Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Laís Salgado Zavattieri

Avaliação da rede de atores no processo de elaboração e implementação do PROUNI

Brasília – DF
2014

Laís Salgado Zavattieri

Avaliação da rede de atores no processo de elaboração e implementação do PROUNI

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Christiana Soares de Freitas

Brasília – DF

2014

Zavattieri, Laís Salgado.

Avaliação da rede de atores no processo de elaboração e desenvolvimento do PROUNI / Laís Salgado Zavattieri – Brasília, 2014.

Fls. 67.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, 2014.

Orientadora: Profª. Christiana Soares de Freitas, Departamento de Administração.

1. Programa Universidade para Todos. 2. Ministério da Educação. 3. Democratização do ensino superior. 4. Sustentabilidade

Laís Salgado Zavattieri

Avaliação da rede de atores no processo de elaboração e implementação do PROUNI

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Laís Salgado Zavattieri

Profª Dra. Christiana Soares de Freitas

Professora - Orientadora

Profª Dra. Magda de Lima Lúcio

Professor-Examinador

Prfº Dr Luiz Fernando Macedo Bessa

Professor-Examinador

Brasília, 7 de julho de 2014

Aos meus pais, meus melhores amigos.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é a realização de um sonho. Durante esses quatro anos e meio na Universidade de Brasília, aprendi e amadureci além do que imaginava. E, neste momento, quero agradecer a todos que contribuíram de alguma forma para todo o meu crescimento.

Primeiramente agradeço a Deus, por toda força, sabedoria e fé ao longo desses anos e por ter me proporcionado tudo o que tenho e por todas as pessoas maravilhosas ao meu redor.

Muito obrigada aos meus pais, Regina e Arnaldo por estarem presente em todos os momentos importantes me apoiando e me ensinando a ser uma pessoa melhor. Vocês sempre me incentivaram, me deram forças e condições de ingressar e terminar essa graduação. O amor e o companheirismo de vocês tornam tudo mais gratificante.

Aos meus amigos, obrigada pela convivência durante o curso, por todas as coversas e ajuda nas disciplinas principalmente, a duas amigas muito especiais Nathália Dias e Amanda Coqueiro, vocês conseguiram tornar minha caminhada muito mais leve e divertida.

À professora Christiana, obrigada por ter sido presente na minha caminhada ao longo do curso e agora na orientação do meu trabalho. Professora, obrigada por toda a sua dedicação, pelas conversas que nem sempre eram só acadêmicas e por todo apoio.

E, nesses últimos momentos, tive o prazer de contar com o apoio de um grande amigo e agora namorado. Gabriel, você foi um presente de Deus e, mesmo estando tão longe, consegue estar muito presente. Obrigada por todo amor, paciência e carinho.

Por fim, quero agradecer a todos os meus amigos e a toda a minha família que mesmo não me ajudando diretamente sempre estão presente apoiando minhas escolhas.

"*A universidade pública sempre será o núcleo básico no qual vamos pautar a educação superior. Ela é a referência, especialmente em termos de qualidade".*

Dilma Russef

RESUMO

O ensino superior no Brasil ainda é limitado pela oferta de vagas nas instituições públicas de ensino. Apesar de a educação ser um direito constitucional, o governo não consegue ampliar as instituições públicas de ensino superior a ponto de atender a todos que queiram estudar. Diante das limitações do Estado, as instituições de ensino privado expandiram-se. Porém, não são todos que conseguem pagar. O governo, com a intenção de democratizar o acesso ao ensino superior, instituiu a Lei n 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que cria o Programa Universidade para Todos e conta com a colaboração das instituições privadas de ensino superior. O objetivo desse trabalho foi identificar e analisar a rede de atores no processo de elaboração e implementação do Prouni. Para isso, o contexto histórico, político e econômico do programa foram analisados para que os atores envolvidos fossem mapeados. Os resultados mostraram que o programa cumpre com os seus objetivos de democratizar o acesso ao ensino superior para aqueles que possuem baixa renda e mostra ainda que os custos gerados são baixos, viabilizando sua continuidade. No entanto, percebe-se que há uma perda da qualidade na formação dos estudantes em instituições privadas tendo em vista que elas não possuem o mesmo padrão de qualidade que as instituições públicas. O Prouni aumenta significativamente o número de vagas na educação superior e contribui para o combate às desigualdades sociais.

Palavras-chave: Programa Universidade para Todos. Redes de Políticas Públicas. Sustentabilidade.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dados estatísticos Ensino Superior 14

Figura 2 – Resultados do Censo da Educação Superior em 2012. Número de matrículas..... 16

Figura 3 – Categoria de atores..... 24

Figura 4 – Fluxo da estrutura organizacional. 33

Figura 5 – Fluxo da estrutura administrativa 34

Figura 6 – Estrutura organizacional..... 41

Figura 7 – Quantitativo de bolsas ofertadas por ano..... 47

Figura 8 – Quantitativo de bolsas ofertadas por ano especificando o tipo de bolsa.. 47

Figura 9 – Rede de atores que participaram da criação do Programa Universidade para Todos 51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de Bolsa.....18

Tabela 2 – Diferenças entre os princípios tradicionais e as inovações propostas por Loiola e Moura.....26

Tabela 3 – Custo unitário da bolsa Prouni 54

Tabela 4 – Renúncia fiscal efetiva.....54

Tabela 5 – Renúncia fiscal estimada.....55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

CIEE - Centros de Integração Empresa-Escola

COFINS - Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FEBRAN - Federação Brasileira de Bancos

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

GESAC - Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES - Instituição de Ensino Superior

IFET - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IRPJ - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

MEC- Ministério da Educação

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PIS - Programa de Integração Social

PPP- Parceria Público Privada

PROUNI - Programa Universidade para Todos

REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISPROUNI - Sistema Informatizado do Prouni

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO 13
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA 31
1.3 OBJETIVO GERAL 17
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 17
1.5 JUSTIFICATIVA 18
2 REFERENCIAL TEÓRICO 20
2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 20
2.2 ATORES POLÍTICOS 22
2.3 REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 24
2.4 A REFORMA UNIVERSITÁRIA 26
2.5 SETOR PÚBLICO E PRIVADO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL 29
3 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA 31
3.1 ADESÃO AO PROGRAMA 35
3.2 BENEFÍCIOS DO PROGRAMA PARA AS INSTITUIÇÕES 36
3.3 CONCESSÃO DE BOLSAS 37
3.4 BOLSA PERMANÊNCIA 38
4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 40
4.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA 40
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO 41
4.3 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA 43
4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS 44
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO 46
5.1 HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA 46
5.2 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA 49

5.3 FATORES ECONÔMICOS DE ESTÍMULO À CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA POR INTERMÉDIO DA REDE CONSTRUÍDA ENTRE GOVERNO FEDERAL E INICIATIVA PRIVADA.....53
5.4 SUSTENTABILIDADE.....55

6. CONCLUSÃO 58

REFERÊNCIAS.....60

APÊNDICES 63

Apêndice A – Roteiro de entrevistas 63

Apêndice B – Rede de Atores que participaram da formulação do Programa Universidade para Todos.....64

Fonte: Dados da pesquisa.....65

1 INTRODUÇÃO

> “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 (Constituição Federal).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No passado colonial do Brasil, uma pequena elite possuía condições de ter uma formação superior de qualidade, na maioria das vezes, na metrópole, e a maior parte da população estava aprisionada à falta de escolaridade. Mas não é preciso voltar tanto no passado para compreender o caráter elitista do sistema educacional brasileiro. O acesso ao ensino superior ainda é muito limitado pelas condições socioeconômicas.

As classes sociais desfavorecidas frequentam menos o ensino superior. De acordo com o censo de 2012, aplicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente 11,3% da população brasileira possuía ensino superior completo. Esse dado mostra o quanto o acesso ao ensino superior ainda é limitado. A população brasileira já ultrapassa 200 milhões de habitantes e apenas 7 milhões da população possui acesso ao Ensino Superior e nem todos concluem o curso[1].

O gráfico abaixo ilustra a quantidade de alunos que ingressaram no ensino médio, ensino técnico e ensino superior no ano de 2012:

[1] Informação disponível em < http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 06 de abril 2014.

Figura 1: Dados estatísticos Ensino Superior.

Fonte: Censo Inep/Mec 2012.

Tendo como objetivo modificar esse quadro referente às condições de acesso ao ensino superior, que se prolonga desde a colonização, as reformas universitárias ocorridas a partir de 1950 propuseram uma democratização do acesso ao ensino superior no país; essa década foi um momento de acelerado desenvolvimento, ocasionado pela industrialização e pela expansão econômica. A Reforma Universitária ocorreu em 1968 e, durante esse período, houve preocupação em produzir conhecimento que satisfizesse as exigências de um mercado de trabalho complexo e dinâmico.

É importante ressaltar que a reforma universitária surgiu durante o governo militar, compreendido entre os anos de 1964 a 1985, período marcado por um governo autoritário, antidemocrático e centralizador. Porém, mesmo em meio às fortes pressões políticas da época, a reforma foi implantada e trouxe desde então inovações consideráveis.

Durante o período de 1980 a 1990, considerado como “década perdida” pelos economistas, pouco se fez em termos de melhoria da educação; neste período, houve um menor crescimento na economia devido à profunda crise econômica. Porém, essa época foi marcada também pelas mobilizações políticas, como as “Diretas já” em 1983, em que os cidadãos foram às ruas para reivindicar o

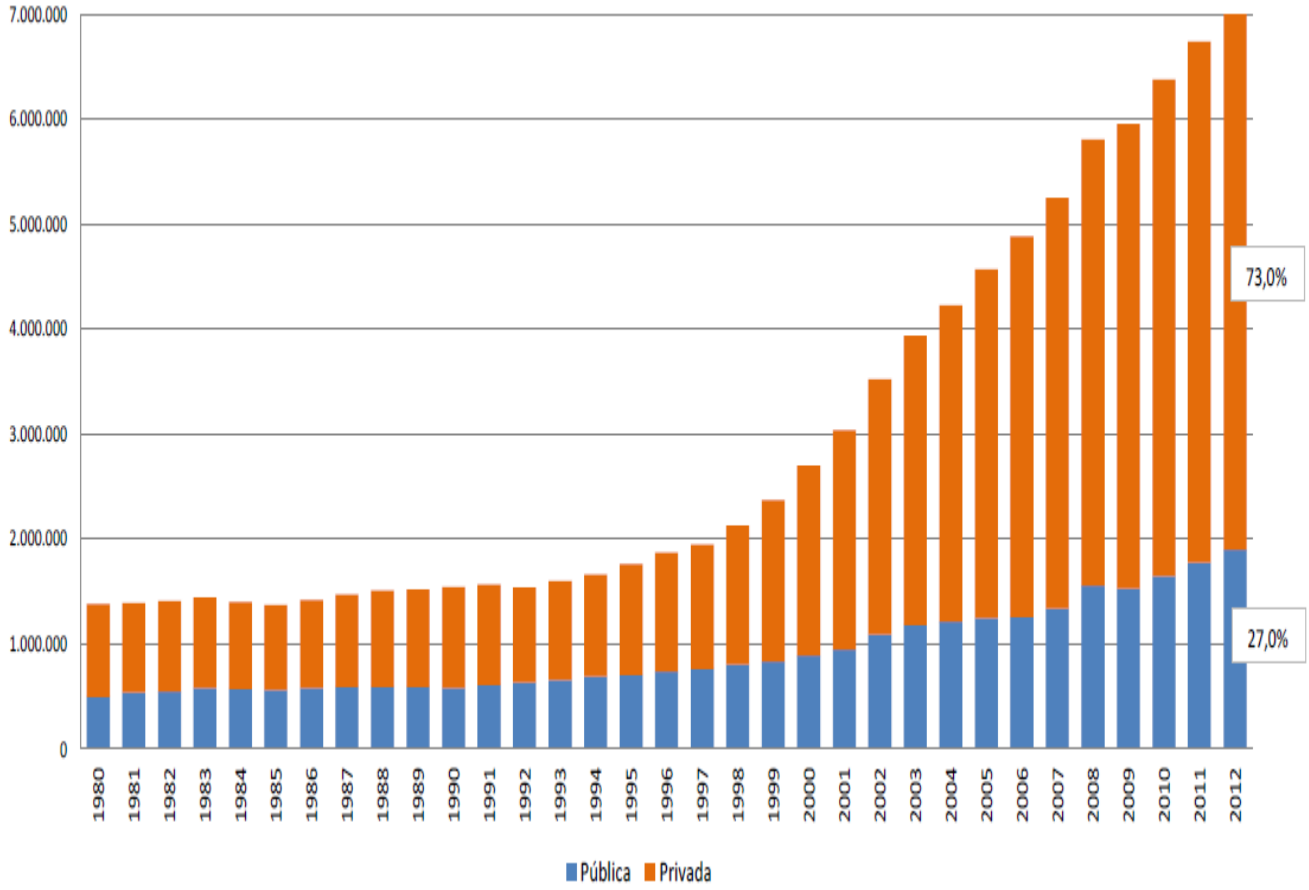
fim do regime militar. Período em que houve uma forte mobilização popular para que houvesse uma redemocratização no país.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2003, por meio das ações do programa Avança Brasil, tinha-se como meta a ampliação das vagas nas universidades públicas bem como o número de matrículas. Porém, não houve um crescimento das instituições públicas como previsto nas metas. A partir desse período observa-se um crescimento no investimento das instituições privadas. As instituições de ensino privado passaram por uma expansão considerável durante esse período, no entanto, esse crescimento não foi simultâneo ao aumento da qualidade, trazendo graves problemas para os alunos que tiveram a qualidade do ensino prejudicada. A expansão das instituições de ensino privado trouxe oportunidades de ensino superior para aqueles que possuem condições de arcar com os altos custos. O gráfico da figura 2, realizado pelo censo de 2012 do IBGE mostra claramente a diferença do crescimento das matrículas das instituições privadas perante as públicas mostrando também que quase não houve expansão das instituições públicas.

