

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAEd - CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ELAINE DE ALMEIDA CABRAL

**PROUNI E AVALIAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE FINANCIAMENTO,
ACESSO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

JUIZ DE FORA

AGOSTO – 2013

ELAINE DE ALMEIDA CABRAL

**PROUNI E AVALIAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE FINANCIAMENTO,
ACESSO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Marcus Vinícius David

JUIZ DE FORA

AGOSTO – 2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ELAINE DE ALMEIDA CABRAL

PROUNI E AVALIAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE FINANCIAMENTO, ACESSO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/ FAGED/ UFJF, aprovada em 13/08/2013.

Dr. Marcus Vinícius David - Orientador

Dr. André Bocchetti – Membro da Banca Externa

Dr. José Humberto Vianna Jr. – Membro da Banca Interna

Juiz de Fora, agosto de 2013

À minha mãe, Fátima, que me dá
mostras de justiça, solidariedade e
perseverança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a minha família e a todos que enriqueceram minha vida nos últimos dois anos, ainda que essa etapa seja resultado de um processo longo, trilhado por diferentes caminhos, algumas vezes sem certeza do que iria alcançar, mas perseverante.

A minha mãe e minha irmã, que têm sido não apenas duas referências de mulher, mas também meus pilares, e aos meus irmãos, companheiros nessa vida.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) pelo custeio do curso, pela liberação para participação das atividades presenciais e pelo apoio logístico durante os períodos a distância.

Ao professor Marcus Vinícius David, pela orientação e por compartilhar experiências e conhecimentos que proporcionaram o enriquecimento desta pesquisa.

A Carla Silva Machado e Gisele Zaquini Lopes, fundamentais para o progresso e direcionamento do trabalho e por acreditarem na possibilidade dessa proposta nos momentos de desesperança.

Aos demais professores, por proporcionarem um enriquecimento intelectual aplicado ao cotidiano de quem atua diretamente na educação e à equipe de tutores e assistentes de suporte do programa de pós-graduação, por intermediarem questionamentos e demandas entre estudantes e professores e provocarem o aprendizado coletivo.

Aos colegas do Inep, de mestrado e trabalho, com os quais compartilhei sucessos e frustrações, além do apoio mútuo na ausência de nossas famílias.

A todos devo respeito e consideração.

“[...] um ensaiar e perguntar foi todo
meu caminhar”

(Nietzsche)

RESUMO

Este trabalho analisa o Programa Universidade para Todos (Prouni) dentro de um contexto de ampliação do acesso à educação superior no Brasil nas últimas duas décadas, enfocando a qualidade dos cursos e instituições vinculadas ao programa, com base nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de 2004 a 2012. A metodologia utilizada baseou-se na análise documental da legislação que rege as duas políticas e em dados e relatórios de gestão disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Constatou-se que parte dos cursos e instituições que ofertam bolsas do Prouni obtiveram conceitos insatisfatórios nas avaliações do Sinaes, mas que esse fato não tem provocado a desvinculação das instituições do programa, enquanto outra parte desses cursos ainda não foi avaliada. Verificou-se, ainda, que os custos do programa para o Estado são relativamente baixos, porém a distribuição das bolsas entre as regiões do País é desigual. Diante das conclusões deste trabalho, propõe-se um plano de ação para reorganização dos procedimentos de operacionalização da política de avaliação, visando a colaborar para o aprimoramento do Prouni, no acompanhamento da qualidade dos cursos que ofertam bolsas por meio desse programa.

Palavras-chave: acesso; avaliação; educação superior; financiamento; qualidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the University for All Program (Prouni) within a context of expanding the access to higher education in Brazil in the last two decades, focusing on the quality of courses and institutions linked to the program, based on the evaluations of the National Evaluation System of Higher Education (Sinaes), from 2004 to 2012. The methodology used was based on a documentary analysis of the legislation that governs the two policies and data, and management reports provided by the Ministry of Education (MEC), the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) and the Tribunal de Contas da União (TCU). It was found that some of the courses and institutions that offer Prouni scholarships obtained unsatisfactory concepts in Sinaes' evaluations, but this has not caused the disassociation of these institutions of the program, while another part of these courses have not been evaluated. It was also found that the costs of the program for the government are relatively low, but the distribution of scholarships among the regions of the country is uneven. Given the findings of this work, we propose an action plan for the reorganization of the operational procedures of the evaluation policy, aiming to contribute to the improvement of Prouni, monitoring the quality of the courses that offer scholarships through this program.

