agosto de 2019, do seu Conselho Universitário, foram criados três polos de Ensino à Distância (EaD), distribuídos na cidade de Manaus/AM, no município de Manacapuru/AM e na cidade de Fortaleza/CE para os cursos constantes no Quadro 26 e modalidades dispostas pelo Gráfico 19.

Quadro 26 – Cursos na modalidade acadêmica Ensino a Distância - Uniniltonlins

Cursos Ensino a Distância - Resolução n.º 001/2019, de 20 de agosto de 2019		
Cursos		Modalidade Acadêmica
1.	Administração	Bacharelado
2.	Ciências Contábeis	Bacharelado
3.	Gestão Comercial	Tecnólogo
4.	Gestão da Qualidade	Tecnólogo
5.	Gestão de Recursos Humanos	Tecnólogo
6.	Gestão Financeira	Tecnólogo
7.	História	Licenciatura
8.	Letras	Licenciatura
9.	Logística	Tecnólogo
10.	Marketing	Tecnólogo
11.	Pedagogia	Licenciatura
12.	Segurança no Trabalho	Tecnólogo

Fonte: MEC/Inep.

Gráfico 19 - Cursos EaD por modalidade acadêmica - Uniniltonlins

Fonte: Elaboração própria (2020).

O quadro apresentado demonstra que houve uma inversão de predominância de cursos oferecidos pelas duas modalidades: enquanto na modalidade presencial há maior número de cursos em bacharelado, na modalidade EaD a predominância passa a ser dos cursos tecnológicos. Apesar do estudo desta tese limitar-se aos cursos presenciais, infere-se que a atração pela disponibilidade de cursos tecnológicos se dá por serem de menor custo e duração, assunto que pode ser aprofundado por futuras pesquisas.

No que se refere aos cursos presenciais, em 2010, foram realizadas 10.614 matrículas, sendo 9.766 (92%) em cursos de Bacharelado e Licenciatura, e 848 (8%) nos Cursos Superiores de Tecnologia.

Segundo dados da Universidade Nilton Lins, o Programa Universidade para Todos teve vigência na instituição durante o período compreendido entre 2007 a 2017. Apesar de não terem sido esclarecidas as razões para o descredenciamento, a legislação que rege o Programa prevê que a desvinculação seja apenas do curso considerado insuficiente por duas avaliações consecutivas, conforme analisado no Capítulo II desta tese, o que parece não ter sido o caso dos cursos da Uniniltonlins credenciados ao Programa, uma vez que a desativação/extinção dos cursos se deu de forma voluntária, conforme já mencionado.

Durante a delimitação temporal que cerca esta pesquisa (2010 a 2017), segundo os dados do MEC/Inep, a Universidade Nilton Lins teve em seu quadro acadêmico o total de 99.640 matrículas, distribuídas conforme o Quadro 27.

Quadro 27 – Matrículas Uniniltonlins - (2010 a 2017)

Ano	Matrículas	Bacharelado	Licenciatura	Tecnologia
2010	8.008	6.561	892	555
2011	8.938	5.116	961	2.861
2012	10.564	8.893	1.010	661
2013	13.787	11.592	1.355	840
2014	12.020	11.119	897	4
2015	19.690	16.688	1.915	1.087
2016	15.809	13.869	1.584	356
2017	10.824	10.142	562	120
TOTAL	99.640	83.980	9.176	6.484

Fonte: MEC/Inep.

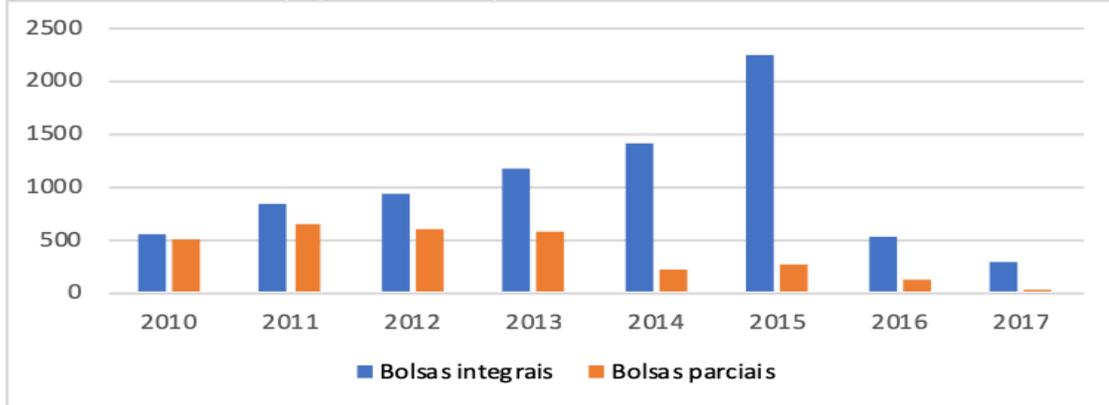
Conforme dados disponibilizados pelo MEC/Inep/Sisprouni, durante esse período foram ocupadas 7.949 bolsas integrais e 2.942 bolsas parciais pelos estudantes, conforme segue:

Tabela 15 – Ocupação de bolsas Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Total	Bolsas integrais	%	Bolsas parciais	%
2010	1062	550	52%	512	48%
2011	1502	846	56%	656	44%
2012	1517	919	61%	598	39%
2013	1.733	1.165	67%	568	33%
2014	1.626	1.406	86%	220	14%
2015	2.508	2.250	90%	258	10%
2016	624	515	83%	109	17%
2017	319	298	93%	21	7%
TOTAL	10.891	7.949	-	2.942	-

Fonte: Pro-Reitoria de Pesquisa da Universidade Nilton Lins

O Gráfico 20 demonstra que houve uma predominância de ocupação de bolsas integrais durante todo o período de análise, com uma projeção maior no ano de 2015 e diminuição em 2016 e 2017.

Gráfico 20 – Ocupação de bolsas por modalidade - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Fonte: Pro-Reitoria de Pesquisa da Universidade Nilton Lins.

Se considerado que os estudantes não ocupantes de bolsas do Prouni são todos pagantes, em uma proporção direta, entre o período de 2010 a 2017, deveriam ter sido ocupadas 8.175 bolsas integrais e 3.978 parciais, o que demonstraria não ter alcançado a proporção prevista pelo artigo 5º da lei que regulamenta o Programa que prevê a ocupação de uma bolsa de estudos integral para o equivalente a 10,7 estudantes ou, uma bolsa parcial para cada 22 estudantes pagantes e o correspondente à equivalência de 8,5% de sua receita anual em bolsas parciais, conforme estabelece o § 4º do mesmo artigo.

Em 2010, conforme já registrado nesta tese, a instituição contava com 10.614 estudantes matriculados e, tendo em vista as modalidades de bolsas ocupadas pela instituição (integrais e parciais), fica claro que o critério adotado foi o constante no § 4º do Art. 5º. Entretanto, duas dificuldades aditivas inviabilizaram a análise sobre o cumprimento desse dispositivo da Lei 11.096, quais sejam: a) a possibilidade de existência de outras políticas de bolsas de estudos adotadas pela instituição, a exemplo do programa Bolsa Universidade, coordenado pela Prefeitura Municipal de Manaus (PMM)¹⁰¹, uma vez que a lei não veda o credenciamento em outros programas correlatos, o que pode impactar no número de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados; b) a análise sobre o cumprimento dessa regra do Programa torna-se inviável, uma vez que a política fiscal do país não obriga às IES privadas a divulgação pública de suas receitas.

¹⁰¹ O Bolsa Universidade é um Programa municipal dirigido pela Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Gestão (Semad), por meio da Escola de Serviço Público Municipal e Inclusão Socioeducacional (Espí).

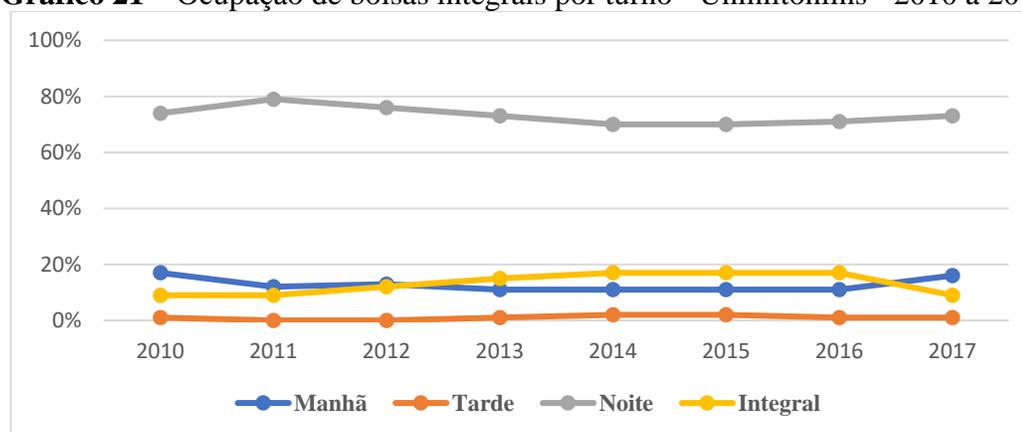
No que se refere à ocupação¹⁰² de bolsas de estudos por turno, tem-se que, entre 2010 e 2017 foram preenchidas 7.949 bolsas integrais, com prevalência aos cursos do turno noturno, conforme dados do Sisprouni disponibilizados na Tabela 16.

Tabela 16 – Bolsas de estudos integrais Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Bolsas integrais	TURNOS							
		Manhã	%	Tarde	%	Noite	%	Integral	%
2010	550	91	17%	3	1%	407	74%	49	9%
2011	846	100	12%	0	0%	666	79%	80	9%
2012	919	117	13%	0	0%	694	76%	108	12%
2013	1.165	124	11%	10	1%	856	73%	175	15%
2014	1.406	150	11%	27	2%	989	70%	240	17%
2015	2.250	248	11%	51	2%	1.574	70%	377	17%
2016	515	59	11%	5	1%	366	71%	85	17%
2017	298	49	16%	3	1%	219	73%	27	9%
TOTAL	7.949	938	12%	99	1%	5.771	73%	1.141	14%

Fonte: MEC/Inep Sisprouni.

Gráfico 21 – Ocupação de bolsas integrais por turno - Uniniltonlins - 2010 a 2017



Fonte: MEC/Inep Sisprouni.