Até 2003, período que iniciou a gestão do governo Lula, o número de estudantes que ingressava no Ensino Superior ainda era relativamente baixo. Na época de seu governo, houve ampliação dos incentivos para criação de novas universidades federais com o objetivo de modificar o quadro estatístico de acesso ao ensino superior no país. Além da criação de novas universidades públicas, foi no governo Lula que o Ministro da Educação, Fernando Haddad, criou o Programa Universidade para Todos (Prouni), com o objetivo de ampliar ainda mais o acesso ao ensino superior.

Através do gráfico abaixo é possível notar o crescimento das matrículas nas instituições de ensino superior no Brasil até 2012.

Figura 2: Resultados do Censo da Educação Superior em 2012. Número de matrículas.



Fonte: Ministério da Educação/Portal Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

O Prouni, no momento de sua criação, foi muito criticado; a ideia era de que deveria haver um incentivo à criação de novas universidades públicas e não uma parceria com as instituições privadas. Achava-se que o programa era um paliativo ineficaz em que existia a compra de vagas em instituições particulares. Fernando Haddad, em uma entrevista pública sobre o programa, diz que:

> "Uma das características dessa gestão foi justamente não cair no dogmatismo e superar clivagens estereotipadas. Na verdade, essas coisas não se conflitam [investimentos no setor público e bolsas no setor privado]. A realidade é um pouco mais complexa e exige estratégias diversificadas. Um país que tem tanto por fazer não pode dispensar uma estratégia em

> proveito da outra. Temos que fazer tudo que for necessário, não dá para esperar" (Haddad, Fernando, 2010)[2].

1.2 OBJETIVO GERAL

A pesquisa tem como objetivo geral investigar os fatores políticos e históricos que motivaram a criação do Programa Universidade para Todos, identificando a rede de atores e interesses envolvidos por meio da análise do contexto histórico e político de criação do Programa Universidade para Todos instituído pela Lei nº 11.096/2005.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos da pesquisa:

- Analisar o processo histórico de desenvolvimento do programa;
- Identificar os principais atores envolvidos no processo de formulação do Programa;
- Identificar os fatores econômicos de estímulo à constituição do Programa por intermédio da rede construída entre governo federal e iniciativa privada;
- Verificar a sustentabilidade do programa bem como suas perspectivas futuras.

[2] Informação disponível em < http://www.ebc.com.br/ >. Acesso em 06 abril 2014.

1.4 JUSTIFICATIVA

O mercado de trabalho possibilita diversas áreas de atuação, o que leva as instituições de ensino a ampliarem as oportunidades dadas de formação. Outra constatação perceptível é a alta qualificação profissional e intelectual especializada que está sendo ampliada a cada dia mais. O ensino superior é a forma mais eficiente de formar indivíduos capacitados para o mercado de trabalho.

O capítulo II da Constituição Federal de 1988, artigo 6º, trata dos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados. Especificamente para a educação, a Constituição Federal trata, nos artigos 205 a 214, dos princípios, direitos e deveres para sua promoção com vistas ao desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Observados os direitos e deveres elencados na Constituição Federal, o Prouni auxilia o Governo Federal no cumprimento do seu dever em relação à educação superior. O programa vem sendo gerido pelo Ministério da Educação (MEC), o qual determina os critérios necessários e as diretrizes, estando presente em toda a sua execução. As atividades do Programa são executadas pela Secretaria de Educação que, a partir das diretrizes do MEC, implanta as ações pertinentes.

O Prouni foi concebido a partir das diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), para ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior àqueles que possuem baixa renda econômica. Ele é uma contribuição para a universalização do ensino superior. Intenta colaborar com a diminuição do problema de acesso à educação superior, que sujeita uma parcela da população a uma desvantagem no mercado de trabalho e também na sua formação.

O quadro da educação superior demonstrava, à época, necessidade de intervenção do governo que contribuísse realmente para a universalização do ensino superior, o qual não atendia adequadamente os cidadãos com baixa renda econômica.

Estudantes com baixa renda enfrentam muitas barreiras que impedem o acesso a uma instituição pública e, além disso, não possuem condições econômicas de frequentar uma instituição de ensino superior privada. Um maior número de instituições privadas de ensino superior começou a aparecer nas últimas décadas. Os formuladores deste programa viram aí uma oportunidade de ampliar as formas de acesso aos desfavorecidos e de contribuir para a sustentabilidade e continuidade das instituições de ensino privado.

A presente pesquisa pretende ser relevante para um avanço do conhecimento no campo das políticas públicas porque irá trazer uma reflexão teórica sobre educação superior no Brasil a partir de uma análise sobre as redes de políticas públicas envolvidas no processo de elaboração e implementação do programa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão “política pública” (em inglês, *public policy*) é formada pela palavra política que vem de *polis,* um termo de origem grega que significa aquilo que é público, juntamente com a palavra público(a), que vem do latim, *publicus,* que significa aquilo que pertence ao povo. A expressão formada por termos quase que sinônimos enfatiza o objetivo da política pública em sua concepção mais simples que é a de promover as ações e as intenções governamentais com a finalidade de cuidar daquilo que pertence ao povo.

O campo de estudos sobre políticas públicas apresenta diversas definições sobre o que é uma política pública. Nas principais definições conhecidas, percebe-se que elas apresentam conceitos que envolvem as ações governamentais e os impactos gerados pelas tomadas de decisões dos atores políticos. Os conceitos sobre políticas públicas estão relacionados também com os instrumentos que as compõem. Estão ligados ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas, planos, ações e atividades governamentais que visam atender as demandas da sociedade.

Dentre as definições que tratam do conceito de políticas públicas, uma das definições existentes que explica de forma clara e simples é a proposta por Rua (2001, p. 1), que assim define:

> [...] As políticas públicas (policies), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à *alocação imperativa de valores*. [...] Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

A idéia da alocação imperativa de valores, tratada por Rua, sugere que as ações e decisões governamentais que envolvem os bens públicos estão revestidas pela autoridade do setor público, por variados valores e interesses de grupos distintos que participam do processo.

Para os autores H. Eulau e K. Prewitt, “define-se política como uma decisão existente, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental, tanto de quem formula quanto também de quem a cumpre” (1973, p. 465).

David Eatson conceitua política pública como sendo “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p.129). Easton definiu política pública como um sistema no qual existe uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Afirma que as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, os quais influenciam seus resultados e impactos.

Outros autores também formularam conceitos bem completos sobre o que é uma política pública. Dye Jeakins trata a política pública como sendo um processo utilizado nas resoluções de problemas e em suas definições; descreve a política pública como sendo tudo o que governo faz ou deixa de fazer (DYE, 1972). Apresenta também um conceito bem preciso sobre o que é uma política pública (1978, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p.8.), definindo-a como:

> [...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Percebe-se que as políticas públicas estão diretamente associadas às interações entre o Estado e a sociedade, a partir das decisões tomadas pelos atores políticos. Nos conceitos, os autores tratam as políticas públicas como o conjunto de ações implementadas pelo governo com a finalidade de produzir efeitos específicos para a sociedade.

As políticas públicas são, portanto, decisões formadas por etapas as quais são propostas pelos atores envolvidos a fim de resolver os problemas existentes. Durante essas etapas, os atores fazem um reconhecimento dos problemas, propõem soluções, escolhem a solução mais adequada, implantam a solução escolhida e monitoram a execução. Todas essas etapas formam o ciclo de políticas públicas o qual é formado por cinco estágios. Os estágios da política pública são montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política.

Além das etapas comumente utilizadas, alguns autores propõem a existência de uma etapa final no ciclo das políticas públicas, a do monitoramento. O monitoramento, segundo Rua, consiste em um controle contínuo que irá acompanhar o processo de implementação. A continuidade proposta pelo monitoramento de uma política pública difere da avaliação por esta ser pontual, diferente do monitoramento que tem como objetivo o monitoramento dos processos contínuos a fim de aprimorar as etapas (RUA, 2010, p. 65).

2.2 ATORES POLÍTICOS

Os atores políticos podem ser conceituados como sendo os indivíduos, grupos ou organizações que irão desempenhar um papel na arena política. Eles são os responsáveis por toda influência, direta ou indireta, exercida no ciclo de uma política pública bem como o seu conteúdo e resultado.