Keywords: access; evaluation; higher education; financing; quality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Conceito de Curso

CI – Conceito Institucional

CPC – Conceito Preliminar de Curso

Enade – Exame Nacional de Desempenho do Estudante

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante da Educação Superior

IES – Instituição de Educação Superior

IFEs – Instituições Federais de Educação Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

PET – Programa de Educação Tutorial

Pibic – Programa de Iniciação Científica

Pibid – Programa de Iniciação à Docência

PNAES – Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional da Educação

Proext – Programa de Extensão Universitária

Prouni – Programa Universidade para Todos

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

SESu – Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxo de Avaliação <i>in loco</i> com Base no Ciclo Avaliativo do Sinaes	67
Figura 2. Componentes do Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) .	67
Figura 3. Componentes do Cálculo do Índice Geral de Cursos (IGC)	68
Figura 4. Alterações na Legislação do Prouni e Possíveis Impactos	95
Figura 5. Prioridades a serem Implementadas na Avaliação de Cursos	98
Figura 6. Página inicial do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição	101
Figura 7. Página do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição Referente aos Dados Detalhados	102
Figura 8. Página do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição Referente aos Cursos Ofertados	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Recursos Investidos Através do Reuni, de 2007 a 2012 – Brasil ..	25
Gráfico 2. Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Norte – 1991 a 2010	28
Gráfico 3. Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Nordeste – 1991 a 2010	29
Gráfico 4. Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Sul – 1991 a 2010	29
Gráfico 5. Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Sudeste – 1991 a 2010	30
Gráfico 6. Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Centro-Oeste – 1991 a 2010	30
Gráfico 7. Carência de Vagas em Cursos de Graduação de IES Públicas por Região – 1991 a 2010	31
Gráfico 8. Número de Bolsas Ofertadas no Prouni de 2005 ao 1º Semestre de 2012 – Brasil	42
Gráfico 9. Número de Candidatos Inscritos no Processo Seletivo do Prouni de 2005 ao 1º Semestre de 2012 – Brasil	43
Gráfico 10. Instituições de Educação Superior Vinculadas ao Prouni por Organização Acadêmica - Brasil, 2013	77
Gráfico 11. Instituições de Educação Superior Vinculadas ao Prouni por Organização Acadêmica – Brasil, 2013	82
Gráfico 12. Distribuição das Bolsas do Prouni por Região – Brasil, 2005 a 2012	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos *in loco* 63

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1.** Número de Bolsas Ofertadas, Candidatos Inscritos e Déficit de Vagas no Prouni por ano, de 2005 ao 2º Semestre de 2012 – Brasil 44
- Tabela 2.** Número de Bolsistas dos Grupos Prioritários Atendidos pelo Prouni , de 2004 a 2012 – Brasil 45
- Tabela 3.** Volume em Isenção de Impostos Através do Prouni por Ano, de 2005 a 2011 – Brasil (em Milhões de Reais) 46
- Tabela 4.** Número de Instituições Vinculadas ao Prouni por Conceitos em Avaliações Institucionais do Sinaes, 2013 – Brasil..... 83
- Tabela 5.** Número de Instituições Vinculadas ao Prouni por Conceitos em Avaliações Institucionais Externas e Organização Acadêmica, 2013 – Brasil .84
- Tabela 6.** Número de Instituições Vinculadas ao Prouni por Conceitos do Índice Geral de Cursos e Organização Acadêmica, 2013 – Brasil 85
- Tabela 7.** Distribuição das Instituições Vinculadas ao Prouni por Região, por Organização Acadêmica – Brasil, 2013 86
- Tabela 8.** Desvinculação de Estudantes do Prouni devido a Ação de Supervisão pelo Ministério da Educação – Brasil, 2009 88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 ACESSO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	17
1.1 O Financiamento da Educação Superior na Legislação Brasileira	18
1.2 A Expansão da Educação Superior Através do Reuni	23
1.3 Modelos de Financiamento Público da Educação Superior	31
1.4 Políticas de Financiamento da Educação Superior: a Relação entre o Prouni e o FIES	35
1.5 Prouni: Situação Atual da Política	41
1.6 A Relação entre o Prouni e a Qualidade na Educação Superior	48
1.7 O Caso de Gestão	53
2 PROUNI E AVALIAÇÃO: O FINANCIAMENTO E A QUALIDADE DOS CURSOS	56
2.1 Qualidade e Educação Superior	56
2.2 Avaliação e Educação Superior	60
2.2.1 O Sinaes e a Avaliação da Qualidade	61
2.2.2 Utilização Regulatória da Avaliação	68
2.3 Aspectos Metodológicos	71
2.3.1 Um Debate sobre o Ciclo de Políticas	74
2.4 Resultados da Pesquisa Documental	76
2.4.1 Volume de Recursos Investidos no Programa.....	76
2.4.2 Organização Acadêmica	79
2.4.3 Avaliação das Instituições Vinculadas ao Prouni pelo Sinaes	83
2.4.4 Distribuição Geográfica	86
2.4.5 Desvinculação de Cursos e Instituições do Prouni	87
3 O SINAES E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI	92
3.1 Recursos para Implementação e Adequação Legal	93
3.2 Alterações nos Procedimentos	97
3.3 Obstáculos e Vigência	98
3.4 Divulgação	100
3.5 Considerações Finais	103
REFERÊNCIAS	106

INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta, ainda hoje, uma dificuldade de acesso e permanência no ensino superior para as camadas de baixa renda, apesar da criação de políticas de financiamento e de um aumento no volume de investimentos nesse nível de ensino na última década.

Atuando, desde 2009, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com atividades de regulação e avaliação da educação superior no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), pude verificar a necessidade de se garantir o atendimento aos requisitos legais e a qualidade do ensino superior, à medida que se amplia a oferta de cursos e instituições.

A ideia inicial desta pesquisa era analisar o financiamento da educação superior, relacionando o volume de recursos investidos com a qualidade dos cursos, demonstrada através dos resultados em avaliações nacionais, mas ao longo do trabalho de pesquisa afluíram a necessidade de analisar também a importância dessa política para a inclusão social. Portanto, o quadro atual da educação superior leva a questionar se o volume de recursos investidos nesse nível de ensino, nos últimos anos, tem uma correspondência na qualidade do ensino ofertado e, conseqüentemente, na ampliação do acesso a um ensino superior que promova uma maior participação do estudante de baixa renda na sociedade. Esse será o problema norteador desta dissertação.

A presente dissertação, intitulada **Prouni e Avaliação: uma Discussão sobre Financiamento, Acesso e Qualidade na Educação Superior**, tem como objetivo central analisar a política de financiamento da educação superior, com foco no Programa Universidade para Todos (Prouni) e verificar sua relação com a qualidade dos cursos. Este estudo tem como objeto de análise o Prouni e a política de avaliação de cursos, instituições e estudantes através do Sinaes. Tal análise realizar-se-á tendo como norteadores os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as instituições e os cursos vinculados ao Prouni e relacionar seus resultados em avaliações no Sinaes;

- b) Comparar o crescimento dos investimentos na educação superior pública e na educação superior privada através do Prouni desde a criação do programa;
- c) Identificar os custos do programa para o Estado e relacionar com a qualidade dos cursos ofertados, considerando a categoria administrativa e a organização acadêmica das instituições (universidades, centros universitários ou faculdades);
- d) Identificar os procedimentos na execução da avaliação da educação superior através do Sinaes que interferem na adequada implementação do Prouni;
- e) Propor ações na política de avaliação da educação superior para garantir o acompanhamento da qualidade dos cursos ofertados através do Prouni.

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste plano de ação educacional está baseada na análise documental através de informações obtidas na documentação do governo federal. Entre os documentos e dados utilizados neste estudo estão:

- Censo da Educação Superior;
- Relação de cursos e instituições avaliadas através do Sinaes, disponíveis no Cadastro e-MEC¹;
- Dados sobre os investimentos públicos em educação nos últimos dez anos.

Os dados acima são disponibilizados e atualizados pelo Inep. Entre as informações disponibilizadas pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação estão:

- Dados sobre bolsas utilizadas, matrículas, perfil dos estudantes entre outras informações relativas à implementação do Prouni;
- Relatórios de Gestão;
- Relatórios de Auditoria.

¹ O Cadastro e-MEC é um cadastro público de informações sobre instituições e cursos de educação superior, principalmente aqueles vinculados ao sistema federal de educação. O banco disponibiliza informações sobre o ato de criação das instituições e dos cursos, endereços de funcionamento, ocorrências de supervisão das atividades pelo Ministério da Educação e resultados em avaliações nacionais. O cadastro está disponível na página eletrônica <http://emec.mec.gov.br>.