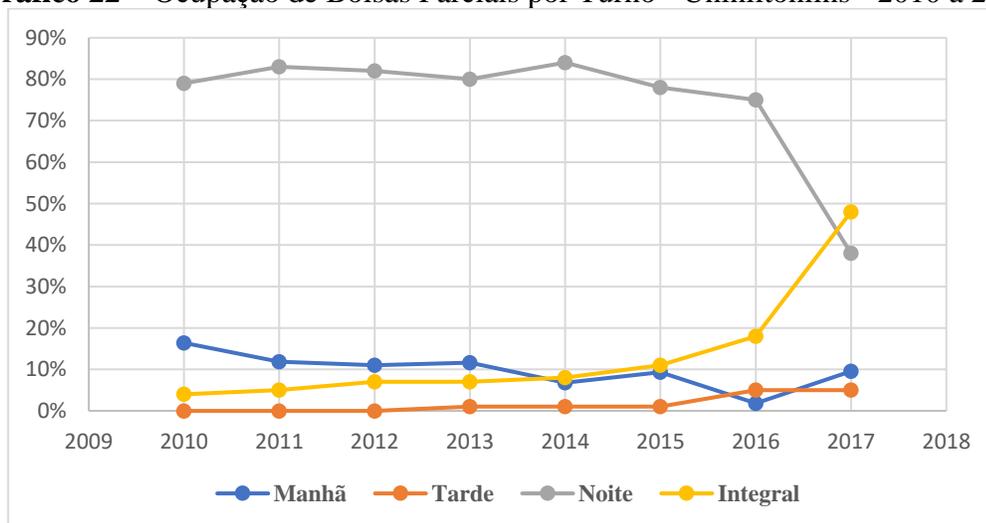
Ainda que a ocupação de bolsas parciais, durante o período da pesquisa, tenha se dado em menor número ao turno noturno do que as integrais, os dados revelados pela Tabela 17 mostram que essa modalidade teve a mesma prevalência de turno que as bolsas integrais, evidenciando uma distribuição equitativa de bolsas das duas modalidades para turno noturno, conforme segue.

¹⁰² Cabe aqui ressaltar que, no momento da coleta dos dados, e posteriormente, em outras etapas da pesquisa, não havia disponibilidade de informações por parte do MEC/Inep sobre bolsas ofertadas pelas IESPs, apenas sobre as que foram ocupadas.

Tabela 17 – Bolsas de estudos parciais Prouni - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Bolsas parciais	TURNOS							
		Manhã	%	Tarde	%	Noite	%	Integral	%
2010	512	84	16%	2	0%	404	79%	22	4%
2011	656	78	12%	0	0%	543	83%	35	5%
2012	598	66	11%	0	0%	491	82%	41	7%
2013	568	66	12%	3	1%	457	80%	42	7%
2014	220	15	7%	3	1%	184	84%	18	8%
2015	258	24	9%	3	1%	202	78%	29	11%
2016	109	2	2%	5	5%	82	75%	20	18%
2017	21	2	10%	1	5%	8	38%	10	48%
TOTAL	2.942	337	78%	17	13%	2.371	599%	217	108%

Fonte: MEC/Inep Sisprouni.

Gráfico 22 – Ocupação de Bolsas Parciais por Turno - Uniniltonlins - 2010 a 2017

Fonte: MEC/Inep Sisprouni.

No que concerne aos turnos com maior ocupação de bolsas pelos estudantes da instituição, a maioria dessas, tanto parciais quanto integrais, foram disponibilizadas para os cursos do turno noturno, o que acompanha a prevalência da oferta de bolsas no cenário nacional, conforme analisado no Capítulo II. Segundo dados do Sisprouni (2018), das 2.031.637 bolsas ofertadas pelo Programa, 1.483.549 foram ocupadas por estudantes em cursos desse turno, dados que revelam que o Programa amplia possibilidades para aqueles que precisam conciliar estudo e trabalho, fato importante quando considera-se os dados elencados por Tonegutt e Martinez (2007), que apontam que cerca de 40% a 50% de desistências dos cursos de graduação no Brasil se dão em função da

incompatibilidade dos estudantes entre o estudo e o trabalho associada à sustentação financeira própria e/ou de sua família.

Nesse sentido, os dados descortinados pela pesquisa reforçam os estudos empíricos anteriores sobre a importância social do Prouni para os alunos de baixa renda, que têm no turno noturno a oportunidade de cursar o ensino superior.

Durante o período em análise, os cursos de Bacharelado tiveram maior prevalência em ocupação de bolsas sobre as demais modalidades acadêmicas (Licenciatura e Tecnólogo) e, desses, as bolsas integrais mais ocupadas pelos estudantes da Uniniltonlins fazem referência aos cursos de Odontologia (203 em 2015, 139 em 2014 e 77 em 2013); Enfermagem (172 em 2015 e 92 em 2014) e Engenharia Ambiental (163 em 2015 e 1020 em 2014), conforme o Quadro 28.

Quadro 28 – Maior prevalência de ocupação de Bolsas Integrais - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Curso	Turno	Qt.
2015	Odontologia	Integral	203
2015	Enfermagem	Noite	172
2015	Engenharia Ambiental	Noite	163
2015	Direito	Noite	149
2014	Odontologia	Integral	139
2014	Engenharia Ambiental	Noite	120
2015	Engenharia Civil	Noite	111
2015	Psicologia	Noite	102
2014	Enfermagem	Noite	92
2015	Administração	Noite	82
2015	Ciências Biológicas	Noite	80
2014	Direito	Noite	79
2013	Odontologia	Integral	77
2013	Pedagogia	Noite	77
2014	Psicologia	Noite	73
2015	Fonoaudiologia	Noite	71
TOTAL			1.790

Fonte: MEC/Inep.

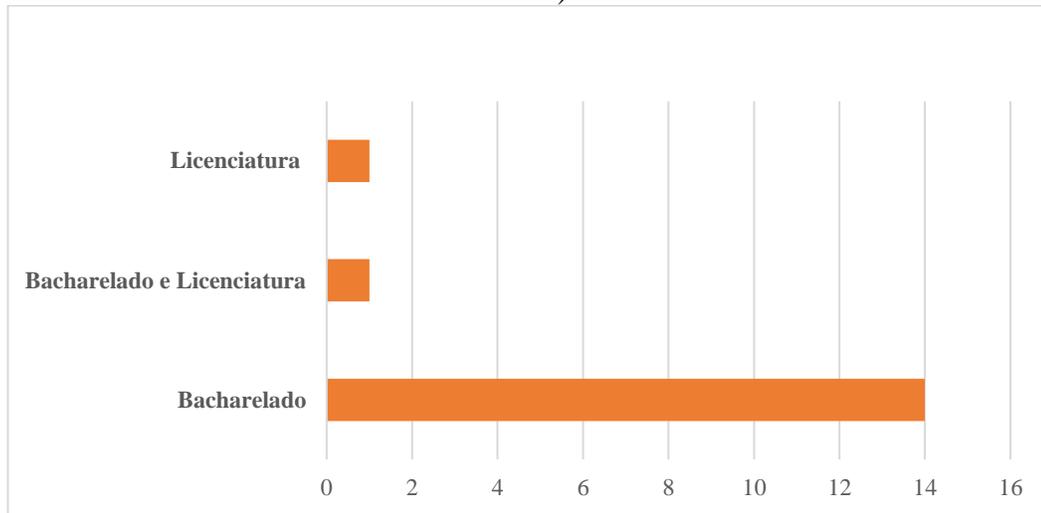
No que concerne à ocupação de bolsas parciais, a oferta é mais genérica, e a predominância também é para os cursos de Bacharelado. No entanto, os cursos Tecnólogos de Logística, em 2010, 2011, 2012 e Petróleo e Gás, em 2012 e 2013, responderam por 20% da ocupação de bolsas parciais. Para os cursos de Bacharelado, a prevalência cabe a Ciências Biológicas, em 2010, 2011, 2012 e 2013; Pedagogia, em 2011, 2012 e 2013; Engenharia Civil, em 2010, 2011, 2012; Psicologia, em 2012 e 2013; Enfermagem, em 2010 e 2013; Serviço Social, Engenharia da Produção e Letras, conforme segue.

Quadro 29 – Maior prevalência de ocupação Bolsas Parciais - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Curso	Turno	Qt.
2011	Ciências Biológicas	Noite	55
2012	Logística	Noite	53
2012	Ciências Biológicas	Noite	48
2011	Logística	Noite	47
2012	Pedagogia	Noite	46
2013	Ciências Biológicas	Noite	46
2013	Pedagogia	Noite	45
2012	Petróleo e Gás	Noite	44
2011	Pedagogia	Noite	40
2011	Engenharia Civil	Noite	34
2013	Petróleo e Gás	Noite	32
2010	Ciências Biológicas	Noite	31
2010	Logística	Noite	31
2013	Psicologia	Noite	31
2012	Engenharia Civil	Noite	30
2010	Pedagogia	Noite	29
2013	Serviço Social	Noite	29
2013	Enfermagem	Noite	28
2013	Engenharia Civil	Noite	28
2012	Psicologia	Noite	27
2016	Engenharia de Produção	Noite	27
2010	Enfermagem	Noite	26
2011	Letras - Língua Portuguesa	Noite	26
TOTAL			833

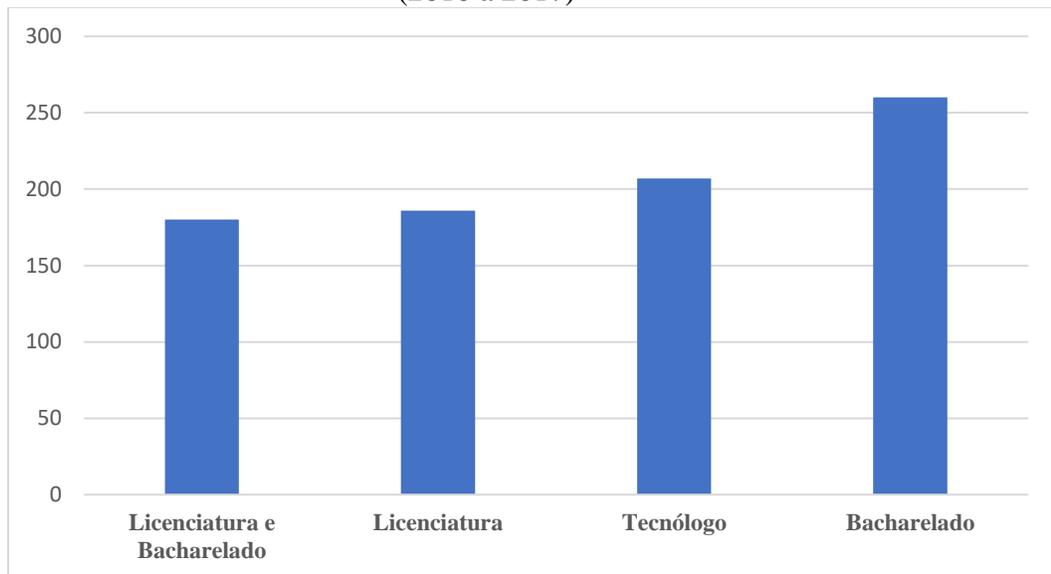
Fonte: MEC/Inep.