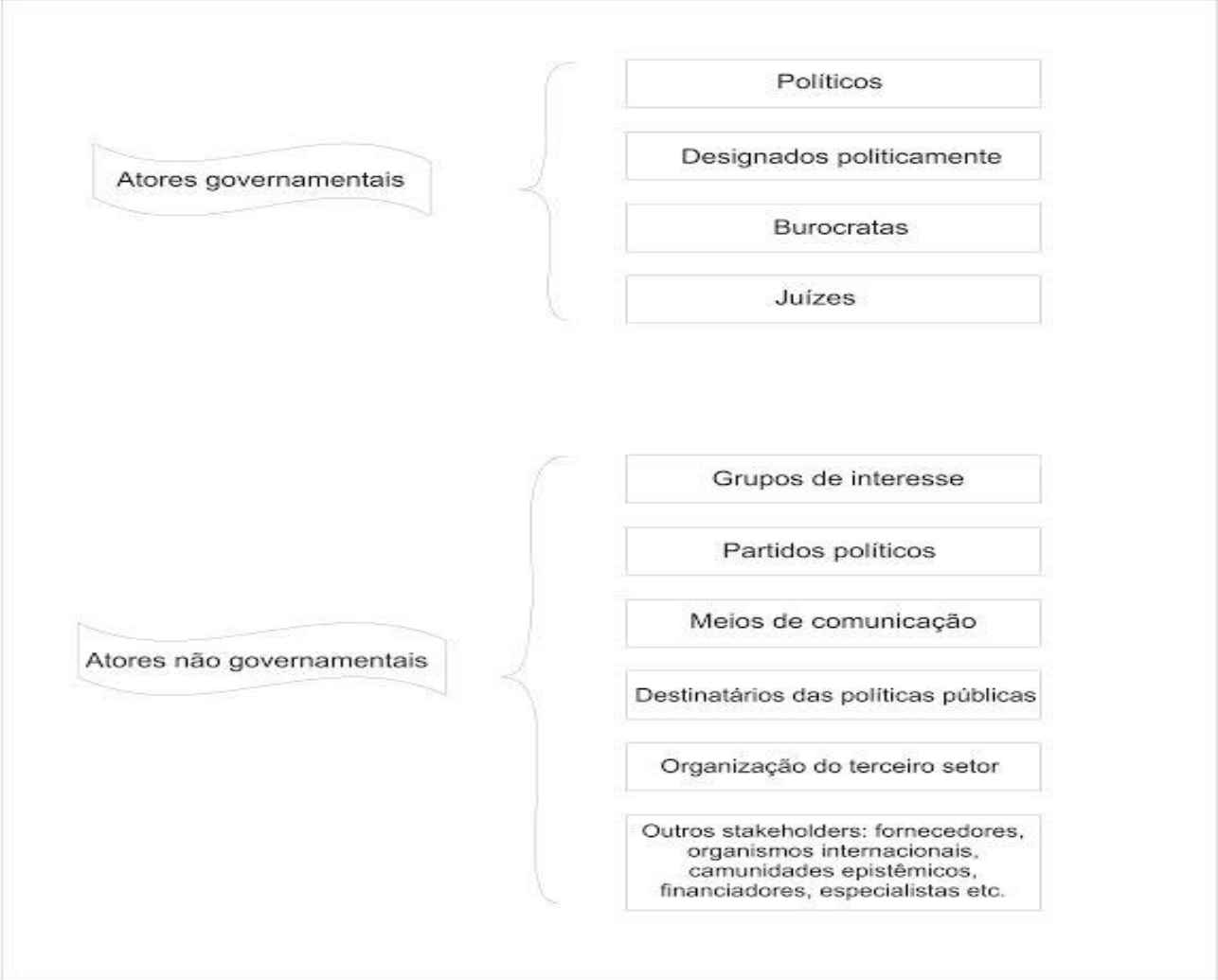
Diversos são os atores existentes em uma arena política. Podem ser tanto atores governamentais como não governamentais. Os atores governamentais são essenciais no processo das políticas públicas, sendo os maiores detentores de poder e aqueles que irão, em última instância, tomar as decisões. Cabe, portanto, aos políticos, como representantes legítimos da sociedade, cuidar dos interesses da coletividade.

Os atores não governamentais, representados pelos grupos de interesses, partidos políticos e outras organizações são grupos de indivíduos que se unem para manifestarem seus interesses buscando meios de influenciarem no processo

político. Os atores políticos, independente, de ser um ator político governamental ou não, todos eles trabalham para que as suas “intenções sejam convertidas em ações” (SECCHI, 2013, p. 99).

Os atores estão presentes em todo o ciclo de uma política pública e são os principais responsáveis pelos resultados gerados. A figura a seguir mostra as categorias de atores:

Figura 3: Categoria de atores.



Fonte: Adaptado de Leonardo Secchi, 2009.

2.3 REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As redes de políticas públicas ou *policy networks* surgiram como mecanismos de otimização do ciclo de políticas públicas diante da complexidade da sociedade contemporânea. As redes podem ser definidas como novas formas organizacionais de relações horizontais em que há um conjunto de relações aplicáveis entre os atores envolvidos.

As redes de políticas públicas são formadas por atores públicos e privados que tenham interesse em discutir e atuar em torno de um objetivo comum. Elas possuem como características básicas o fato de serem auto-organizadas; existe informalidade nas interações, adesão voluntária pelos membros, inexistência de uma hierarquia formalizada e interesses externos ao grupo (SECCHI, 2013).

Para Secchi, as redes de políticas publicas consistem em “uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas” (2013, p. 119).

Já o autor Börzel define redes “como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar metas comuns (1997, p. 253 apud SARAVIA, 2002)”.

De acordo com Musso, “A rede é uma estrutura composta de elementos em interação; em sua dinâmica, ela é uma estrutura de interconexão instável e transitória; e em sua relação com um sistema complexo, ela é uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema” (2004, p. 31).

Já para os autores Loiola e Moura (1997), as redes de políticas são estratégias que as organizações públicas e privadas criaram diante do atual ambiente de incertezas e conflitos de interesses. Eles acreditam que as redes são compostas por um conjunto de relações representadas por vértices e linhas que compõem um novo arranjo organizacional em que os atores se unem para solucionar os problemas. As redes seriam formas de modificar os princípios

tradicionais até então adotados nas organizações públicas. A figura a seguir busca ilustrar as diferenças entre os padrões tradicionais com as inovações propostas:

Tabela 2: Diferenças entre os princípios tradicionais e as inovações propostas por Loiola e Moura.

Princípios Tradicionais	Inovações
Estado é cobrado pela sociedade por meio de reivindicações.	Redes de solidariedade assumem um caráter público.
Departamentalização.	Trabalho em rede por objetivos específicos. Descentralização política.
Integração burocrática.	Articulações das ações locais. Participação democrática.

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura, 1996:60.

Por sua vez, Calmon (2013, p. 13) apresenta um conceito simples e completo sobre as redes de políticas públicas. Ele assim define:

> "são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las".

Redes de políticas públicas consistem, portanto, em relações de interdependência entre atores e grupos políticos. Negociam para a melhor coordenação das relações de conflito e de forma a prover a formulação e implementação de políticas em que todos se beneficiem.

2.4 A REFORMA UNIVERSITÁRIA

As mudanças ocorridas a partir de 1968 foram essenciais para as inovações ocorridas nas Instituições de educação superior. A reforma, no decorrer de sua implantação, propunha estabelecer um sistema universitário aberto baseado em ensino, pesquisa e extensão, princípios que foram consolidados pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 207:

> "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" (Constituição Federal).

A indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão proporcionou aos alunos a oportunidade de colocar seus conhecimentos em prática por meio dos programas e projetos universitários. Na Constituição Federal também foram estabelecidas as normas gerais de participação do setor privado mediante o artigo 209. Anteriormente ao período da promulgação da Constituição Federal foi fixada a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que já estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional. A referida lei tem como objetivo disciplinar a educação escolar. Em seu artigo segundo, a lei enfatiza a importância e o dever do Estado em prover educação à população, como demonstrado a seguir:

> Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Lei n. 9.394).

Houve, progressivamente, um crescimento do sistema educacional brasileiro tanto no que diz respeito às instituições públicas quanto privadas. A expansão visava atender a demanda da sociedade que a cada dia mais buscava, nos estudos, uma forma de desenvolvimento e mobilidade social. Porém, o acesso às instituições privadas é limitado pelos custos; grande parte da população não tem condições de arcar com os valores cobrados em uma instituição de ensino superior privada.

Diante da necessidade de expandir e democratizar o ensino superior, o governo percebeu a necessidade de reestruturar a política educacional. Era preciso conciliar expansão, qualidade e avaliação das instituições de ensino superior para melhor atender as demandas da sociedade.

Em 1993, o Ministério da Educação criou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), com a finalidade de avaliar as instituições de ensino. A ideia do PAIUB era incentivar a auto-avaliação considerando:

> "os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões-ensino, produção acadêmica, extensão e gestão em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade" (PAIUB, 1994: 5-6).

Já em 2004, o Ministério da Educação apresentou um anteprojeto de reforma da educação superior. O MEC procurou estabelecer princípios e diretrizes para orientar a Reforma Universitária.

Até o ano de 2004, existiam diferentes instrumentos de avaliação da educação superior, tais como o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras e o Exame Nacional de Cursos, também conhecido como o “provão”. A fim de unificar e integrar os instrumentos de avaliação foi instituída a Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES tem como objetivo “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”. (Artigo 1°, Lei n. 10.861).

Em 2005 foi criado, por meio da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o Programa Universidade para Todos (Prouni), que também é um mecanismo de reforma universitária que tem como objetivo ampliar o acesso ao ensino Superior. O Prouni foi um dos programas da reforma universitária que recebeu mais críticas devido à participação das instituições de ensino particulares. Para Mancebo, “um dos primeiros passos da Reforma Universitária seria a edição de medidas que, a um

só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União" (MANCEBO, 2004, p. 80).

Após o Prouni, em 2007, o governo federal instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) com o objetivo de proporcionar condições de ampliação e permanência na graduação, buscando o melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos disponíveis nas instituições federais (decreto 6.096/2007) [3].

O REUNI possui ações que visam ampliar o número de vagas em cursos de graduação e, além disso, a expansão física, acadêmica e pedagógica das instituições de ensino superior[4].

Segundo Ristoff, "Das ações propostas para a educação superior, o REUNI é a mais importante". O REUNI era para ter sido implantado anteriormente ao Prouni; porém, devido a brigas internas e problemas nas universidades federais, o programa só foi implantado seis anos depois. Como o Prouni dependia somente do governo, já que se dava por meio de um contrato de adesão, ele foi implantado anteriormente ao REUNI[5].

O processo de expansão da educação superior contou também com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad. O PDE tem como objetivo mostrar para a sociedade as políticas públicas de educação que estão sendo executadas pelo governo. E são elas: PROUNI, Universidade Aberta, FUNDEB, Piso Salarial Nacional do Magistério, IDEB, REUNI, IFET, entre outras[6].

A reforma universitária está em constante implementação por meio de normas legais, como a que institui o SINAES, o ReUni e o Prouni. Autores afirmam que a reforma "deve ser estudada como um processo de continuidades e rupturas na área da educação" (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005, p.05).

---

[3] Informações disponíveis em <http://brasil.gov.br//>. Acesso em: 27 de maio 2014.
[4] Idem.
[5] Diretor de políticas de graduação. Dilvo Ilvo Ristoff. Um dos formuladores do programa.
[6] Informações disponíveis em < http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>. Acesso em: 27 de maio 2014.

2.5 SETOR PÚBLICO E PRIVADO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Os mecanismos de colaboração estabelecidos entre o setor público e privado são essenciais para o crescimento econômico do país, tendo em vista a alta demanda da sociedade e as limitações enfrentadas pelo Estado. A necessidade de investimentos é maior que a capacidade do Estado e, por isso, as parcerias existentes entre o setor público e o setor privado revelam-se importantes para a implementação das políticas públicas e sociais.

A fim de instituir normas a respeito das parcerias, que representam um mecanismo de colaboração, foi instituída a Lei n. 11.079/2004 que irá regulamentar a contratação de parceria público-privada (PPP) na administração pública.

A referida lei procura estabelecer as diretrizes dos contratos, das garantias, da licitação e outros dispositivos que irão regular a prestação e a contraprestação firmada entre uma parceria público-privada.

Em uma parceria, o setor privado irá fornecer meios alternativos de gestão e implementação de políticas de saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, entre outras, para suprir as carências sociais e econômicas observadas.

As Parcerias Público-Privadas são instrumentos de colaboração entre a administração pública e o setor privado com a finalidade de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade. Elas são formalizadas através de contratos de longo prazo no qual a entidade privada se compromete a oferecer serviços de infraestrutura.

A PPP é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. (Portal Brasil, 2012)[7.]

O Prouni é um programa que estabelece uma relação com o setor privado, mas não se constitui parceria público-privada. Para aderir ao Prouni, a Instituição privada de ensino superior precisa assinar o termo de adesão no qual irá comprometer-se em garantir a prestação de bolsas de estudo conforme estabelecido

[7] Informação disponível em < http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>. Acesso em 22 de maio 2014.

em lei. Já em uma parceria-público privada é realizada mediante assinatura de um contrato administrativo de concessão conforme estabelecido em lei diversa da que institui as normas referentes ao Prouni.

Mesmo não sendo uma parceria público-privada propriamente dita, o Prouni pode ser considerado um exemplo de mecanismo de parceria entre as esferas pública e privada. O Programa utiliza de outras normas que não a estabelecida pela lei que trata da parceria público-privada. A Lei que institui o Prouni, lei n. 11.096/2005, regula a forma de adesão ao programa e as obrigações geradas para as Instituições de Ensino Superior Privada que dele participam.

3 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

3.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Diante das limitações das instituições públicas de ensino superior em ofertar vagas para todos que queiram estudar, o estado conta com a ajuda das instituições privadas e criou o Prouni que institucionaliza a relação entre o setor público com o privado. O problema de pesquisa buscou responder o seguinte questionamento: qual o contexto histórico e político de elaboração e desenvolvimento do Programa Universidade para Todos?