Foram também utilizadas como base as leis que instituem o Prouni, o Fundo de Financiamento ao Estudante da Educação Superior (FIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a avaliação da educação superior, entre outras.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos: no primeiro, apresenta-se um histórico do financiamento da educação superior nas últimas duas décadas e sua base legal, além de apresentar o Prouni dentro de um contexto de ampliação do acesso ao ensino superior e o caso de gestão, qual seja, identificar a qualidade dos cursos vinculados ao programa, no período de 2004 a 2012.

O segundo capítulo busca apresentar uma análise sobre a implementação da política de avaliação da educação superior e seus resultados, relacionando-os com a execução do Prouni. Apresenta-se também um referencial teórico que aborda o conceito de qualidade na educação superior e sua relação com a avaliação e sua operacionalização no Sinaes.

No terceiro capítulo, propõe-se uma reorganização no organograma da política de avaliação da educação superior, visando a aprimorar o acompanhamento da qualidade dos cursos vinculados ao Prouni, além de considerações finais e de apresentar possibilidades para aprofundamento das pesquisas sobre acesso à educação superior e os mecanismos de avaliação deste nível de ensino.

1 ACESSO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A ampliação do acesso à educação superior, especialmente para as camadas populares, tem sido foco das políticas educacionais nos últimos 20 anos em todo o mundo, tanto pela necessidade de formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho em expansão quanto pelas exigências internacionais, segundo as quais o incremento do nível de escolaridade da população tem como impacto a elevação do índice de desenvolvimento humano de um país.

A **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação** ressalta que

sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos (UNESCO², 1998, p. 1).

Dessa forma, o investimento na educação superior de um país é apresentado como fator necessário para o próprio desenvolvimento socioeconômico de sua população, não apenas para a qualificação e para o ingresso no mercado de trabalho, mas também para a evolução da pesquisa científica e produção de conhecimentos. Entretanto, o documento ressalta entre os principais desafios enfrentados pela educação superior, especialmente nos países em desenvolvimento, as dificuldades de financiamento, de igualdade de condições de acesso e permanência do estudante e de garantia da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Em seu artigo 14, o documento ressalta que

o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. (UNESCO, 1998).

² Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Já no **Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**, ressalta-se, novamente, a dificuldade de acesso à educação superior, além da falta de integração dos sistemas de ensino superior e básico. De acordo com o documento, “aí se encontra o aspecto mais vulnerável de nossos sistemas educacionais devido à elitização, à falta de controle em relação aos fenômenos de massificação ou à inércia e ausência de capacidade de adaptação” (Unesco, 1996, p. 23). Tal descrição retrata dois modelos de atuação do Estado na oferta de educação superior: o primeiro, em que um limitado número de cursos permite o acesso de uma pequena parte da população capaz de investir em educação com recursos próprios; o segundo, com total abertura à criação de novas instituições e cursos, sem qualquer critério. Essa situação demonstra a falta de planejamento do Estado para a ampliação do sistema educacional e regulação do setor, em diversos países.

Observa-se, portanto, que apesar do reconhecimento da importância da educação superior para o desenvolvimento social, os Estados enfrentam dificuldades para oferecer um ensino que garanta a equidade e a qualidade da formação. E um dos fatores que mais dificulta o desenvolvimento da educação superior está no financiamento, especialmente no que se refere à ampliação das redes públicas e à qualificação contínua dos docentes.

1.1 O Financiamento da Educação Superior na Legislação Brasileira

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o financiamento da educação tem sido abordado na legislação brasileira como ferramenta para a expansão do atendimento, em todos os níveis de ensino e também para melhoria da qualidade do ensino ofertado. De acordo com o artigo 214 da Constituição, em seu inciso VI, uma das ações previstas para o Estado é o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

No que tange especificamente à educação superior, o Plano Nacional da Educação para a década de 2001 a 2010 previa como uma de suas metas, no âmbito do Financiamento e da Gestão da Educação Superior, a ampliação do crédito educativo, associado à avaliação das instituições privadas. De acordo com o Plano Decenal, tal ação realizar-se-ia

agregando contribuições federais e estaduais (...) e das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para estudantes de menor renda (BRASIL, 2000, p. 45).