Gráfico 23 – Ocupação de Bolsas Integrais por modalidade de curso - Uniniltonlins (2010 a 2017)



Fonte: MEC/Inep.

Gráfico 24 – Ocupação de Bolsas Parciais em cursos por modalidade acadêmica - Uniniltonlins (2010 a 2017)



Fonte: MEC/Inep.

Uma das atuais críticas que se faz ao Programa diz respeito ao preenchimento tão somente de vagas ociosas das instituições de Ensino Superior privadas cuja expansão, nos anos de 1990, não foi capaz de acompanhar o preenchimento em número de matrículas e garantir a sua sustentabilidade financeira. De fato, quando analisado o quadro de vagas ociosas entre os setores

público e privado, entre 1995 e 2005, quando da implantação do Programa, comprova-se que há um crescimento distanciado entre esses setores no tocante à ociosidade de vagas.

Durante o período em referência (1995 a 2005) havia em média 7,24% de vagas ociosas no setor público e 37,89% no setor privado. Por sua vez, no período de análise desta tese, 2010 a 2017, o percentual médio de vagas ociosas foi de 13,07% no setor público e 49,12% no setor privado, o que evidencia uma acentuada ociosidade de vagas no segmento privado, conforme os dados que seguem.

Quadro 30 – Vagas ociosas no Ensino Superior público e privado - Brasil (2010 a 2017)

Ano	VAGAS					
	IES Públicas			IES Privadas		
	Vagas oferecidas	Vagas preenchidas (ingressos)	Vagas ociosas (%)	Vagas oferecidas	Vagas preenchidas (ingressos)	Vagas ociosas (%)
2010	445.337	408.562	8,26%	119.679	58.970	50,73%
2011	484.943	426.597	12,03%	2.743.728	1.260.257	54,07%
2012	539.648	462.097	14,37%	136.799	84.292	38,38%
2013	525.933	457.206	13,07%	139.453	85.098	38,98%
2014	533.018	452.416	15,12%	158.507	91.314	42,39%
2015	530.552	451.174	14,96%	3.223.732	1.493.004	53,69%
2016	529.239	457.288	13,60%	201.752	86.076	57,34%
2017	526.169	456.947	13,16%	3.331.403	1.419.679	57,38%

Fonte: MEC/Inep.

No tocante à instituição em referência, os dados revelaram que houve ocupação de bolsas principalmente para os cursos com vagas ociosas, conforme demonstra o Quadro 31.

Quadro 31 – Cursos com vagas ociosas - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Curso	Total de vagas	Matrículas	%	Vagas ociosas	%
2010	Design de Interiores	80	32	40%	48	60%
2011	Design de Interiores	100	30	30%	70	70%
2011	Arquitetura e Urbanismo	200	178	178%	22	11%
2012	Administração	525	482	92%	43	8%
2013	Administração	1.867	668	36%	1.199	64%
2013	Arquitetura e Urbanismo	1.141	346	30%	795	70%
2014	Administração	1.125	675	60%	450	40%
2014	Arquitetura e Urbanismo	520	487	94%	33	6%
2014	Ciências Biológicas	900	358	40%	542	60%
2015	Administração	1.770	992	56%	778	44%
2015	Arquitetura e Urbanismo	1.200	584	49%	616	51%
2016	Administração	1.615	684	42%	931	58%
2016	Arquitetura e Urbanismo	1.158	515	44%	643	56%
2016	Ciências Biológicas	824	336	41%	488	59%
2015	Ciências Biológicas	1.300	888	68%	412	32%
2017	Administração	1.200	523	44%	677	56%
2017	Arquitetura e Urbanismo	1.067	476	45%	591	55%
2017	Ciências Biológicas	660	265	40%	395	60%
-	TOTAL	1.7252	8.519	(49%)	8.733	(51%)

Fonte: MEC/Inep.

Quadro 32 – Ocupação de Bolsas parciais para cursos sem ociosidade de vagas - Uniniltonlins (2010 a 2017)

Ano	Bolsas parciais - Curso	Turno	Qt.
2011	Ciências Biológicas	Noite	55
2012	Ciências Biológicas	Noite	48
2013	Ciências Biológicas	Noite	46
2011	Engenharia Civil	Noite	34
2010	Ciências Biológicas	Noite	31
2013	Psicologia	Noite	31
2012	Engenharia Civil	Noite	30
2013	Enfermagem	Noite	28
2013	Engenharia Civil	Noite	28
2012	Psicologia	Noite	27
2010	Enfermagem	Noite	26
TOTAL			384

Fonte: Sedap em pesquisa presencial realizada no período de 26 a 30/08/2019.

No entanto, a pesquisa também revelou que as bolsas de estudos integrais e parciais foram contraditoriamente ocupadas em cursos que não se encontravam com ociosidade de vagas, a exemplos dos Bacharelados em Odontologia, Enfermagem, Direito, Engenharia Civil, Psicologia e Ciências Biológicas (Cf. Quadro 32).

Quadro 33 – Ocupação de Bolsas integrais para cursos sem ociosidade de vagas

Ano	Bolsas integrais - Curso	Turno	Qt.
2015	Odontologia	Integral	203
2015	Enfermagem	Noite	172
2015	Direito	Noite	149
2014	Odontologia	Integral	139
2015	Engenharia Civil	Noite	111
2015	Psicologia	Noite	102
2014	Enfermagem	Noite	92
2015	Ciências Biológicas	Noite	80
2014	Direito	Noite	79
2013	Odontologia	Integral	77
2014	Psicologia	Noite	73
TOTAL			1.277

Fonte: Sedap em pesquisa presencial realizada no período de 26 a 30/08/2019.

Na correlação de forças entre o capital e o trabalho, as políticas públicas sociais são constituídas em forma de enfrentamento da questão social pelo Estado e se apresentam de maneira fragmentada e setORIZADA, conforme advertem Behring e Boschetti (2010), são, portanto, eivadas de contradições porque revelam a sociedade em que se encontram inseridas. Nesse sentido, ainda que durante o período de estudo as bolsas do Programa tenham sido destinadas a cursos com ociosidade de vagas em maior prevalência, os dados dos Quadros 31, 32 e 33 revelam que, na cidade de Manaus, o Programa atendeu também aos cursos sem ociosidade de vagas durante o período entre 2010 e 2015.

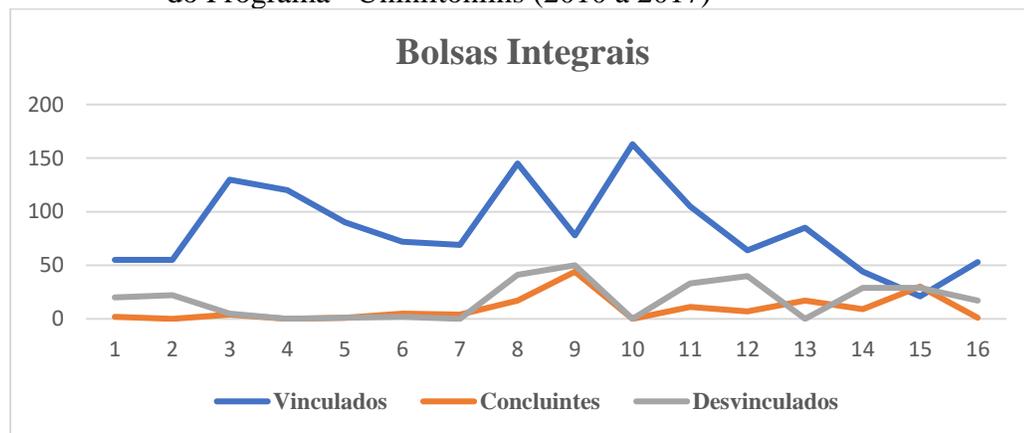
Quanto à materialização das matrículas e efetiva integralização dos cursos para os quais há ocupação de bolsas, os dados disponibilizados pelo MEC/Inep permitem a análise apenas dos estudantes que foram desvinculados do Programa e os que concluíram o curso, abstendo-se de dados que permitam uma leitura mais aprofundada sobre a trajetória dos estudantes que se

encontram em processo de formação acadêmica, bem como os que optam pela mobilidade intrainstitucional, em casos de cursos com baixo conceito de qualificação, previsto pelo Art. 9 da Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, que institui o Programa (Cf. Capítulo II desta tese).

Nesse sentido, os gráficos que seguintes apontam que o número de desvinculados do Programa, quando comparados aos concluintes, tem alto índice, coadunando com a alta demanda de bolsistas que não chegam a concluir o curso. A falta de informações oficiais sobre o tempo de integralização dos cursos e a mobilidade intrainstitucional permitem considerar a hipótese de que o interstício temporal entre os estudantes desvinculados e os concluintes encontra-se em processo de desenvolvimento do curso, posto que esses permanecem vinculados ao Programa.