O presente trabalho busca analisar o processo de desenvolvimento do Programa Universidade para Todos (PROUNI), verificando o contexto histórico à época da sua formulação e implantação. Para tanto serão analisadas as redes de atores envolvidos nesse processo, bem como as condições para sua sustentabilidade e continuidade.

O PROUNI foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, efetivado durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O Programa tem por finalidade conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e de formação específica em instituições privadas de educação superior. O programa é dirigido a estudantes do ensino médio da rede pública de ensino ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita máxima de três salários mínimos[8].

Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Enem - Exame Nacional do Ensino Médio, de modo a fornecer inclusão aos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos. Os tipos de Bolsas oferecidas pelo Prouni são:

[8] Informações disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 abril 2014.

bolsas de estudos integrais, bolsas de estudos parciais e bolsas de estudos complementares, conforme demonstrado no gráfico a seguir [9].

Tabela 1: Tipos de Bolsa.

Tipo de Bolsa	Bolsa Integral	Bolsa Parcial de 50%	Bolsa Parcial de 25%	Bolsa Complementar de 25%
Condições	* Brasileiros não portadores de diplomas de curso superior. * Renda familiar mensal de até 1 (um) salário mínimo e 1/2 (meio).	* Brasileiros não portadores de diplomas de curso superior. * Renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.	* Brasileiros não portadores de diplomas de curso superior. *Renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos. *Concedidas somente para cursos com mensalidade de até R$ 200,00.	* Destinadas a estudantes ingressantes (“calouros”) que se enquadrem no perfil do Prouni.

Fonte: Elaboração pela autora com base na Lei n. 11.096, de 2005.

O programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, os convênios de estágio MEC/CAIXA e MEC/FEBRABAN e ainda o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa[10].

O Prouni em sua estrutura organizacional é formado por um complexo de atividades que são executadas por agentes governamentais, as quais vão desde a sua criação pelo Governo Federal até a efetivação das bolsas dos alunos em um curso de graduação em uma instituição de ensino privado.

1) Criação do Programa Universidade para Todos.

[9] Idem.
[10] Informações disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 abril 2014

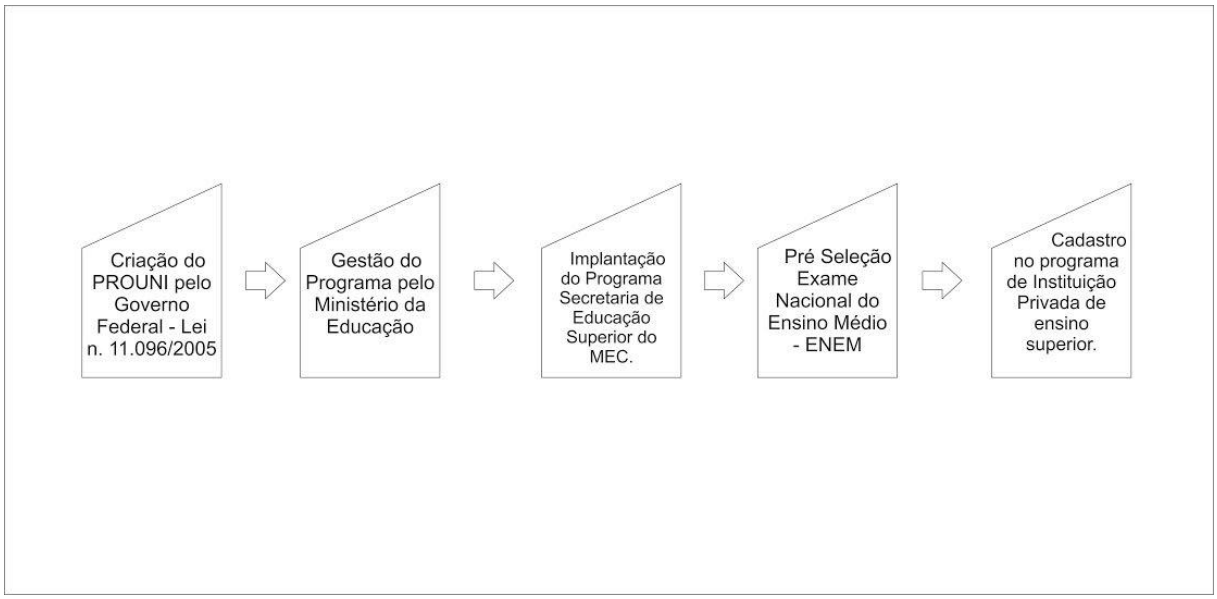
2) A gestão do programa cabe ao Ministério da Educação que irá estabelecer critérios e definir a composição, bem como estar presente em todas as suas fases para auxiliar e dar as diretrizes pertinentes.

3) A implantação do PROUNI será realizada por meio da Secretaria de Educação do Ministério da Educação.

4) A pré-seleção dos alunos que irão pleitear a bolsa de estudos ocorre através do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM que irá avaliá-los, dando aos alunos a discricionariedade posterior de optar pela faculdade dentro das notas mínimas exigidas em cada curso. Outro meio conjunto de avaliação é pelo perfil socioeconômico.

5) Para a participação no Prouni é necessário o cadastro prévio das instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos beneficentes no programa que é realizado por intermédio de um termo de adesão o qual terá a vigência de 10 anos podendo ser renovado conforme estabelecido em lei.

Figura 4: Fluxo da estrutura organizacional.



Fonte: Elaboração pela autora.

Já a sua estrutura administrativa é composta por todos os órgãos e todos aqueles que contribuem para a implementação do Programa. As atividades que

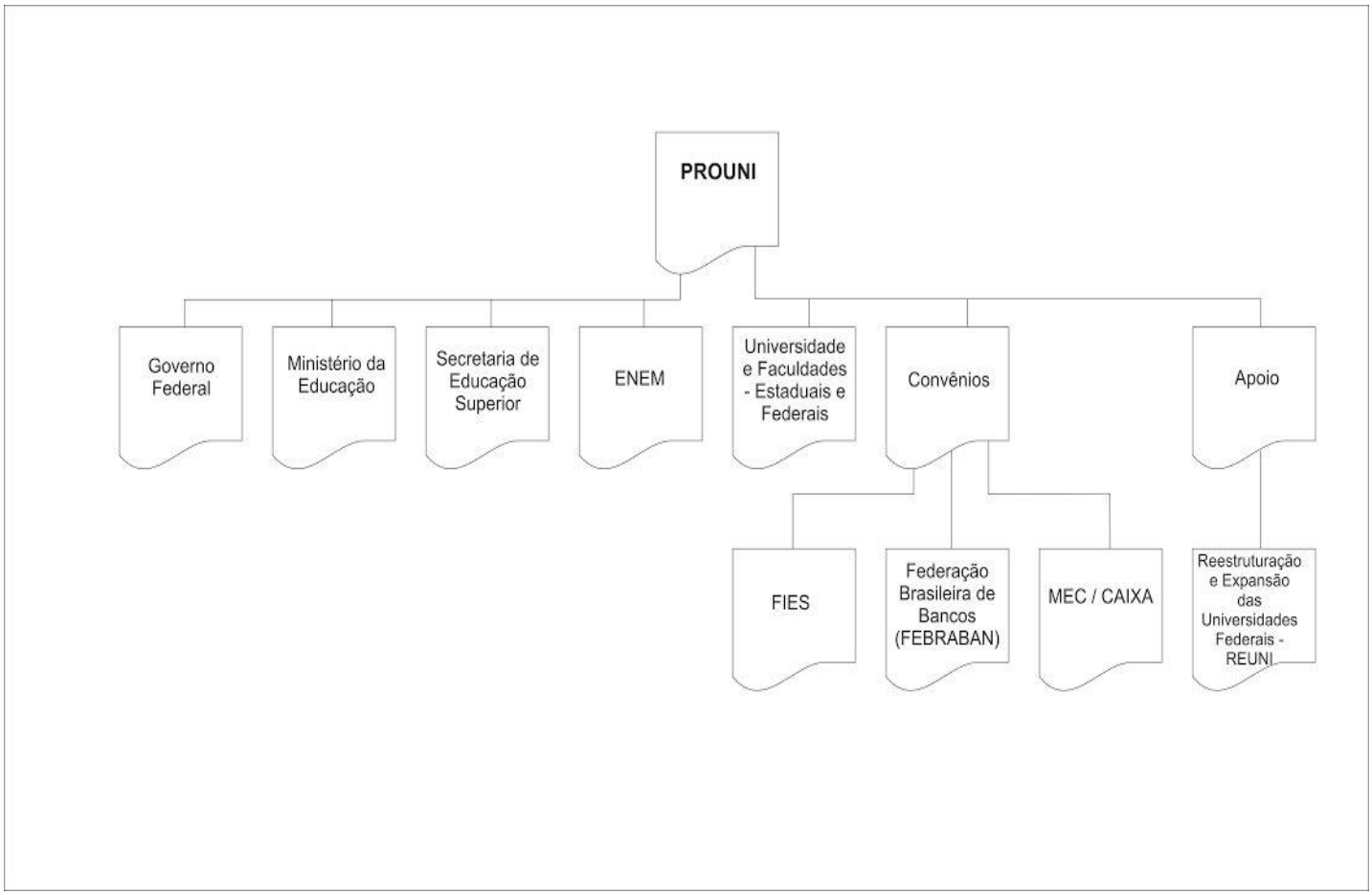
compõem a estrutura organizacional são aquelas prestadas por agentes que formam a estrutura administrativa e que auxiliam o programa de forma direta ou indireta.

Há também uma Rede de Parceiros composta pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, em suas Administrações Executivas Regionais, Centros de Integração Empresa-Escola - CIEE e pelos lugares em que existe a presença do Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão - GESAC. A rede de parcerias do Prouni tem como uma das finalidades a ampliação dos locais disponíveis para os candidatos que não possuem computador efetivarem sua inscrição no Programa.

As ações conjuntas e a rede de parceiros estão ligadas ao Prouni para auxiliar os órgãos nas atividades de execução do programa, contribuindo para que os números de acesso à educação superior aumentem bem como para uma implantação eficiente e eficaz do programa.

O Programa Universidade para Todos como qualquer outro é formado por estruturas organizacionais e administrativas, estruturas que estão intrinsecamente interligadas e que irão possibilitar que o programa seja de fato implantado e cumpra seus objetivos.

Figura 5: Fluxo da estrutura administrativa.



Fonte: Elaboração pela autora.

3.1 ADESÃO AO PROGRAMA

As instituições privadas de ensino superior que tiverem interesse em aderir ao Prouni deverão se manifestar e emitir o Termo de Adesão, por intermédio de sua mantenedora com observância aos dispositivos da Lei n. 11.096, de 13/01/2005, que regulamenta a atuação das entidades no ensino superior. A adesão é feita somente pelo Sistema Informatizado do Prouni (Sisprouni) [11].

Para realizar a emissão do Termo de Adesão, as mantenedoras deverão prestar as informações solicitadas no Sisprouni e passarão ainda por uma consulta ao Cadin (cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal) [12].

[11] Informações disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 abril 2014.
[12] Idem.

A assinatura de termo de adesão vincula a instituição a oferecer no mínimo 1 (uma) bolsa integral para o correspondente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes matriculados e pagantes que correspondam ao período letivo anterior, excluídos os quantitativos de bolsas integrais já oferecidos pela instituição. Opcionalmente, pode a instituição oferecer ao invés do citado, 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes matriculados e pagantes e oferecer também bolsas parciais de 50% ou de 25% desde que a soma dos benefícios seja de 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já possuem bolsistas do Prouni[13].

O termo de adesão tem prazo de validade de 10 (dez) anos a partir de sua assinatura e pode ser renovado por igual período. Cada curso deve ter 1/5 das bolsas oferecidas e o restante pode ser distribuído entre os cursos que a instituição de ensino oferece.