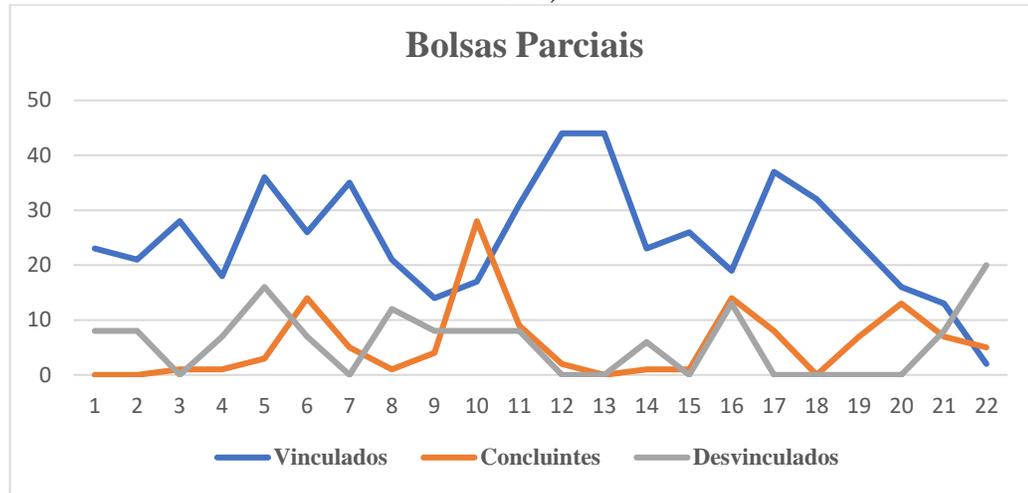
Segundo dados oficiais, entre 2010 e 2015, das 1.790 bolsas integrais ocupadas, 21% dos estudantes foram desvinculados e 11% concluíram o curso. No tocante às bolsas parciais, de 2.812 bolsas, 23% foram desvinculados do Programa e 23% concluíram o curso.

Gráfico 25 – Ocupação de Bolsas Integrais, vinculados, concluintes e desvinculados do Programa - Uniniltonlins (2010 a 2017)



Fonte: MEC/Inep/Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap) em pesquisa presencial realizada no período de 26 a 30/08/2019.

Gráfico 26 – Ocupação de bolsas parciais, concluintes e desvinculados - Uniniltonlins - (2010 a 2017)



Fonte: MEC/Inep/Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap) em pesquisa presencial realizada no período de 26 a 30/08/2019.

Dos motivos relevantes para a desvinculação do estudante pelo Programa consistem, além dos ligados ao processo de vinculação com a instituição de ensino superior realizados contratualmente por meio da matrícula, na não aprovação em, no mínimo, 75% do total das disciplinas cursadas em cada período letivo; na idoneidade da documentação fornecida e das informações prestadas pelo bolsista à instituição; no não cumprimento do tempo máximo de integralização do curso; na mobilidade positiva da condição socioeconômica do estudante; no usufruto da bolsa em simultâneo em outro curso ou instituição de ensino superior; na omissão de apresentação da documentação pendente na fase de comprovação das informações.

Ainda que os motivos alegados pelos bolsistas para o desligamento do curso não estivessem disponíveis pelos órgãos oficiais no momento da pesquisa, os dados descortinados pelo estudo apontam que os estudantes alcançam notas no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) para a ocupação de bolsas de estudos em cursos considerados de prestígio social e sem vagas ociosas nas IES, a exemplo de Engenharia Civil, Direito, Odontologia e Enfermagem, conforme dados apresentados nos Quadros 32 e 33. No entanto, o maior número de cursos disponibilizados e de ocupação de bolsas concentra-se nos tecnólogos de curta duração e em cursos considerados de baixo prestígio social, conforme Quadro 31. Ainda que esse aprofundamento escape ao propósito desta tese, sinaliza-se esse cenário para a dificuldade de acesso ao curso pretendido por grande parte dos postulantes a bolsas de estudo e dificuldades financeiras enfrentadas pelos estudantes para se manterem no curso de graduação, dados que podem ser investigados em pesquisas futuras.

O que vale destacar, por ora, é que a maior incidência de alunos bolsistas (integral e parcial) permaneceram vinculados ao Programa durante o período em estudo.

No que concerne à renúncia de imposto e contribuições federais do Prouni, os dados nacionais relativos ao Programa estão dispostos no *site* oficial da Receita Federal do Brasil. Porém, quando se trata dessa isenção das unidades federativas, esses não se encontram disponibilizados. Por essa razão, procedeu-se ao requerimento dessas informações na Delegacia da Receita da Federal de Manaus (DRFM), por meio do seu Delegado Adjunto.

Trata-se de pedido de informações com a finalidade de coletar dados para pesquisa científica em nível de doutoramento sobre o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Verifica-se que dados sobre os totais em âmbito nacional da isenção referentes ao PROUNI estão disponibilizados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), documento que acompanha os projetos da Lei Orçamentária Anual e apresenta as previsões de renúncias utilizadas para subsidiar a elaboração do orçamento. Dessarte, caracteriza-se como informação de interesse público. Noutro giro, observa-se que em atos normativos da Receita Federal do Brasil que tratam da divulgação de informações de interesse público, não há a permissão tão somente de divulgação de informações agregadas que não possibilitem a identificação de contribuintes, como ocorre com os dados estatísticos relativos a operações de comércio exterior, nos termos da Portaria RFB Nº 361 (art. 1º, § 2º), ou com a divulgação de dados econômico-fiscais a convenientes, nos termos da Instrução Normativa RFB Nº 19/1998 (Art. 10). Dessarte, por analogia, é possível o atendimento da solicitação, desde que os dados sejam agregados de forma a impossibilitar a diferenciação entre as instituições de ensino superior. Assim, entende-se pelo deferimento do pleito de prestação de informações agregadas de renúncias fiscal referentes ao PROUNI locais à cidade de Manaus de forma agregada, sem qualquer categorização (Informação DRF/MNS n.º 2, de 4 de novembro de 2019¹⁰³).

Segundo o acolhimento da demanda para pesquisa pela DRFM e do referido despacho, os dados fornecidos demonstram que os valores de renúncias fiscais referentes ao Programa Universidade para Todos, calculados a partir de declarações prestadas em obrigações acessórias pelos contribuintes localizados na cidade de Manaus, totalizaram aproximadamente R\$ 7,1 milhões em 2011; R\$ 7,3 milhões em 2012 e R\$ 10,1 milhões em 2013 para PIS/COFINS e para o IRPJ/CSLL R\$ 9,9 milhões em 2011; R\$ 3,3 milhões em 2012 e R\$ 6,9 milhões no ano de 2013

¹⁰³ A informação foi prestada em dois momentos e por expedientes diferentes e complementares: Informação DRF/MNS n.º 1, de 3 de setembro de 2019, referente aos exercícios de 2014 e 2015 e Informação DRF/MNS n.º 2, de 4 de novembro, referente aos exercícios. Segundo a Informação DRF/MNS n.º 2, de 4 de novembro de 2019, “foram verificadas dificuldades para a extração de informações anteriores a 2011 em razão da estrutura das informações nas obrigações acessórias, assim, não foi possível o atendimento da solicitação das informações anteriores ao ano-calendário de 2011”.

(Informação DRF/MNS n.º 02, de 04 de novembro de 2019). Em complementação a esses dados, a DRFM informou os valores das renúncias fiscais referentes ao ano 2014, que totalizaram aproximadamente 9,8 milhões para PIS/COFINS e 14 milhões para IRPJ/CSLL. Em 2015, esses valores corresponderam a 12 milhões para PIS/COFINS e 24 milhões para IRPJ/CSLL (Informação DRF/MNS n.º 01, de 03 de setembro de 2019), conforme os dados dispostos na Tabela 18.

Tabela 18 – Valores de renúncias fiscais em milhões relativas ao Prouni - Manaus (2011 a 2015)

Ano	PIS/COFINS	IRPJ/CLSS	TOTAL	IES inscritas no Prouni
2011	7.100.000	9.900.000	17.000.000	11
2012	7.300.000	3.300.000	10.600.000	12
2013	10.100.000	6.900.000	17.000.000	13
2014	9.800.000	14.000.000	23.800.000	11
2015	12.000.000	24.000.000	36.000.000	12
TOTAL	46.300.000	58.100.000	104.400.000	-

Fonte: Delegacia Receita Federal do Amazonas (DRF/AM).

Conforme os dados da DRFM (2019), em 2015, quando o valor das renúncias foi maior (R\$ 36 milhões de reais) havia 12 IESPs inscritas no Programa na cidade de Manaus. Ainda que fosse possível se considerar a possibilidade de uma divisão equitativa e direta entre essas, nesse ano a União teria deixado de recolher aos cofres públicos o valor correspondente de R\$ 3 milhões referentes à isenção impostos e contribuições de cada IESP cadastrada no Programa. Esse valor representaria, no ano de 2015, 3,5% de 0,9% que deixaram de ser destinados ao Fundo Público Federal naquele exercício, conforme detalhado pela Tabela 19.

Tabela 19 – Valores destinadas a Função Educação (Prouni)

1	2	3	4	5	6	7
Ano	Função Educação	Total isenções Prouni Brasil	%	Total isenções Prouni Manaus	Isenção do Prouni Manaus (coluna 5) em relação ao Total de Isenções do Prouni no Brasil (coluna 3) %	Isenção Prouni Manaus (coluna 5) sobre a Função Educação (coluna 2)
2006	34.671.882.845	468.487.367	1,35	-	-	-
2007	41.425.377.718	214.413.507	0,52	-	-	-
2008	45.472.815.220	524.399.180	1,15	-	-	-
2009	56.288.390.376	771.403.117	1,37	-	-	-
2010	70.860.231.561	758.036.050	1,07	-	-	-
2011	80.085.198.383	699964148	0,87	17.000.000	2,49	0,021%
2012	94.335.209.405	953.944.241	1,01	10.600.000	1,12	0,011%
2013	100.667.015.796	919.070.943	0,91	17.000.000	0,19	0,002%
2014	108.079.334.217	691.910.500	0,64	23.800.000	3,64	0,022%
2015	109.561.074.212	1.024.319.793	0,93	36.000.000	3,5%	0,033%
TOTAL	741.446.529.733	7.025.948.846	-	104.400.000	-	-

Fonte: Relatório Tribunal de Contas da União (2009); Receita Federal do Brasil em Manaus (2019).

Ainda que o propósito desta pesquisa não seja analisar o mérito específico das renúncias fiscais que incidem sobre o Prouni, mas se o programa promove o acesso ao Ensino Superior dos jovens entre 18 a 24 que se encontram nos critérios do Programa na cidade de Manaus, conforme seu enunciado, é possível afirmar que o Programa Universidade para Todos é uma política social bem sucedida à medida que contribuiu para ampliar o acesso das camadas mais pobres da classe trabalhadora ao Ensino Superior, como os dados aqui apresentados demonstraram.

Destaca-se que o valor das renúncias fiscais, no caso da cidade de Manaus, não representou impacto significativo nas despesas com educação no segmento público federal. O estudo de Amaral (2008, p. 139) sobre o custo dos estudantes nas universidades federais brasileiras, entre 2001 e 2004, revelou que o custo dos alunos da UFAM foi de aproximadamente R\$ 131 milhões de reais, o que equivale dizer que, em cálculo simples e direto, representou R\$ 32.750 milhões de reais por ano. O valor das renúncias fiscais em Manaus proveniente do Prouni, conforme os dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, durante o período de 2011 a 2015, foi de R\$ 104.400 milhões de reais, ou seja, o equivalente a R\$ 20.88 milhões de reais por ano.

Durante esse mesmo período, as renúncias fiscais concedidas às IESPs de Manaus, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), foi de R\$ 104.400 milhões, conforme os dados expressos na Tabela 18. Durante o período equivalente a essas renúncias, foram ocupadas 22.403 bolsas de estudos, sendo 12.348 integrais e 10.055 bolsas parciais.

Ainda que a defesa desta pesquisadora seja pela política de universalização do ensino superior a todos/as em instituição pública, laica e gratuita, não se pode furtar, mediante os dados empíricos expostos pela Tabela 19 e dos argumentos técnicos de Amaral (2008) que, durante o período em estudo, o Prouni atendeu ao objetivo preceituado em seu enunciado, de promover o acesso ao Ensino Superior para jovens de baixa renda da classe trabalhadora, ainda que em sua base constitutiva exista uma série de contradições inerentes ao modelo de sociedade em que está inserido, conforme analisado do decorrer da tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho, tem-se o reconhecimento de suas limitações e inconclusão de suas reflexões, mas, ao mesmo tempo, a convicção de ter sido empreendido o esforço possível para a sua realização: tarefa árdua, galgada na trilha do desvelar de um objeto de pesquisa com muitas interfaces, nuances e polêmicas. A construção da produção desse conhecimento se deu no caminhar espinhoso e na contracorrente dos sinais do cansaço do corpo, da mente e da saudade dos familiares e amigos causada pela distância geográfica, necessária para a interlocução acadêmica, o aporte da pesquisa e seu aprofundamento teórico.

A motivação para o estudo partiu das inquietações da pesquisadora em compreender o Prouni para além da aproximação das visões críticas ou coniventes às políticas do Programa balizadas pelo senso comum, para além das falas dos representantes do setor privado e das investigações acadêmicas publicadas sobre o assunto, considerando a importância de todos esses aportes para o trabalho que aqui se encerra.

Pretendeu-se compreendê-lo em sua materialidade, em um dado *locus* e específico contexto sócio-histórico, mediado pelo Estado e como parte da dinâmica estrutural do capital. A inquietação se dava em saber como, em Manaus – cidade onde nasci e me criei – se dava a materialização do Prouni na fronteira tênue entre o público e o privado, tendo como referência uma Instituição de Ensino Superior privada, o que foi empreendido sem a vã pretensão de esgotar o tema, a discussão ou aceder a crítica à instituição que propiciou a base empírica para esta análise.

O esforço centrou-se, portanto, em analisar se o Programa Universidade para Todos se materializou, na cidade de Manaus, como uma política pública social de acesso ao Ensino Superior para os estudantes de baixa renda oriundos da rede pública de Ensino Médio, como preconizado em seu enunciado, ou se foi desvirtuado em sua implementação e desenvolvimento. O espaço temporal da pesquisa compreendeu o período compreendido entre 2010 e 2017, contextualizado em meio ao histórico de expansão das instituições de Ensino Superior privadas, em especial na cidade de Manaus/AM.

Com esse horizonte, verificou-se que, no contexto do Estado Liberal, a relação entre o público e o privado é alargada para ceder espaços ao mercado e aos seus interesses de acumulação de capital. No entanto, quando eclodem as suas contradições e são expostas as fissuras internas desse modelo, a relação entre o público e o privado redimensiona-se e se torna mais estreita,

requerendo do Estado a intervenção em áreas estratégicas para o capital e para o seu reflorescimento, bem como o controle das políticas públicas por ele protagonizadas.

Nesse sentido, é o que ocorre com o modelo de Estado Monopolista e a implantação de políticas públicas sociais por ele geridas e impulsionadas para salvaguardar o mercado que se exaure com a expansão de mercadorias e a retração do consumo.

Nos países de capitalismo hegemônico em que se deram as bases do Estado de Bem-Estar Social, conforme analisado no decorrer da tese, o poder político se reveste de caráter conciliador de conflitos e, conforme assegura Gramsci (1978), o Estado exerce o domínio por meio do consenso e do convencimento para imprimir a direção dos interesses do capital hegemônico e institui políticas públicas para assegurar as bases de desenvolvimento até que esse modelo de Estado, mais uma vez, se esgote e tornem aparentes as crises próprias de seu metabolismo, como defende Mézaros (2011).

É o que acontece, mais uma vez, nos fins do século XX, quando o modelo da base produtiva do capital e sua representação política não conseguem mais conter as correntezas de suas contradições e o Estado Neoliberal retoma ao ideário *laissez-faire* e inunda as fronteiras dos Estados-Nação, transformando-se numa aldeia global (IANNI, 2002). Economias e culturas se encontram no mesmo processo sob a regência do grande capital que passa, por meio dos seus representantes, a determinar os caminhos de povos, Estados e Nações no mundo.

Como bem alerta Costa (2006), a depender da fronteira gelatinosa de cada continente e Estado, as investidas se dão em menor ou maior proporção. No caso da América Latina, países como o Chile, a Argentina e o Brasil tornaram-se vanguarda na adoção das medidas recomendadas pelos países centrais, por meio do que se convencionou chamar Consenso de Washington. No plano político, econômico e cultural essas medidas foram protagonizadas pelo Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e sua Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (ORELAC); na educação, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); na economia, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e do Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial), em concorrência/articulação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia (UE), conforme esclarece Jezine (2011).

É nesse contexto que se dão as condições ideopolíticas para a expansão do Ensino Superior no Brasil, em duas conjunturas diversas, mas como parte do mesmo processo em novas bases histórico-materiais. A primeira na década de 1960, como resultado da aliança conservadora entre o governo civil-militar e o projeto desenvolvimentista; a segunda, como parte das políticas públicas de modelo neoliberal implementadas no Brasil, a partir dos anos 1980.

Nessa conjuntura, a relação entre o público e o privado adquirem contornos específicos manifestados sobretudo por meio da fragilização generalizada das fronteiras entre os Estados Nacionais, pelo processo de globalização econômica, pela orientação dos organismos multilaterais aos países da América Latina para a implementação de políticas neoliberais, em especial para a Educação Superior, em consonância às teses do Banco Mundial:

1. Fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas;
2. Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos custos e a estreita ligação entre o financiamento fiscal e os resultados;
3. Redefinir a função do governo na educação superior;
4. Adotar políticas que visam a concessão de prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 14).

As recomendações do Banco Mundial (BM) manifestam-se, no Brasil, com o marco regulatório da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e inauguram, no âmbito da Educação, a categoria administrativa com fins lucrativos, quando estabeleceu que as Instituições de Ensino Superior passariam a ser classificadas em (Art. 20):

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
- IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 2017, p.11).

A expansão do Ensino Superior no Brasil, materializada pela LDBEN, passa a reconhecer, pela primeira vez, a categoria administrativa privada com fins lucrativos, em sentido estrito, abrindo promissor espaço para um nicho de mercado nesse segmento.

A abertura de novas instituições de Ensino Superior privadas, em especial na categoria acadêmica de estabelecimentos isolados, se consolida no país na contramão do desenvolvimento da pesquisa e do compromisso social com a extensão, como chama atenção Jezine (2006), cedendo-se, assim, os laços com o tripé de sustentação da formação acadêmica comprometida com o ensino, a pesquisa e a extensão.

As fronteiras dos Estados Nacionais, rompidas pelo capital financeiro, favorecem aquisições e incorporações de instituições privadas à formação oligopólios do Ensino Superior, assunto analisado no Capítulo I da tese.

Se, no período do governo militar, a expansão do Ensino Superior privado se deu pela via dos incentivos fiscais implementados por aquele regime, na década de 1990 essa expansão se deu, principalmente, pela lógica privado-mercantil, na contramão do processo de conquista dos direitos sociais básicos assegurados pela Constituição Federal de 1988, que ainda sequer se efetivara mas que já seria alvo de desmonte das políticas públicas que se pretendiam universais, em um processo de enxugamento do Estado para o trato das políticas de enfrentamento das expressões da questão social e da Educação Superior pública, em um processo ainda mais acentuado de privatização e mercantilização com a formação de empresas de capital aberto.

Os efeitos desse processo representam, no Brasil, entre o período de 1995 e 2017, um crescimento de 571,7% de cursos na modalidade presencial e 339,0% de matrículas no setor privado de Ensino Superior.

No comparativo a 1995, o setor público federal teve um crescimento de 227,9%, propiciado pelo Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, que promoveu a instalação de 18 universidades públicas federais e 173 *campos* universitários. Foi instituída também a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica por meio da Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008, mediante a integração e transformação de escolas, colégios e centros técnicos para 70 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e respectivos polos.

É fato que essas políticas contribuíram para um aumento de matrículas no segmento público federal sem precedentes na história da Educação Superior brasileira. Apenas na Região

Norte, em 2017, o número de matrículas no setor público alcançou a marca de 188.502, isto é, 290% a mais do que em 1995.

No entanto, com o avanço do setor privado, potencializado com a guarida legal do Artigo 20 da LDBEN/1996, durante esse o mesmo período (1995 a 2017), as matrículas tiveram um aumento de 15.806 para 285.214, o que corresponde a uma proporção de 1.704% no capitalismo sem fronteiras para o capital aberto no setor educacional, formando o que Rodrigues (2007) denomina de a nova burguesia de serviços.

É nesse contexto de expansão e internacionalização do Ensino Superior, empreendidas a partir da conjuntura dos anos de 1990, que é criado o Prouni, como parte de um conjunto de propostas de Reforma do Ensino Superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010), que trazia como principais objetivos regulamentar a política de isenção fiscal já existente para as instituições de Ensino Superior enquadradas nas categorias filantrópicas e de assistência social e sistematizar critérios para o acesso ao Ensino Superior para jovens de baixa renda.

Ainda que a correlação de forças expressa nas várias versões do Prouni tenha refletido uma flexibilização e redução de algumas vantagens originalmente a favor dos estudantes de baixa renda, o Programa contribuiu para, além de regulamentar as isenções fiscais que já ocorriam de fato no sistema privado de educação, impor uma política compensatória que permitisse o acesso ao Ensino Superior pelos estudantes de baixa renda.