3.2 BENEFÍCIOS DO PROGRAMA PARA AS INSTITUIÇÕES

As instituições privadas de ensino superior, ao aderirem o Prouni, contribuem para a ampliação do ensino superior e ainda ajudam a diminuir o quadro de desigualdade daqueles que não teriam condições de arcar com os custos de uma graduação.

O Governo Federal, em contrapartida a concessão de bolsas oferecidas pelas instituições, isenta-as do pagamento de alguns impostos e contribuições durante o período de adesão ao Programa. A isenção é dada proporcionalmente ao número de ocupações efetivas das bolsas. A isenção será calculada para os seguintes impostos e contribuições:[14]

- Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;
- Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS; e

[13] Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em: 22 abril 2014.

- Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS.

A isenção dos impostos previstos pelo Prouni viabiliza a oferta de bolsas nas IES privadas vinculadas ao programa. A viabilidade da adesão surge por não haver ampliação na oferta de vagas e, sim, uma otimização das vagas existentes não preenchidas pela demanda desfavorecida.

As instituições superiores filantrópicas, que cumprirem o estabelecido em lei, poderão usufruir da isenção da cota patronal do INSS. A instituição tem por obrigação pagar 20% de INSS sobre a folha dos funcionários dela, e neste caso, se ela aderir ao Programa e for uma instituição filantrópica ficará isenta de pagar este percentual sobre o INSS.

3.3 CONCESSÃO DE BOLSAS

As bolsas ofertadas são distribuídas aos brasileiros que ainda não possuem curso de graduação, que preencham os requisitos estabelecidos nos artigos 1º e 2º e possuam nota necessária no Exame Nacional de Ensino médio para o ingresso no curso da instituição escolhida.

A destinação das bolsas é para alunos que tenham cursado o ensino médio em instituição pública ou em instituição privada com bolsa de estudo integral, portadores de deficiência, professor na rede pública para os cursos de licenciatura, estes, independente da renda[15].

A concessão de bolsas é uma obrigação das IES que assinaram o Termo de Adesão do Programa e podem ser integrais, parciais e ainda há a bolsa permanência[16].

> "Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos – PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo

---

[14] Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em: 22 abril 2014.
[15] Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em: 22 abril 2014.
[16] Idem.

> parciais de 50% (Cinquenta por cento) ou de 25%(vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação sequenciais de formação especifica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.
>
> 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1(um) salário mínimo e 1/2 (meio)
>
> 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento),cujo critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação,serão concedidos a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior,cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de ate 3(três) salários mínimos,mediante a critérios definidos pelo Ministério da Educação.
>
> 3º Para os efetivos desta lei, as bolsas de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.
>
> 4º Para os efetivos desta lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25%(vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas,considerado- se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamentos pontual das mensalidades”. (Lei n. 11.096, 2005, p. 01).

3.4 BOLSA PERMANÊNCIA

A Bolsa Permanência é um auxílio destinado exclusivamente para as despesas educacionais dos alunos beneficiados com bolsa integral. Seu valor é estipulado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e

publicado em edital. O máximo pago pela bolsa permanência é o valor praticado na política federal de bolsas de iniciação científica[17].

Poderão receber a Bolsa Permanência os alunos que estiverem matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 semestres de duração, com carga horária média igual ou superior a 6 horas de aula por dia.

A seleção da Bolsa Permanência é feita mensalmente, no primeiro dia de cada mês, e depende da disponibilidade orçamentária financeira do Ministério da educação e da observância da duração do curso e da carga horária.

A bolsa terá sua duração quando houver disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação. Ela poderá ser encerrada caso ocorra o encerramento da bolsa do Prouni, transferência para curso que não se enquadra nos critérios estabelecidos, utilização do recurso para fins diversos que não sejam para despesas educacionais, falsidade na documentação apresentada pelo aluno e por solicitação do beneficiário.

[17] Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em: 25 abril 2014.

4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

4.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA

> “Método é a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência, os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo” (TRUJILLO, 1974, p. 24).

O presente capítulo tem como objetivo descrever os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. De acordo com Bunge, “é um conjunto de procedimentos por intermédio dos quais (a) se propõem os problemas científicos e (b) colocam-se à prova as hipóteses cientificas”. (1974, p. 55). Os métodos adotados para uma pesquisa são classificados em três grupos: descritiva, explicativa e exploratória. A presente pesquisa irá adotar o método de pesquisa descritiva e explicativa.

A pesquisa descritiva tem a finalidade de observar, analisar, registrar e interpretar os dados pesquisados sem a interferência do pesquisador. Para isso foi realizado um estudo bibliográfico e documental sobre o tema a ser pesquisado. Como pesquisa bibliográfica e documental, Beuren assim define:

> “a pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente da contribuição de vários autores sobre determinada temática de estudo; já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (2003, p.89).

Já a pesquisa explicativa tem como objetivo apontar os fatores que irão contribuir para a ocorrência de determinados fatos. É o tipo de pesquisa que analisa mais a realidade, buscando explicar o porquê das coisas (Gil, 2008).

Durante a realização do trabalho foram realizados levantamentos bibliográficos em artigos, livros, documentos disponibilizados na internet e obtidas informações por meio de uma entrevista semiestruturada. A pesquisa documental foi feita através da legislação existente sobre o programa e dos dados disponibilizados pelo Ministério da Educação. O estudo feito sobre o método descritivo e explicativo de pesquisa justifica-se pelo fato de que a presente pesquisa tem como objetivo analisar os processos de implementação do programa bem como a rede de atores envolvidos.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

Os dados utilizados na pesquisa foram obtidos nos sites do Programa Universidade para Todos, Ministério da Educação e na legislação existente sobre o programa. Além da pesquisa documental, foram colhidas informações por meio de entrevista semiestruturada com o Diretor de Políticas e Programas de Graduação.

O Prouni é um programa do Ministério da Educação, órgão do governo federal criado em 1930 durante o governo de Getúlio Vargas. O Ministério da Educação é responsável por gerir a Política Nacional de Educação, educação infantil, pesquisa e extensão universitária, magistério, educação geral (ensino fundamental, médio, superior), entre outras competências previstas no decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003.

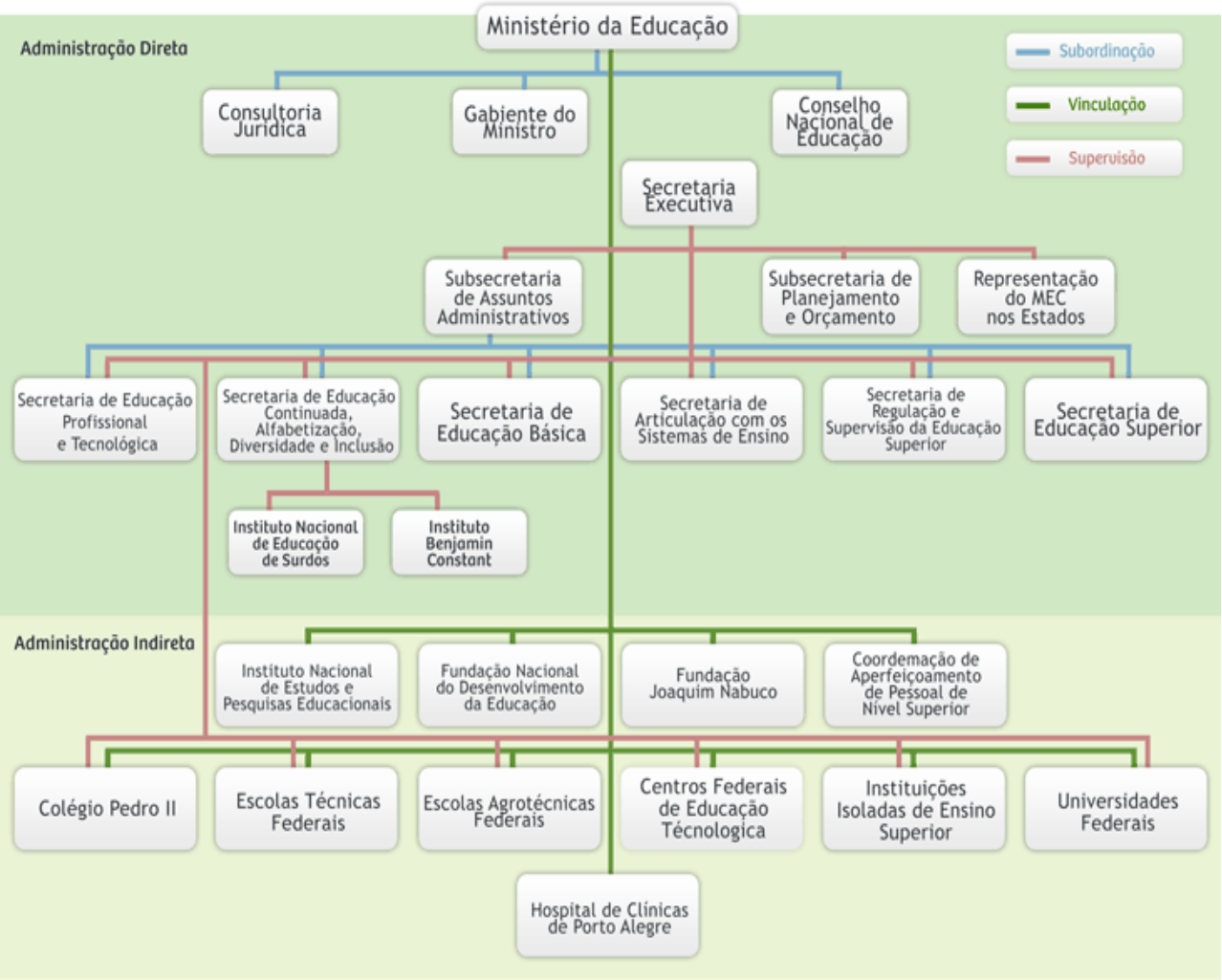
As principais áreas ligadas ao Ministério da Educação são:

- Educação especial;
- Educação superior;
- Educação infantil;
- Educação profissional e tecnológica;
- Educação à distância;

- Educação do campo;
- Educação indígena;
- Educação ambiental.

No presente trabalho será analisada a Educação Superior com o enfoque nas ações do Programa Universidade para Todos. O Ministério da Educação possui uma estrutura organizacional complexa e verticalizada. O Prouni foi implantado e é executado pela Secretaria de Educação Superior. A seguir, tem-se a estrutura organizacional do Ministério da Educação na qual a Secretaria está inserida:

Figura 6: Estrutura organizacional.



Fonte: site do Ministério da Educação.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Para avaliar a rede de atores no processo de elaboração e implementação do Prouni, os instrumentos de pesquisa utilizados foram a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e uma entrevista semiestruturada.

A pesquisa documental é um instrumento similar à pesquisa bibliográfica, mas que se difere daquela pelo fato de a pesquisa documental procurar analisar documentos que ainda não sofreram tratamento analítico como, por exemplo, documentos de arquivos e legislação; diferente da pesquisa bibliográfica que é constituída de livros e artigos científicos (Gil, 2008). Os documentos utilizados na pesquisa documental foram os disponíveis no site do Ministério da Educação e a lei que instituiu o programa, Lei n. 11.096/2005. Já quanto à pesquisa bibliográfica foram analisados alguns artigos científicos.

A entrevista pode ser realizada através de uma entrevista aberta, entrevista estruturada, entrevista semiestruturada e entrevista projetiva, entre outras formas. Sobre a forma que uma entrevista pode ser estruturada, Minayo assim define:

> [...] a) sondagem de opinião, elaborada mediante questionário totalmente estruturado, onde a escolha do informante está condicionada pela multiplicidade de respostas apresentadas pelo entrevistador; b) entrevista semi-estruturada que combina perguntas fechadas (ou estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador; c) entrevista aberta, quando o informante discorre livremente sobre o tema que lhe é proposto; d) entrevista não-diretiva “centrada” ou “entrevista focalizada” onde se aprofunda a conversa sobre determinado tema sem prévio roteiro; e) entrevista projetiva, isto é, centrada em técnicas visuais (quadros, pinturas, fotos) usadas quase sempre para aprofundar informações sobre determinado grupo. (MINAYO 2004 p. 108).