É verdade que a política de isenção fiscal, em especial para o campo da Educação, no Brasil, remonta a década de 1930, sem contrapartida pelas instituições beneficiadas pelo Estado aos estudantes de baixa renda, em clara vitória dos empresários na “queda de braços” entre o capital e o trabalho, conforme análise realizada no Capítulo II desta tese. No entanto, a pesquisa mostrou que o Programa garantiu uma inédita política de compensação por meio de bolsas em favor dos estudantes de baixa renda, que não teriam, em curto prazo de tempo, ainda com a ampliação do sistema público de educação, a oportunidade de ingressar no Ensino Superior.

Nesse contexto, as instituições de Ensino Superior privadas se viram “obrigadas” a uma contrapartida em favor dos jovens de baixa renda, abrindo oportunidades com critérios de seletividade de renda, faixa etária e “universalidade”, pelo viés “meritocrático”, inexistentes antes do Programa, para aqueles que ensejavam ingressar no Ensino Superior.

Nesse sentido, o Prouni caracteriza-se precipuamente como um Programa que sistematizou um conjunto de ações com vistas a regulamentar uma prática de isenção fiscal já existente bem antes da sua instituição.

Os estudos de Chaves (2011) e Carvalho (2005) apontam que o Programa propiciou a expansão das matrículas por meio da ocupação de vagas ociosas em cursos de baixo prestígio social, o que, sem dúvida, foi um atrativo às instituições de caráter privado-mercantil.

No entanto, os dados da pesquisa revelaram que a materialização do Prouni na cidade de Manaus trouxe nuances diferenciadas do cenário nacional.

Até a promulgação da LDBEN de 1996 existiam na cidade de Manaus quatro instituições de Ensino Superior privadas. A partir daí se deu o “boom” da expansão do setor privado no Ensino Superior da capital amazonense, com a criação de 20 instituições, em estreita consonância com a expansão do Ensino Superior no Brasil, conforme analisado no decorrer desta tese.

Durante o período em estudo, 2010 a 2017, das 24 instituições de Ensino Superior existentes em Manaus, entre 10 e 13 estiveram cadastradas no Programa, correspondendo a uma variação entre 56% e 72%.

No que diz respeito à adesão ao Programa por categoria administrativa, o estudo mostrou que a maioria, 65% das instituições que aderiram ao Programa, encontram-se inscritas na categoria com fins lucrativos, o que corrobora com o estudo de Carvalho (2005), quando afirma que as renúncias fiscais são mais atrativas para essa categoria, posto que as isenções têm maior impacto sobre suas receitas.

Conforme demonstrado pelos dados desta pesquisa, os valores fiscais renunciados na cidade de Manaus não tiveram impacto significativo sobre o Fundo Público Federal (FPF), em especial para Função Educação, a que se destina o investimento no setor público federal, quando comparado o custo por aluno da Universidade Federal do Amazonas (AMARAL, 2008).

No que tange à instituição de Ensino Superior de referência para este estudo, a Universidade Nilton Lins, de natureza privada sem fins lucrativos, esta se manteve, desde a adesão ao Programa, na mesma categoria administrativa, dissonante com a afirmação de Carvalho (2011), quanto à migração das instituições de Ensino Superior da categoria administrativa sem fins lucrativos para a categoria com fins lucrativos, com o propósito de obter vantagens sobre as renúncias fiscais estabelecidas pelo Programa.

Os dados descortinados durante a pesquisa permitem sustentar a tese que o Programa Universidade para Todos na cidade de Manaus, durante o período pesquisado, foi uma política pública social bem sucedida para o acesso de jovens ao Ensino Superior, corroborado pelos achados da pesquisa em âmbito *local*, conforme seguem:

- ⇒ **Quanto à ocupação de vagas ociosas:** o estudo revelou que as bolsas ocupadas durante o período da pesquisa foram destinadas tanto a cursos com vagas ociosas quanto a cursos sem ociosidade de vagas. Dos cursos com vagas ociosas, destacam-se: Design de Interiores (Tecnólogo); Arquitetura e Urbanismo (Bacharelado); Administração (Bacharelado) e Ciências Biológicas¹⁰⁴ (Bacharelado). Dos cursos sem vagas ociosas, tiveram mais prevalência durante o período da pesquisa, (2010 a 2017) os bacharelados em: Ciências Biológicas¹⁰⁵; Engenharia Civil; Psicologia; Enfermagem; Odontologia; Direito e Engenharia Civil.
- ⇒ **Quanto à ocupação de bolsas de estudos por turno:** durante o período pesquisado, a grande prevalência de bolsas ocupadas se deu nos cursos de horário noturno. Das 2.942 bolsas parciais ocupadas, 2.371, isto é, 81%, foram destinadas para o turno da noite. O mesmo se verificou com a ocupação de bolsas integrais, das 7.949 ocupadas, 5.771, ou melhor, 73%, tiveram ocupação no turno de horário noturno.
- ⇒ **Quanto à modalidade acadêmica das bolsas de estudos:** a pesquisa mostrou que a maior prevalência de ocupação foi para cursos de Bacharelado, seguido de Licenciatura, dissuadindo, na cidade de Manaus, a concepção de que as bolsas do Programa são prioritariamente ocupadas em cursos de curta duração e formação aligeirada de modalidade tecnológica.

É importante destacar que a pesquisa também revelou o impacto de ocupação das bolsas do Prouni para os concluintes do Ensino Médio da rede pública Estadual de Ensino do Estado do Amazonas. Durante o período estudado (2010 a 2017), em média 11.31% dos jovens egressos do

¹⁰⁴ O curso Ciências Biológicas apresentou-se com vagas ociosas nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017.

¹⁰⁵ O Curso Ciências Biológicas apresentou-se sem vagas nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013.

Ensino Médio da rede pública do Estado do Amazonas foram beneficiados com bolsas de estudos, o público-alvo para quem o Programa está voltado, conforme suas diretrizes.

No tocante à integralização dos cursos, dos 2.812 estudantes ocupantes de bolsas parciais, 23% foram desvinculados do Programa e 23% concluíram os seus cursos. Esse número é maior quando se trata de bolsas integrais: Entre 2010 e 2015, das 1.790 das bolsas ocupadas, 21% estudantes foram desvinculadas do Programa e 11% concluíram o curso, o que evidencia que o número de estudantes bolsistas na modalidade integral desvinculados do Programa tem prevalência sobre o número de bolsistas concluintes.

Além do baixo número de concluintes, os dados revelam que a grande maioria dos bolsistas permanecem vinculados ao Programa por um tempo maior que sua integralização, fenômeno que embora desfavorável aos estudantes, também acontece nas universidades públicas. Segundo estudo de Lima Junior (2018), apesar da queda progressiva da taxa longitudinal de retenção (TLR), a média de retenção entre as Instituições Federais de Ensino Superior - INFES atingiu 40% em 2014, fenômeno que merece um olhar atento de futuras pesquisas.

Por fim, os dados confirmaram a tese de que o Programa Universidade para Todos (Prouni), no contexto das políticas públicas de acesso ao ensino superior na cidade de Manaus-AM, durante o período pesquisado, se materializa como uma política pública de relevância social para os jovens de baixa renda oriundos da rede pública, e que, na luta de classes entre o capital e o trabalho, trouxe conquista para a classe trabalhadora no que tange ao acesso ao Ensino Superior.

Por outro lado, o Prouni (2005-2016), enquanto política dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, expressou o rompimento inédito com critérios sistematizados com a histórica isenção fiscal pelo Estado brasileiro ao setor privado da educação superior, sem a devida contrapartida à população de baixa renda, com a exigência de ocupação de bolsas para cursos de graduação nas categorias de Bacharelado, Licenciatura e Tecnólogo, com ou sem vagas ociosas, pelas instituições participantes do Programa, como demonstrado por este estudo, em atendimento à juventude concluinte do Ensino Médio na cidade de Manaus, em um histórico e contraditório processo da relação público e privado no marco do capitalismo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ADVANCED FINANCIAL NETWORK (DEFN), 2018. Disponível em: <https://br.advfn.com/bolsa-de-valores/bovespa/kroton-KROT3/balanco>. Acesso em: 14 de fev. de 2018.
- ALMEIDA, W. M. **Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: um Estudo Sociológico com Bolsistas do Prouni na Cidade de São Paulo**, 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior Estado x Mercado**. Cortez Editora, São Paulo, 2003.
- AMARAL, C. N. O Financiamento das Universidades Brasileiras e as Assimetrias Regionais: Um estudo sobre o custo do Aluno. *In*: JACOB, V. L.; SILVA JR., J. dos R. (Org.). **Educação Superior no Brasil e Diversidade Regional**. EDUFPA, Belém, 2008.
- AREQUE, I. C. **O Programa Universidade para Todos - Prouni no Contexto da Reforma Universitária (1990-2010)**, 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas e Letras. Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C., 1995.
- BARROS, H. H. D. Financiamento Estudantil: estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2003.
- BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed.: Cortez Editora, São Paulo, 2008.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. Cortez Editora, São Paulo, 2010.
- BEHRING, E. R., BOSCHETTI, I., GRANEMANN, S., SALVADOR, E. (Org.) **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 23 nov. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte., Senado Feneral, Brasília, 1946.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Congresso Nacional, Brasília, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até a EC n. 97/2017. Supremo Tribunal Federal. Brasília: Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. Presidente Fernando Collor. **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da Iª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura**. Presidência da República, Brasília, 1991.

BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 14 ed. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Brasília, 2017.