A entrevista realizada na presente pesquisa foi a semiestruturada, entrevista que busca estabelecer um diálogo entre as partes envolvidas a fim de obter as informações pertinentes ao trabalho.

Por meio da entrevista e da pesquisa documental foi viabilizada a construção da rede de atores envolvidos no processo de elaboração e desenvolvimento do Prouni e a partir disso montar a rede de atores através do *software* Visone 2.7.1[18]. O Visone é um *software* destinado à pesquisa e análise de redes sociais. Ele é utilizado para montar a rede de atores envolvidos e, por meio dele é possível visualizar a interação que há entre os atores.

Para auxiliar a análise, foi entrevistado o Diretor de Políticas e Programas de Graduação um dos responsáveis pelo programa. Por meio da entrevista foram fornecidas informações sobre os objetivos específicos da presente pesquisa os quais foram de grande importância para conclusão do trabalho[19].

4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

Por meio da entrevista semiestruturada realizada, foi possível analisar os dados e informações obtidos a fim de complementar a presente pesquisa. A análise do conteúdo fornece técnicas precisas e objetivas que irão facilitar a análise do contexto, da mensagem, e das condições em que a mensagem foi produzida.

Uma análise de conteúdo é "um conjunto de instrumentos metodológicos em constante aperfeiçoamento que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados" (Bardin, 1977, p. 9).

Segundo Bardin, a análise de conteúdo também consiste em:

> “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de

[18] Disponível para download gratuito em: http://visone.info/html/download.html. Acesso 02 Jun. 2014.

[19] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.

> produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).” (2009, p. 38).

Para Bardin, a análise do conteúdo é organizada em três fases. A primeira é a pré-análise que consiste na leitura flutuante, escolha dos documentos, preparação do material, referenciação dos índices e elaboração de indicadores. A segunda consiste na exploração do material e a última no tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Este trabalho realizou a análise tendo como base as três fases propostas por Bardin. Portanto, foram analisados os documentos informativos, legislação e outros disponíveis em sítios do Ministério da Educação. Posteriormente, os dados coletados foram estudados e complementados com uma entrevista semiestruturada e por fim, toda a informação coletada foi analisada para estruturar os resultados finais da presente pesquisa.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA

A criação do Programa Universidade para Todos é resultado dos mecanismos de ação de reformas universitárias iniciadas desde 1968. O Programa foi instituído mediante a medida provisória n. 213/2004, a qual foi regulamentada pelo decreto n. 5.245/2004. O decreto assim estabelece: “institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências” (decreto 5.245/2004). Após o decreto n. 5.245/2004, foi criado o Projeto de Lei 3.582/2004, o qual sofreu diversas alterações para atender as reivindicações das Instituições de Ensino Superior até a instituição da lei definitiva, Lei n. 11.096/2005. A referida Lei foi regulamentada pelo decreto n. 5.493/2005.

A reforma universitária, juntamente com os programas educacionais propostos durante o governo de Lula foram responsáveis pela implementação de diversos programas de inclusão e melhoria no ensino público. Dentre os programas tem-se o Prouni, Enem, Cotas para alunos da rede pública e o Fies.

No governo Lula também foi estabelecido metas através do Plano Nacional de Educação – PNE, o qual possui 20 metas e dentre elas a meta 12 prevê um aumento no acesso ao ensino superior, estabelecendo o objetivo de “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”[20].

O Prouni surge, então, com a ideia de criar bolsas para estudantes carentes com recursos extra orçamentários. O programa tem como objetivo democratizar o acesso da educação superior no país tendo em vista as taxas de acesso nos anos anteriores. Em 2003, apenas 9% dos jovens entre 18 a 24 anos tinham acesso à

[20] Informação disponível em <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 02 Junho de 2014.

educação superior e hoje 17% dos jovens têm acesso pelos mesmos critérios avaliados. O índice de acesso expandiu bastante considerando a taxa bruta, ou seja, dentre a população com 18 a 24 anos, compreendida em torno de 23 milhões de pessoas, 7 milhões de alunos estão cursando o ensino superior; isso é referente a 30% da população com a idade correta para estar no ensino superior. Desses 7 milhões há ainda 3,5 milhões que estão acima dos 24 anos, e que não entram no cômputo porque eles estão acima da faixa etária correta e isso indica que o fluxo educacional não está devidamente regularizado[21].

A criação do Prouni também está ligada à expansão do setor privado que começou a surgir, foi crescendo e criando um sistema altamente privatizado. Tendo em vista os esforços nos últimos dez anos com o Prouni e com o Reuni nos últimos três anos, o ensino público cresceu mais do que o privado. Nos últimos anos, o ensino público cresceu 7% contra 4%, expandindo mais do que o setor privado, mas, mesmo assim, a proporção ainda é ruim[22].

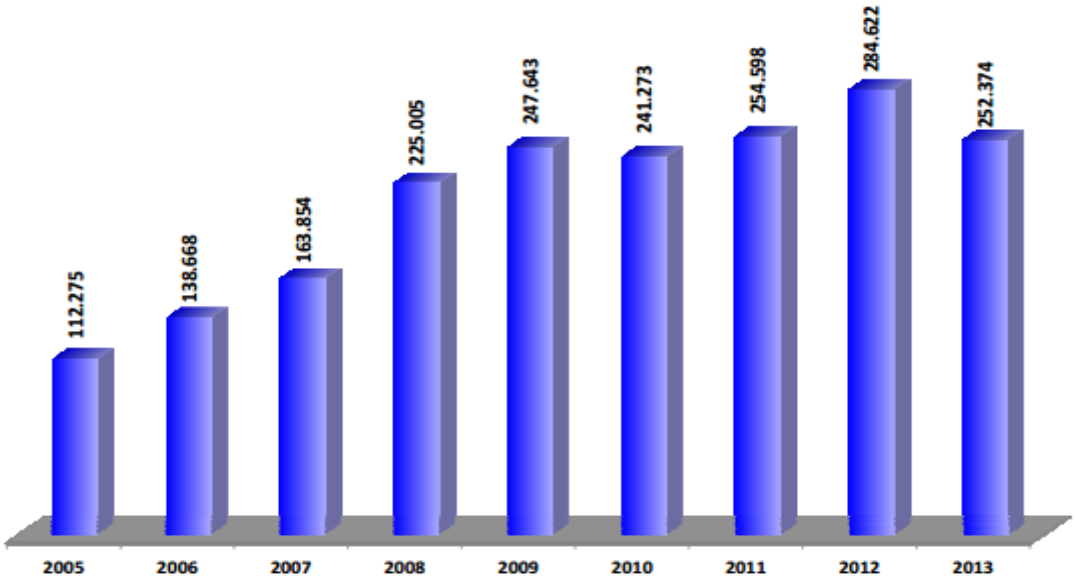
Portanto, a primeira ideia de criação do Prouni era democratizar o acesso ao ensino superior para a população de baixa renda. Democratizar não quer dizer expandir indiscriminadamente. A expansão já estava acontecendo pelas instituições privadas para quem tinha condições de pagar e o Reuni viria a ser implementado para expandir e reestruturar as instituições públicas. A intenção é criar oportunidade para aqueles que querem estudar e não tem oportunidade de pagar.

Por meio dos gráficos abaixo, é possível observar que em 2013 o quantitativo de bolsas ofertadas já era mais do que o dobro da quantidade ofertada em 2005. Visualizando também o tipo de bolsa concedida, percebe-se que em todos os anos o número de bolsas integrais superou sempre o de bolsas parciais. Isso significa que a faixa de renda da população atendida tem sido a mais baixa. Portanto, o Prouni desde sua criação vem conseguindo democratizar o acesso ao ensino superior.

---

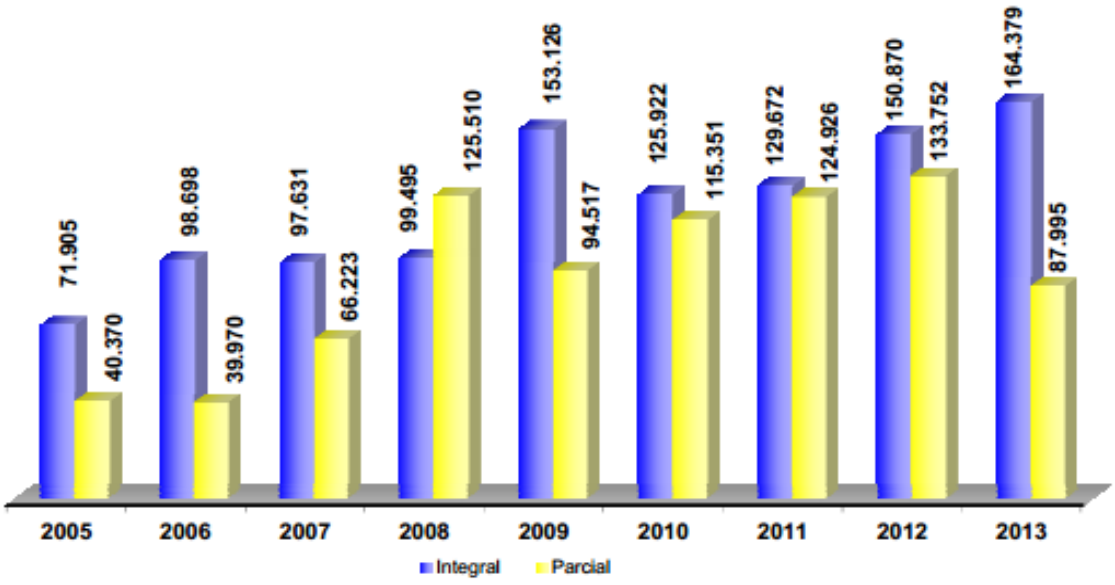
[21] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.
[22] Idem

Figura 7: Quantitativo de bolsas ofertadas por ano.



Fonte: site Portal Brasil/Prouni.

Figura 8: Quantitativo de bolsas ofertadas por ano especificando o tipo de bolsa.



Fonte: site Portal Brasil/Prouni.

5.2 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA

Diversos são os atores evolvidos no processo de formulação e desenvolvimento do Prouni, os quais desempenham ações a fim de que seus interesses sejam revertidos em ações públicas. Com a finalidade de mapear os atores que participam desse processo, foram realizadas pesquisas em documentos informativos sobre o programa bem como uma entrevista semiestruturada com o diretor de políticas e programas de graduação e, com o auxílio do *software* Visone 2.7.1, foi montada a rede de atores que possuem relação de coordenação envolvendo intercâmbio de informações, articulação política e articulação de recursos para melhor visualizar as interações existentes entre os atores.

A rede tenta mostrar todos os atores que de alguma forma estiveram envolvidos nas etapas da política mostrando através do mecanismo de centralidade na rede os atores que tiveram maior influência, os quais são automaticamente colocados ao centro pelo *software* mostrando que possuem posição central na rede de negociação.

O primeiro ator político responsável pela idealização do Prouni foi o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que possuía uma campanha na área de educação chamada de Uma escola do tamanho do Brasil, juntamente com o Ministro da Educação Tarso Genro e seu sucessor, o Ministro da Educação Fernando Haddad. O Ministro Tarso Genro idealizou o programa, mas devido a sua saída um ano depois do Ministério da Educação, coube ao Ministro Fernando Haddad cuidar da formulação do Prouni. Esses foram os atores cruciais necessários para a formulação inicial do Programa[23].

Posteriormente, o processo de criação do Prouni tramitou no Congresso Nacional e lá sofreu a influência de diversos atores políticos que interagiram para melhor adequar o programa com a realidade brasileira. No Congresso Nacional, deputados e senadores puderam opinar e, por meio da representação deliberativa a eles concedida, modificaram o projeto de lei até a instituição da lei definitiva.

---

[23] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.

Os atores já citados foram essenciais para a idealização e institucionalização do programa, mas os principais atores são as Instituições de Ensino Privado, pois são elas que mantêm intercâmbio de informações com todos os atores e são elas que efetivam os objetivos do programa. As IES são também as únicas que possuem algum tipo de articulação de recursos. Essa articulação não pode ser considerada como dependência de recursos, pois ela é baseada apenas em isenções tributárias.