BRASIL. **Decreto de 20 de outubro de 2003**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, 2003a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2003/decreto-52428-20-outubro-2003-603937-norma-pe.html>. Acesso em: 22. set. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2004-2007**. Projeto de Lei, v. 1. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.464/64, de 9 de novembro de 1964**. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 3.582, de 31/05/2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências, 2004a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/253965> . Acesso em: 13.out.2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n.º 26, de 28 de abril de 2004**. Minuta de Projeto de Lei, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI), 2004b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=219649&fil%20name=PL+3582/2004. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda Modificativa (Dep. Átila Lira), 26/5/2004**. Projeto de Lei n.º 3.582, de 2004c. Dá-se ao art. 3.º do PL uma nova redação. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2B6ECECC9ADEBEADC22FA91FEF5D7E2.proposicoesWebExterno2?codteor=225514&filename=Tramitacao-EMP+178/2004+%3D%3E+PL+3582/2004. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n.º 2, de 31 de março de 2008.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/30/portaria-normativa-n-2>. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria Anual de Contas, 2009.** Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Brasília. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17555-fies-relatorio-de-auditoria-2009&Itemid=30192. Acesso em 22. out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3642-portaria-normativa-n%C2%BA-1-de-22-de-janeiro-de-2010>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2012:** Resumo Técnico. Brasília: Inep. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014/2024.** 2. ed. Brasília, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **IRPJ (Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas)**, [2015 primeira publicação] 2019a [data da última modificação]. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/IRPJ> . Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2018. **Sinopse Estatística do Ensino Superior 2010/2017.** Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> . Acesso 13 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Consulta Universidade Nilton Lins – UNINILTONLINS**, 2019b. Cf: <http://emec.mec.gov.br/emec/consulta-cadastro/detalhes-ies/d96957f455f6405d14c6542552b0f6eb/NjY5> . Acesso 13. dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Conceito Preliminar de Curso (CPC)**, 24 jul, 2019c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/conceito-preliminar-de-curso-cpc->. Acesso em: 15. dez. 2019.

CALDAS, I. **As primeiras-damas e a Assistência Social: Relações de Gênero e Poder.** Editora Cortez, São Paulo, 2002

CARVALHO, C. H. A. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do Ensino Superior Privado no Brasil (1964-1984)**. Instituto de Economia da Universidade de Campina – UNICAMP. Dissertação de Mestrado. Campinas, 2002

CARVALHO, C.H.A. **Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI**. In: Reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 28., 2005, ANPED, Caxambú, 2005.

CARVALHO, C. H. A. **O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior**. *Educ. Soc.*, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. Campinas, 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

CARVALHO, C. H. A. **Uma análise crítica do Financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à Educação Superior?** Artigo apresentado no GT 11: Política da Educação Superior, no 34º. Encontro ANPED, Natal:2011

CARVALHO, C. H. A. **Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao Prouni**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, 2005. Caxambu. **Trabalhos [...]**. Caxambu/MG, 2005. GT11 - Educação Superior, p.1-17. Disponível em: <http://28reuniao.anped.org.br/>. Acesso 24 abr. 2020.

CARVALHO, C. H. A. **A política pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese. (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CARVALHO, C. H. A. **Uma análise crítica do Financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à Educação Superior?** In: Encontro ANPED, 34, 2011. Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=uma-analise-critica-do-financiamento-do-prouni-instrumento-de-estimulo-a-iniciativa-privada-eou-democratizacao-do-acesso-a-educacao-superior>. Acesso em 15 out. 2019.

CARVALHO, C.H.A. **Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI**. In: REUNIÃO ANUAL DA AS- SOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 28., 2005, Caxambú. *Anais...* Caxambú: ANPED, 2005.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT) [Agência PT]. **O discurso da aluna bolsista que viralizou na rede**. Site CUT Brasil, 24 fev. 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/o-discurso-da-aluna-bolsista-na-formatura-que-viralizou-na-rede-gostaria-de-fala-e1c3>. Acesso em: 14 out. 2019.

CHAVES, V. J. **Reforma do Estado e Reconfiguração da Educação Superior no Brasil: Tensões entre o público e o privado**. In Políticas Atuais de Acesso ao Ensino Superior Brasil/Portugal: tendências actuais. Biblioteca Nacional de Portugal, Lisboa/PT, 2011

CHAVES, V. L. J. **Políticas de Financiamento e a expansão da Educação Superior no Brasil: O público e o privado em questão**. ETD – Educação Temática. Digital. V. 17, nº 2, p. 427-441, Maio/ago 2015, Campinas, 2015

- CHAVES, V. L. J; AMARAL, C. N. **Política de Expansão da Educação Superior no Brasil – o Prouni e o Fies como financiadores do Setor Privado.** Educação em Revista, v.32, n.04, p. 49-72, Outubro-Dezembro, Belo Horizonte, 2016
- CHESSAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- CORBUCCI, P. R. **Financiamento e democratização do acesso à Educação Superior no Brasil: Da discrição do Estado ao projeto de reforma.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - Out. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- CORRÊA, M. S. **Metamorfoses da Amazônia.** Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Tese de Doutorado. Campinas, 1997.
- COSTA, L. C. **Os impasses do Estado Capitalista: Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** Cortez Editora, São Paulo, 2006.
- CUNHA, A. **A Universidade reformada: O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.** 2. ed. Editora Unesp, São Paulo, 2007.
- CUNHA A., **A Universidade Temporã: O Ensino Superior, da Colônia à Era Vargas.** 3ª ed., Editora Unesp, São Paulo, 2007.
- CUNHA, L. A. **O Desenvolvimento Meandroso da Educação Brasileira entre o Estado e o Mercado.** *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100, p. 809-829, out., Campinas, 2007.
- DAVIES, N. Mecanismos de Financiamento: a privatização dos recursos públicos. *In*: NEVES, L. M. W. (org.) **O empresariamento da Educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990.** Xamã Editora e Gráfica, São Paulo, 2002.
- DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta.** Autonomia Literária, São Paulo, 2017.
- DRAIBE, S. M. **As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** Revista USP. São Paulo, 1999.
- DURIGUETTO. M. L.; MONATAÑO, C. **Estado, classe e movimento social.** Cortez Editora, São Paulo, 2010.
- ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** 9ª ed., Trad. Leandro Konder, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1984.
- FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de Interpretação Sociológica.** Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1973.
- FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo.** 2. ed. Editora Record, São Paulo, 2002.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. Cortez Editora, São Paulo, 2006.

GATTI, B. **A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios**. RBPAE - v. 28, n. 1, p. 13-34, jan/abr. 2012

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1978.

GUERRA, L. C. B.; FERNANDES, A. S. A. **O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso Nacional**. Revista Política Hoje, v. 18, n. 2, p. 280-305, 2009.

HAVEY, D. **Para Entender o Capital. Livro I**. Trad. Rubens Enderle Boitempo Editorial. São Paulo, 2013.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HOBSBAWAM, E. **A Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 9ª ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário estatístico do Brasil, 1969**. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil, 1981**. Rio de Janeiro, IBGE, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

JEZINE, E. **A Crise da Universidade e o compromisso social da extensão universitária**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2006.

JEZINE, Edineide; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRITO, Belmiro Gil. Acesso ao ensino superior no contexto da globalização. Os casos do Brasil e de Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, v. 01, p. 57-79, 2011.

JEZINE, E.; CHAVES, V. J.; CABRITO, B. G. **Políticas Atuais de Acesso ao Ensino Superior Brasil/Portugal: tendências actuais**. Biblioteca Nacional de Portugal. Lisboa/PT, 2011.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAUREATE Education reporta terceiro trimestre e nove meses findos em 30 de setembro de 2017 Resultados financeiros. **Laurete International Universities**. Disponível em:

<https://www.laureate.net/laureate-education-reports-third-quarter-and-nine-months-ended-september-30-2017-financial-results/>. Acesso em: 18 fev. 2019.

LESSA, S. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

LOCKE, J. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa, Editora Vozes. Rio de Janeiro, 1991.

LOMBARDI, J. C. Público e Privado como categorias de análise da Educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M; SILVA, T. M. T. **O Público e o Privado na história da Educação brasileira: concepções e práticas educativas**. São Paulo: Autores Associados, 2005.

LOWY, M. **Ideologias e Ciência Social: elementos para análise marxista**. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

LUKÁCS, G. **O Jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. 5. ed. São Paulo: Editora Hucitc, 1986.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Fonte Digital: RocketEdition, 1999.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. Boitempo Editorial. São Paulo: 2013

MANCEBO, D. **Trabalho docente na educação superior brasileira: mercantilização das relações e heteronomia acadêmica**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2013.

MÉSZÁROS. I. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** *Quantitative and Qualitative Methods: Opposition or Complementarity?* Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MORAES, R. M. Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro, p. 13-24, São Paulo, 2002.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MOURÃO, A. R. B.; ALMEIDA, C. A. G. **A Reforma do Ensino Superior Brasileiro**. In: AMAZÔNIDA, Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas. Edua, Manaus, 2006

OLIVEIRA, S. S. B. **A “periferia” do capital na cadeia produtiva de eletroeletrônicos.** Edua, Manaus, 2013.

OLIVEIRA, S. S. B. **Trabalho, Educação, Empregabilidade e Gênero.** Adua. Manaus: 2009.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator intelectual e financeiro (1944-2008).** Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em História. Niterói, 2009.

PERONE, V. M. V. **Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil.** In: PERONE, V. M. V. (org.). Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação. São Leopoldo: Ed. Oikos, 2015.

RANCIARO, M. M. M. A. **Andirá: Memórias do Cotidiano e Representações Sociais.** Edua, Manaus, 2004.

ROCHA, A. R. M. **Programa Universidade para Todos - Prouni e a pseudodemocratização na contrarreforma da Educação Superior no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior.** Autores Associados, Campinas, 2007.

SADER, E. **Apresentação.** In: MARX, K.; ENGELS, F. A Ideologia Alemã. Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846 Trad. Rubens enderle Nélio Schneider Luciano Cavini Martorano, Boitempo Editorial, São Paulo, 2007

SALAZAR, J. P. **Novo Proletariado Industrial de Manaus e as Transformações Sociais Possíveis** (Estudos de um Grupo de Operários). Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento de Sociologia. Tese de Doutorado. São Paulo, 1992.

SAMPAIO, H. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações.** Revista Ensino Superior Unicamp. São Paulo, 2011.

SÁNCHEZ-GAMBOA. **A Tendências epistemológicas: dos tecnicismos e outros “ismos” aos paradigmas científicos.** In: SANTOS FILHO, J.C.; SÁNCHEZ-GAMBOA, S. Pesquisa educacional: quantidade-qualidade. Editora Cortez, São Paulo, 1997.

SANTOS, B. S. (Org.) **Os processos da globalização.** In. A Globalização e as Ciências Sociais. 2ª ed. Cortez Editura. São Paulo:2002

SGUISSARDI, V. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária.** Educ. Soc., v. 29, n. 105, dez. Campinas, 2008.

SGUISSARDI, V. **Universidade Brasileira no século XXI: Desafios do presente**. Cortez Editora, São Paulo, 2009.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J. R. **A Nova Lei da Educação Superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?** Revista Brasileira de Educação, n. 29, maio/jun/jul/ago, 2005.