Além desses atores citados, existem outros que também influenciam e pressionam o governo para que seus interesses também sejam ouvidos. As principais entidades representativas são: a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (Semesp), Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), Caixa Econômica Federal, Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Centros de Integração Empresa-Escola (CIEE).

As parcerias estabelecidas pelo Prouni atualmente é composta pelos seguintes participantes: FUNAI em suas Administrações Executivas Regionais, Centros de Integração Empresa-Escola - CIEE e pelos pontos de presença do Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão- GESAC. Essas parcerias foram estabelecidas para que as instituições privadas se sintam respaldadas a criar oportunidades aos alunos. A parceria realizada com a FUNAI, por exemplo, foi feita para que houvesse um tratamento especial aos alunos indígenas a fim de auxiliar a inclusão e proporcionar um tratamento diferenciado a estes alunos. Já a parceria com o CIEE busca facilitar os procedimentos de estágio. Quanto a GESAC, ela atua nos procedimentos relativos à inscrição dos alunos no programa já que elas são efetuadas exclusivamente pela internet [24].

As entidades representativas juntamente com os parceiros, possuem articulação entre si. Porém, essa interação existente entre elas não pode ser claramente explicitada por falta de dados disponíveis e devido ao tempo da pesquisa.

---

[24] Idem.

Durante e após a implementação do Prouni, o Ministério da Educação e a Secretaria de Educação passam a estabelecer uma relação direta com as Instituições de Ensino Superior privado bem como com as entidades representativas. As IES, por meio de um contrato de adesão, devem preencher os requisitos dispostos em lei, prestar contas das bolsas ofertadas bem como da comprovação de renda dos estudantes. E as entidades representativas estão sempre se mobilizando para defender seus interesses.

Outros atores fundamentais são a Secretaria da Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Ministério da Previdência Social que são os responsáveis pelas estimativas das isenções e fiscalização da efetiva isenção tributária concedida às IES.

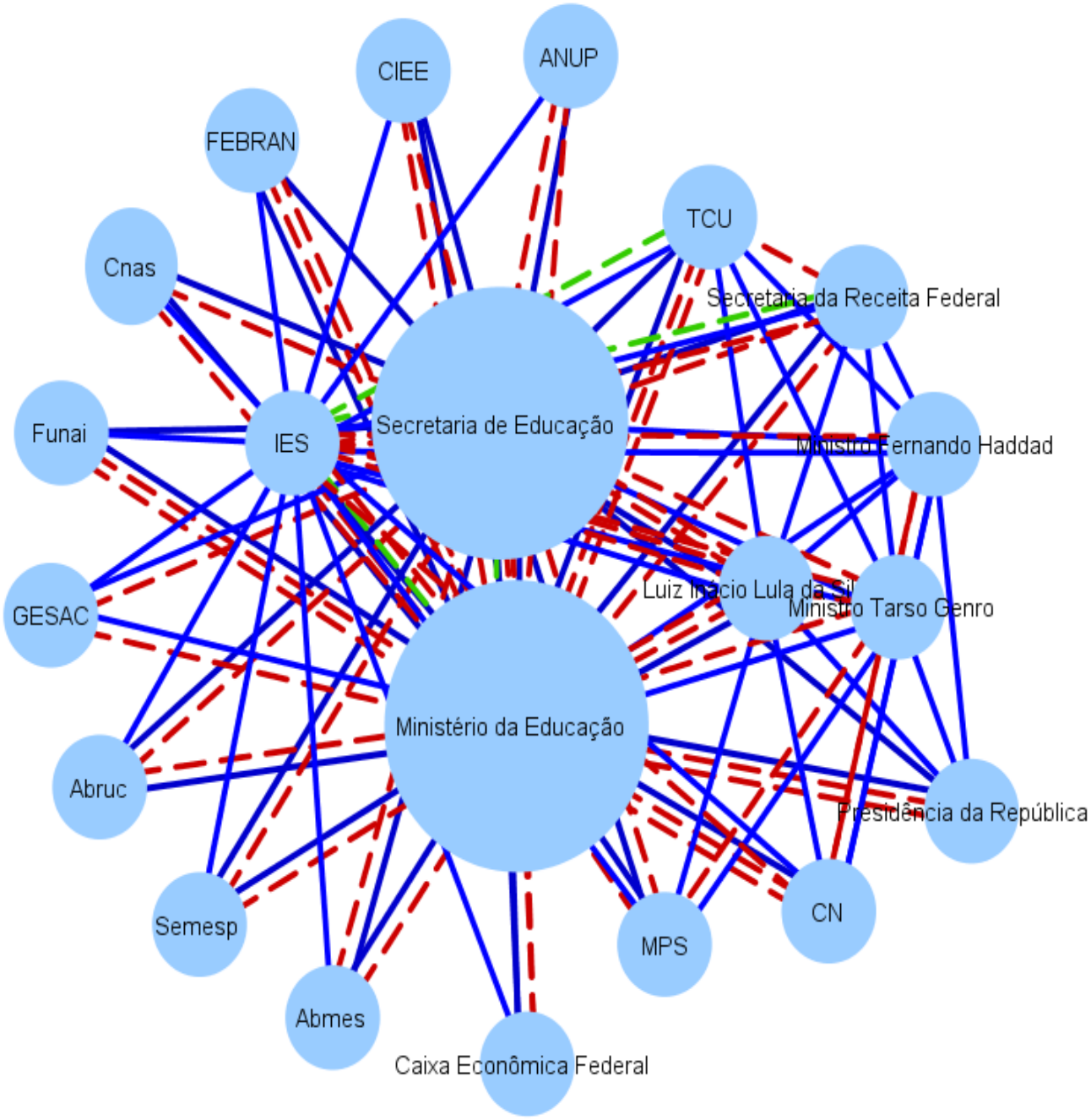
Os atores citados estão presentes em todas as etapas do programa. Porém, nos momentos de tomada de decisão, alguns deles têm sua capacidade de participação diminuída por não possuírem poder durante a tomada de decisão que é realizada pelo governo federal. Por isso, os atores não governamentais possuem a capacidade de influenciar as decisões, expondo seus interesses, mas isso não garante que eles sejam atendidos.

A fim de reunir os atores políticos foi criado a Comissão Nacional de Acompanhamento do Prouni – Conap, e as Comissões Locais de Acompanhamento do Prouni – Colap's. A comissão nacional é composta pelos representantes do setor privado que irão se reunir sempre que necessário para analisar o programa e verificar o que precisa ser melhorado. As comissões locais se reúnem todo ano nas cinco regiões do país e fazem um trabalho direto com as IES para saber a situação do programa.[25]

Na figura 9 foi desenhada a rede de atores envolvida no processo de formulação e desenvolvimento do Prouni. A rede de atores foi mapeada e desenhada por meio do *software* Visone 2.7.1.

[25] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.

Figura 9: Rede de atores que participaram da criação do Programa Universidade para Todos.



Legenda:

Intercâmbio de Informações

Articulação

Articulação de recursos

Fonte: Elaboração da autora, com base nos dados da pesquisa.

5.3 FATORES ECONÔMICOS DE ESTÍMULO À CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA POR INTERMÉDIO DA REDE CONSTRUÍDA ENTRE GOVERNO FEDERAL E INICIATIVA PRIVADA

As universidades federais ainda não conseguem ofertar ensino para todos como hoje é ofertado no ensino médio. Diante da falta de oferta de vagas nas instituições públicas o governo vem criando programas com a finalidade de expandir a quantidade de universidades e de democratizar o acesso. Atualmente, o custo de um aluno em uma universidade pública é em média 23 mil reais/ano. Além disso, os custos de construção e manutenção de uma universidade são muito elevados. Diferente do ensino médio em uma universidade é necessário uma estrutura, física e acadêmica mais complexa. Uma universidade pública é baseada em ensino, pesquisa e extensão e isso requer bibliotecas, professores, laboratórios, museus, núcleos de desenvolvimento, projetos de pesquisas, hospitais, observatórios, dentre outras estruturas que tornam os custos de uma instituição pública altos.

Tendo em vista a limitação dos recursos para o desenvolvimento de universidades públicas e a expansão das universidades particulares, o governo viu uma oportunidade de democratizar o acesso àqueles que não possuíam renda para arcar com os custos. Atualmente, o valor de um aluno que possui uma bolsa pelo Prouni gira em torno de 1.500 reais/ano. A tabela abaixo mostra o custo unitário de um aluno bolsista por mês e por ano em anos anteriores. Percebe-se que o valor gasto é bem inferior ao que o governo gasta com um aluno em uma instituição pública.[26]

O fato de o custo de um aluno bolsista ser mais barato que o de um aluno estudante em uma instituição pública por si só não justifica a criação do programa. Porém, os custos, juntamente com a necessidade de democratizar o acesso, torna o programa viável.

Tabela 3: Custo unitário da bolsa Prouni.

CUSTO EM R$	2005	2006	2007	2008	2009
Mensal	235,22	148,89	171,55	175,38	171,75
Anual	2822,68	1786,73	2058,62	2104,55	2061

Fonte: Sisprouni.

Quanto à previsão de renúncia fiscal, a primeira apresentada em 2005 era de 250 milhões/ano, porém a renúncia efetiva em 2005 foi de 167.943.871. Esse valor corresponde a menos de ¼ do valor gasto por ano no Fies. Segundo o diretor de de Políticas e Programas de Graduação:

> "Em relação ao Reuni, esse valor é ainda mais insignificante tendo em vista que o Reuni já criou centenas de novos campis universitários e 17 novas universidades públicas e já gastou mais de 3,5 bilhões de reais com essas obras" (Ristoff)[27].

A Renúncia estimada para os anos seguintes é maior que a renúncia efetivada em anos anteriores, mas mesmo assim o valor da renúncia, se comparado a outros programas educacionais e aos valores disponíveis para a educação, pode ser considerado baixo. Outro ponto é o fato de geralmente a estimativa ser mais alta que os valores efetivos.

Tabela 4: Renúncia fiscal efetiva.

Tributo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRPJ	78.644.150	110.133.536	159.669.660	176.851.366	197.828.356	243.317.748
CSLL	30.216.294	37.072.960	53.822.490	60.541.965	91.404.602	84.093.306
PIS	10.521.706	12.231.350	24.844.870	35.043.071	42.983.008	44.646.068
COFINS	48.561.721	56.452.384	114.668.630	161.737.253	198.383.113	206.058.777
TOTAL	167.943.871	215.890.230	353.005.650	434.173.655	530.599.079	578.115.899

Fonte: Nota COGET/COPAN n. 012/2010.

[26] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.
[27] Idem.

Tabela 5: Renúncia fiscal estimada.

Tributo	2011*	2012**	2013***	2014***	2015***
IRPJ	266.555.876	286.380.090	302.015.161	332.964.165	367.084.668
CSLL	92.124.660	98.976.128	139.543.067	153.842.743	169.607.778
PIS	48.910.003	55.547.524	65.620.118	72.344.539	79.758.046
COFINS	225.738.477	242.527.032	302.862.082	333.897.874	368.114.059
TOTAL	633.329.016	683.430.774	810.040.428	893.049.321	984.564.551

Fonte: Ofício RFB/COPAN n. 47/2011, n. 027/2013, 047/2012.

Diante dos valores do custo unitário da bolsa concedida pelo Prouni e dos valores concedidos em isenções tributárias verifica-se que a parceria existente entre as IES e o governo federal é viável e vem trazendo resultados satisfatórios tanto em relação aos objetivos que o programa propõe quanto em termos econômicos.

5.4 SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA

O Prouni, em 2015, irá completar 10 anos desde a sua criação e já formou mais de 400 mil alunos. Esse dado do programa, se comparado com a quantidade de alunos formados em instituições públicas, significa quatro gerações de formandos de todas as universidades federais juntas tendo em vista que se formam em média 100 mil alunos por ano em todas as universidades do país.[28]

O programa tem auxiliado a democratização do ensino superior. Porém, ele está sendo responsável por algumas evasões das instituições públicas. Muitos alunos que se enquadram nos requisitos do Prouni e que foram aprovados em instituições públicas às vezes distantes de sua residência estão optando por estudar pela bolsa do Prouni. Como a taxa é baixa, isso não compromete o programa nem as instituições públicas. Em termos de qualidade as instituições de ensino privado perdem para as de ensino público mesmo já existindo algumas com ensino de qualidade.