SCHERER, E. M; OLIVEIRA, J. A. (Org.) **Amazônia: Políticas Públicas e Diversidade Cultural**. Garamond Universitária. Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, M. P. M. **Expressões do Mundo do Trabalho Contemporâneo - um estudo sobre os trabalhadores do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus**. Editora EDUA, Manaus, 2010.

SILVA JR., J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortes, 2001.

SILVA JUNIOR, C. A. **Dialética e Pesquisa Educacional no Brasil**. Unesp/Marília.

SILVA, G. M.; SILVA, M. P. R. **Inclusão Social no contexto do Prouni e suas contradições**. Revista Olhares. v. 3, n.1, p. 76-103, 2015.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIORANDES (ANDES-SN). **Cadernos Andes. Neoliberalismo e Política de C&T no Brasil: Um balanço crítico (1995-2016)**. n. 28, Brasília, jan./2018.

THERBORN, G. **A crise e o futuro do Capitalismo**. In: Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra. São Paulo, 1996.

TONEGUTTI, C.; MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, o Reuni e a queda da universidade pública**. Repositório UFRRJ, 2007.

ANEXOS

ANEXO A – Carta de Anuência para autorização da Pesquisa de Tese



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE



CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Magnífica Reitora Prof^ª. Dr^ª. Gisélle Lins Maranhão

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada **O Prouni no contexto das políticas públicas de expansão e acesso ao ensino superior da cidade de Manaus-AM**, a ser realizada no âmbito dessa universidade pela aluna do curso de Doutorado em Educação **Elourdiê Macena Corrêa de Lima**, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª Selma Suely Baçal de Oliveira, com os seguintes objetivos: Geral: - Desvelar se o Programa Universidade para Todos se constitui numa política de expansão para a democratização do ensino superior na cidade de Manaus. Específicos: identificar a consonância entre quantidade e equidade da distribuição de bolsas de estudos; conhecer o alcance social do programa para os egressos no que tange a melhoria de vida, necessitando portanto, ter acesso aos dados dessa instituição no que se refere ao Prouni, preenchimento do questionário em anexo pelo dirigente dessa instituição responsável pelo Programa; contatos físicos e virtuais (e-mail, whatsapp, facebook) dos egressos contemplados com bolsas de estudo integrais e seus respectivos cursos. Ao mesmo tempo, pedimos autorização para que o nome desta instituição possa constar no relatório final da pesquisa bem como em futuras publicações na forma de artigo científico.

Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS) 466/12 que trata da Pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados sejam utilizados tão somente para realização deste estudo.

Na certeza de contarmos com a colaboração de Vossa Magnificência, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.



Manaus-AM, 29 de maio de 2018.


Programa de Pós-Graduação em
Educação - PPGE/FACED/UFAM
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
COORDENADORA
Vista
PPGE/FACED/UFAM

166 FONG: 3643-2022

ANEXO B – Resposta do Centro Universitário do Norte (Uninorte)

14/06/2018

Gmail - Carta de Anuência para Autorização de Pesquisa



elourdie macena correa <elourdie.macena@gmail.com>

Carta de Anuência para Autorização de Pesquisa

1 mensagem

Patricia A. Silva <patricia.silva@uninorte.com.br>
 Para: "elourdie.macena@gmail.com" <elourdie.macena@gmail.com>

14 de junho de 2018 11:00

Olá Elourdiê, bom dia.

Em resposta a carta de anuência para autorização de pesquisa, encaminhada ao reitor Prof. Breno Schumacher, agradecemos o contato e gostaria de informar que infelizmente não temos como atender à solicitação. De acordo com a política de confidencialidade da Laureate as informações solicitadas não podem ser disponibilizadas.

Conto com sua compreensão.

Att.,



Patricia Alves Da Silva
 Coordenadora de Marketing e Comunicação
 UniNorte - Laureate International Universities
 Unidade 15, Avenida Getúlio Vargas, 730
 +55 (92) 3212-5155 | +55 (92) 99109-7647
 patricia.silva@uninorte.com.br | www.uninorte.com.br



As informações contidas nesta mensagem são CONFIDENCIAIS, protegidas pelo sigilo legal e por direitos autorais. A divulgação, distribuição, reprodução ou qualquer forma de utilização do teor deste documento depende de autorização do emissor, sujeitando-se o infrator às sanções legais. O emissor desta mensagem utiliza o recurso somente no exercício do seu trabalho ou em razão dele, eximindo-se o empregador de qualquer responsabilidade por utilização indevida ou pessoal. Caso esta comunicação tenha sido recebida por engano, favor avisar imediatamente, respondendo esta mensagem.

ANEXO C – Carta nº 016/2018 para a Universidade Paulista (Unip)



CARTA nº 016/2018 – Campus Manaus

Manaus 12 de Junho de 2018

Ilmo. Sra. Coordenadora

Cumprimentando-a cordialmente e em resposta a solicitação para a autorização de pesquisa intitulada **O Prouni no contexto das políticas públicas de expansão e acesso ao ensino superior da cidade de Manaus-Am.** vimos informar que devido a grande demanda de solicitações de pesquisa na UNIP, não estamos autorizando novas pesquisas.

Sem mais para o momento.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Rosange Menezes", written over a printed name and title.

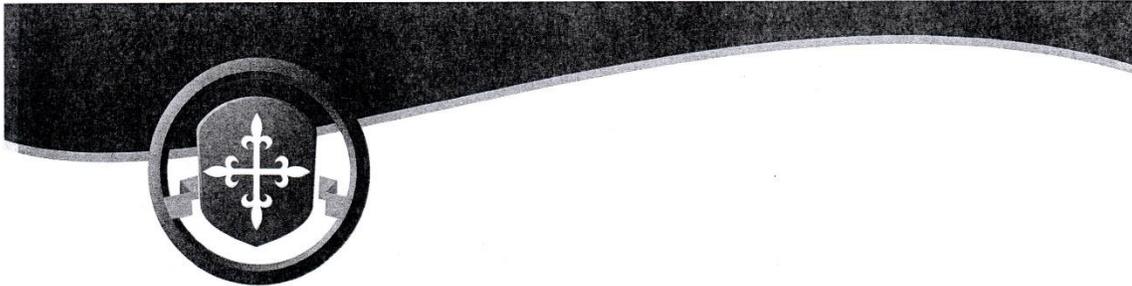
Rosange Menezes
Diretora Regional

Ilmo. Sra.**Profa. Dra. Fabiane Maia Garcia**

Coordenadora do programa de Pós Graduação em Educação - PPGE

Manaus – AM

ANEXO D – Resposta da Universidade Nilton Lins para informar que estava de acordo com a investigação desde que aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)



À Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Educação -
PPGE/FACED/UFAM
Profª. Drª. Fabiane Maia Garcia

Senhora Coordenadora,

Em deferência à solicitação da Carta de Anuência para realização da pesquisa intitulada "O Prouni no contexto das políticas públicas de expansão e acesso ao ensino superior na cidade de Manaus", que tem como Pesquisadora responsável a Doutoranda Elourdiê Macena Corrêa Lima, informamos que estamos de acordo desde que, obedecida as normas regulamentadoras de pesquisa em seres humanos, no Brasil.

Informamos ainda, que a coleta de dados só deverá ser iniciada após avaliação e aprovação de um Comitê de Ética em Pesquisa-CEP, por meio de parecer substanciado, que deverá ser apresentado na Pró-Reitoria de Pesquisa, antes de iniciar a referida coleta.

Esclarecemos que a Universidade Nilton Lins não será responsável pelos custos da pesquisa e, todos os procedimentos referentes à mesma serão de responsabilidade do pesquisador e/ou patrocinador.

Ao concluir o estudo o Pesquisador responsável deverá enviar os resultados finais da pesquisa para esta Pró-Reitoria de Pesquisa e, sempre que necessário, responder qualquer questionamento referente à mesma.

Manaus, 07 de junho de 2018

UNIVERSIDADE NILTON LINS
Pró-Reitoria de Pós-graduação
Profª Drª. Cleuciliz Magalhães Santana
Pro-Reitora de Pesquisa da Universidade Nilton Lins
Profª Drª. Cleuciliz M. Santana

UNIVERSIDADE
Nilton Lins

1

Av. Professor Nilton Lins, 3259
Parque das Laranjeiras - 69058-030
Fone: (92) 3643-2000/3083-3000 - www.niltonlins.br

ANEXO E – Parecer do Comitê de Ética da Universidade Federal do Amazonas



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O PROUNI NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO E ACESSO NO ENSINO SUPERIOR DA CIDADE DE MANAUS-AM: Uma Universidade para

Pesquisador: ELOURDIE MACENA CORREA DE LIMA

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 92162418.5.0000.5020

Instituição Proponente: FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FACED / UFAM

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.914.091

Apresentação do Projeto:

Este projeto de pesquisa tem por objetivo analisar o programa de bolsas para cursos de graduação Universidade para Todos - Prouni, instituído pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 no contexto das políticas públicas de expansão e acesso ao ensino superior com o fim de identificar se esse programa se materializa como um processo de enfrentamento da dívida pública social com o Ensino Superior ou se constitui em uma estratégia do capital para o financiamento público indireto às instituições de Ensino Superior Privadas - IESP's na cidade de Manaus-AM. Trata-se de compreender o processo de acumulação do capital e as estratégias para a expansão do ensino superior privado com o fim de demonstrar as consonâncias e/ou dissonâncias do investimento público com as isenções fiscais nesse setor. No levantamento sobre a temática verificou-se que há muitos estudos sobre o Prouni mas que existe uma lacuna na análise de investimento público do Programa no que tange ao retorno social para a melhoria de vida dos egressos bolsistas. A pesquisa fundamenta-se no método dialético amparado por suas categorias nucleares quais sejam: mediação, contradição e totalidade para a apreensão do objeto de estudo. Propõe-se a desenvolver uma pesquisa bibliográfica e documental a partir das seguintes etapas metodológicas: a) revisão de literatura; b) análise da legislação pertinente; e c) pesquisa no campo virtual e físico às instituições responsáveis pelos dados necessários à coleta de dados relativos a isenção de impostos e contribuições fiscais. Foram adotados como critérios para a seleção do locus de pesquisa as IESP's com mais de 20 anos de funcionamento, com maior quantitativo de cursos,

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

UF: AM

Telefone: (92)3305-1181

CEP: 69.057-070

Município: MANAUS

E-mail: cep.ufam@gmail.com