[28] Entrevista disponível em apêndices. Diretor Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação.

Outro fator que implica a sustentabilidade do programa é referente ao Projeto de Lei nº 8.035/2010 sobre o Plano Nacional da Educação. Recentemente, foi aberta uma discussão na Câmara dos Deputados sobre a manutenção do Prouni e do Fies na conta dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB), destinado ao Plano Nacional de Educação, valor que deverá ser utilizado em investimentos na educação. Depois das discussões ocorridas na Câmara dos Deputados, ficou decidido que o Prouni seria mantido nesse cômputo por mais 10 anos. Essa decisão, porém, não foi unânime.

Durante as discussões, o relator do Plano Nacional da Educação, o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), argumentou que o impacto orçamentário do Prouni e do Fies na meta de 10% do PIB é minimo. Ele assim disse:

> "Muito bom que foi aprovado. O Prouni prevê isenção fiscal a faculdades que concederem bolsa de estudos. Com esses programas, conseguimos colocar 2,2 milhões de jovens nas universidades brasileiras. Essa política de financiamento foi acertada e no total estamos falando de apenas R$ 13 bilhões por ano" (Vanhoni, 2014).[29]

Em contrapartida, o deputado Vieira da Cunha (PDT-RS), foi contra a destinação dos recursos do PNE para isenção fiscal. "Permitir o uso desse dinheiro para isenções fiscais, bolsas de estudo e subsídios em financiamento é inadmissível, é retroceder em relação ao que avançamos" (Cunha, 2014).[30]

Já o ministro da Educação, Henrique Paim, afirmou que "a aprovação do PNE representa um grande avanço na educação brasileira, que vai balizar a melhoria do acesso e da qualidade nos próximos 10 anos"[31].

Um dos fatores que leva ao questionamento da sustentabilidade do programa é em relação à qualidade do ensino ofertado pelas IES. Um aluno bolsista pelo Prouni possui um ensino inferior ao ofertado pelas instituições públicas. Apesar de algumas instituições privadas possuírem um ensino de qualidade a maioria ainda tem muito que melhorar. De acordo com o Diretor de Políticas e Programas de Graduação está previsto a criação de critérios de qualidade que deverão ser

---

[29] Informação disponível em < http://www2.camara.leg.br/http:/>. Acesso em: 20 Junho de 2014.
[30] Idem.
[31] Ibdem.

observados pelas instituições que aderirem ao programa. O aspecto referente a qualidade deverá ser melhor estudado para que se verifique o impacto que ele tem na formação dos alunos bolsistas. Não foi feita uma análise mais detalhada sobre esse ponto devido ao tempo da pesquisa.

Portanto, como o Prouni é baseado em isenções tributárias, ele não gera dependência de recursos orçamentários e o valor das isenções se comparado ao gasto com programas como Fies e Reuni é muito baixo. O governo deixa então de receber os tributos para em contrapartida contar com a ajuda das IES na oferta de vagas. Diante dos benefícios e do baixo custo, o programa terá seus termos refeitos por mais 10 anos e a previsão é que ele continue até quando não houver mais população nessa faixa de renda que precise.

6. CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa foi investigar os fatores políticos e históricos que motivaram a criação do Programa Universidade para Todos, identificando a rede de atores e interesses envolvidos buscando compreender o contexto histórico e político de criação do Programa Universidade para Todos. O trabalho cumpriu com o seu objetivo, apresentando os principais fatores que motivaram a criação do programa, mapeando os atores e como resultado foi montada a rede de atores envolvidos através do *software* Visone e foi verificada a sustentabilidade bem como a continuidade do Prouni.

Este trabalho analisou, portanto, o processo histórico de desenvolvimento do Prouni, mostrando os fatores que motivaram a sua criação. Foi apresentada, também, a rede de atores envolvidos, o que possibilitou verificar como se deu a construção do programa e quais foram os atores mais influentes. Para melhor visualizar a rede de atores, utilizou-se o *software* Visone 2.7.1, que centraliza os atores que possuem maior poder de influência. Por meio das análises realizadas também foi questionada a sustentabilidade da continuação do programa bem como suas perspectivas futuras.

Seria interessante que estudos futuros aprofundassem a análise das redes que são estabelecidas entre as organizações envolvidas. Outro aspecto relevante de objeto de estudo mais aprofundado é referente à qualidade do ensino ofertado pelas instituições particulares comparando com o ofertado pela instituição pública.

Diante da realidade das instituições públicas, da expansão das universidades particulares por limitação do Estado e dos baixos custos que o programa gera, conclui-se que o Prouni é relativamente vantajoso tanto para o Estado que consegue democratizar o acesso e também paras as IES que conseguem reduzir os tributos, otimizando os resultados econômicos e diminuindo a quantidade de vagas ociosas.

Foi interessante perceber que os valores gastos com o custo unitário de uma bolsa do Prouni é bem inferior ao custo de um aluno de uma instituição pública. Isso não quer dizer que economicamente é melhor que o Estado transfira a responsabilidade para a instituição pública, mas mostra que há viabilidade

econômica para que se melhorem as taxas de acesso ao ensino superior por meio do programa. O aluno bolsista pelo Prouni possui um custo inferior a de uma instituição pública, porém, uma universidade pública requer para seus fins acadêmicos bibliotecas, professores, laboratórios, museus, núcleos de desenvolvimento, projetos de pesquisas, hospitais, observatórios, dentre outras estruturas que tornam os custos de uma instituição pública altos. O aluno ao ser inserido em uma instituição privada perde em termos de qualidade acadêmica.

Este trabalho pode contribuir para que as pessoas entendam que o governo não está comprando vagas nas IES e nem privatizando o ensino público. O Prouni é um mecanismo para criar oportunidades para aqueles que querem estudar e não tem condições de pagar. Até o governo conseguir ampliar as vagas em instituições públicas e ofertar ensino superior a todos, o Prouni tem sua continuidade prevista para aqueles que possuem baixa renda.

A crítica de que o ensino nas IES poderia piorar também não é válida, já que os alunos para conseguirem a bolsa precisam obter no mínimo 450 pontos no Enem. Alguns estudiosos até o consideram como promotor de qualidade já que os alunos precisam de notas maiores do que aqueles que possuem condições de pagar.

Portanto, o presente trabalho conclui que o Prouni é um programa válido de democratização e terá sua continuidade prorrogada até que não haja mais a necessidade de criar oportunidades para aqueles que são excluídos, ou seja, até o momento em que o ensino superior conseguir ser essencialmente público e, dessa forma, todos possuírem condições de cursar o ensino superior.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEUREN, Ilsa Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. São Paulo: Atlas, 2003.

BORJA, Bertha Reis do Valle. Políticas Públicas em Educação, 2009.

BÖRZEL, Tanja. “Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de La gobernación europea”, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005.

BRASIL. Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005.

BRASIL. Lei n.º 11.128, de 28 de junho de 2005. Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2.º da Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin e COSTA, Arthur Trindade Maranhão. “Redes e Governança das Políticas Públicas”, Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração, Brasília, 2013.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. O Prouni no Governo Lula e o Jogo Político em Torno do Acesso ao Ensino Superior.

CATANI, Afrânio Mendes, GILIOLI; Renato de Sousa Porto. “O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização”. Linhas Críticas, Brasília, 2005.

FLEURY, Sônia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em diálogo, São Paulo, no. 7, 2005.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: Parcerias

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas Públicas e desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise.

HOWLETT, Michael, 1955. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora / Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G. Heidemann Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. "Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais" em FISCHER, Tânia. *Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais.* Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Parcerias Público-Privadas – Aspectos de Direito Público. Econômico. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ROMANO, Jorge O. Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. Tese de doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. 2001.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Curso Especialização em Gestão Pública Municipal. 2010.

SARAVIA, E. Redes, organização em redes e organizações virtuais: As novas configurações organizacionais. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, Rio de Janeiro, FGV, 2002.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP —Rio de Janeiro 43(2): 347-69, Mar./Abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed São Paulo: Cengage Learning, 2013

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. "A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público". In: Revista Brasileira de Educação. São Paulo, Campinas: Editora Autores Associados, n. 29, mai/ago., 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Administração Pública Ordenadora. São Paulo: Malheiros, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. Público Privadas. Org. São Paulo, Malheiros, 2007.

Sítios

http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-24/durante-governo-lula-expansao-do-acesso-ao-ensino-superior-se-deu-com-apoio-das-particulares. Acessado em 10 de março de 2014.

http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf. acessado em 17 de abril de 2014.

http://www.brasil.gov.br/. Acessado em 20 de junho de 2014.

http://www.mec.gov.br. Acessado em 01 de fevereiro de 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acessado em 05 abril de 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acessado em 14 de abril de 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acessado em 10 de março de 2014.

http://www.sistemampa.com.br/noticias/segundo-o-ibge-79-da-populacao-brasileira-tem-ensino-superior-completo/. Acessado em 18 de março de 2014.

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D14153%26Itemid%3D&ei=5PcU6GDDeaxsQTm34C4Ag&usg=AFQjCNFKKHf9kkF1ShG2X3JnR3BE3_n63A&sig2=jXVg2EhJYoSoXtp_X9ccwQ&bvm=bv.64125504,d.cWc. Acessado em 06 de março de 2014.

http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EV0306141626.pdf. Acessado em 11 de junho de 2014.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevistas

P: Você poderia falar um pouco de como o Prouni surgiu? Por que ele surgiu?

P: Quais foram os atores que participaram desse processo inicial de formulação do programa?

P: Atualmente, quais os atores que mais influenciam o programa e quais possuem conflito com a atual situação do programa?

P: Quais os fatores econômicos de estímulo à constituição do Programa anteriormente à sua formulação?

P: Qual a previsão de continuidade do programa? Ele tem algum prazo?

P: O governo manteve o Prouni e o Fies na conta dos 10% do Plano Nacional de Educação. Qual a sua opinião a respeito disso?

P: O Prouni possui parceria com a FUNAI em suas Administrações Executivas Regionais, Centros de Integração Empresa-Escola - CIEE e pelos pontos de presença do GESAC. Qual a influência dos parceiros e como eles atuam no programa?

P: Os atores envolvidos possuem articulação com o Ministério da Educação e com a Secretaria de cultura? Quais os atores que dependem de recursos do Ministério da Educação?

Apêndice B – Rede de Atores que participaram da formulação do Programa Universidade para Todos.

Rede de Atores – Programa Universidade para Todos				
Atores		**Coordenação**		
		Articulação	**Intercâmbio de Informações**	**Articulação de Recursos**
1	Ministério da Educação	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20.	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20.	
2	Secretaria de Educação	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20.	1
3	Instituições de Ensino privado	1,2, 7, 8, 9, 10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20	1,2, 4, 5, 6, 7, 8	1, 2, 8, 20
4	Luiz Inácio Lula da Silva	1, 2 , 3, 5, 6, 7, 8,		
5	Ministro Tarso Genro	1, 2 , 3, 4, 6, 7, 8,		
6	Ministro Fernando Haddad	1, 2 , 3, 5, , 7, 8		
7	Congresso Nacional	1,2	1,2	
8	Secretaria da Receita Federal	1,2	1,2, 20	
9	Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup)	1,2	1,2	
10	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes)	1,2	1,2	

11	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (Semesp)	1,2	1,2	
12	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias - Abruc	1,2	1,2	
13	Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas)	1,2	1,2	
14	Ministério da Previdência Socia - MPS	1,2	1,2	
15	Caixa Econômica Federal	1,2	1,2	
16	Federação Brasileira dos Bancos FEBRABAN	1,2	1,2	
17	Fundação Nacional do Índio – FUNAI	1,2	1,2	
18	Centros de Integração Empresa-Escola - CIEE	1,2	1,2	
19	Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão- GESAC	1,2	1,2	
20	Tribunal de Contas da União - TCU	1,2	1, 2	

Fonte: Dados da pesquisa.