Essa meta demonstra a compreensão, por parte do Estado, de que a oferta da educação superior para atendimento às camadas populares, então, não poderia ser suprida exclusivamente pelas instituições públicas, mas necessitaria da participação do setor privado, subsidiado com recursos públicos. Por outro lado, ao associar o financiamento a um processo de avaliação, torna-se clara também a preocupação com a qualidade e com o retorno do investimento no setor.

O Plano Decenal previa também como ações prioritárias a necessidade de

melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós -graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior (BRASIL, 2000, p. 43).

Mais à frente, o Plano Decenal cita, ainda, como uma das metas para a década a oferta de apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do curso e a qualidade do ensino oferecido (2000). Observa-se, portanto, uma preocupação em democratizar o acesso à educação superior não apenas quanto à disponibilização de vagas, mas também quanto à disseminação de oportunidades em todas as regiões do País, através da parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos.

O plano previa, ainda, como metas a serem atingidas, o estímulo às instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, visando a oferecer bolsas de apoio ao prosseguimento dos estudos, e o incentivo à adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil

destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.

Dessa forma, tornava-se claro, no PNE 2001-2010, o reconhecimento da necessidade de investimento para apoio aos estudantes de baixa renda tanto para o ingresso quanto para o bom desempenho na educação superior, seja na educação pública, seja na educação privada.

De acordo com dados do Inep³, no ano de 2001 havia 12.155 cursos de graduação em atividade no País, considerando apenas aqueles ofertados presencialmente; já em 2010, último ano de vigência do Plano Decenal, havia 28.577 cursos presenciais em atividade⁴. Tal dado representa um acréscimo de mais de 135% no número de cursos ofertados no País no período de 2001 a 2010. Acompanhando esse crescimento na oferta de cursos, observou-se também um aumento na demanda pela educação superior no mesmo período. Em 2001, foram realizadas 3.030.754 matrículas em cursos de graduação presenciais, enquanto, em 2010, esse número passou para 5.449.120 matrículas efetivadas. Conjuntamente, tais dados demonstram um maior ingresso de estudantes na educação superior. Por outro lado, o número de concluintes, apesar de também ter crescido ao longo do tempo, esteve sempre muito abaixo do número de ingressantes, o que coloca sob questionamento a efetividade das ações para ampliação do acesso a esse nível de ensino. Em 2001, foram registrados 395.988 concluintes de cursos de graduação presencial, enquanto em 2010 foram registrados 829.286. Sem dúvida, é necessário observar que o aumento na oferta e na demanda pela educação superior deu-se muito rapidamente, considerando que nos anos anteriores foram realizados poucos investimentos no setor e, portanto, havia um número menor de estudantes aptos a concluir a graduação a partir de 2001. Entretanto, é necessário observar também, considerando apenas as matrículas a partir deste ano, que, até o final de 2010, poderia haver um número bem

³ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela realização de avaliações e exames nacionais da educação básica e superior, entre as quais a Prova Brasil, o Encceja, Revalida, Enade, Enem e pela aplicação do PISA no Brasil. O Instituto é também responsável pela coleta e divulgação de estatísticas educacionais, divulgando, anualmente, o Censo da Educação Superior e o Censo da Educação Básica, além de censos específicos sobre os docentes brasileiros.

⁴ Disponível na página eletrônica <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em 04 nov 2012.

maior de estudantes aptos a se formarem, mas, para um percentual elevado de alunos isso não ocorreu. Devido à importância do investimento, não apenas para propiciar o ingresso do estudante, mas também sua permanência no ensino superior, as políticas de financiamento precisam considerar o tempo médio de conclusão dos cursos, pois as ações de assistência estudantil são outro eixo da política para promoção e continuidade no curso.

O projeto de lei em trâmite que aprova o Plano Nacional da Educação 2011-2020 tem como uma de suas metas para a educação superior a elevação da taxa bruta de matrículas nesse nível de ensino para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos⁵, assegurando a qualidade da oferta. Nesse sentido, uma das estratégias propostas é a expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, com a constituição de fundo garantidor do financiamento de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador. O FIES consiste na oferta de financiamento do curso superior para estudantes matriculados em instituições privadas. Observa-se, portanto, uma continuidade na preocupação em expandir o acesso à educação superior, manter a qualidade e subsidiar o ingresso através da disponibilização de recursos para matrícula na rede privada.

A ampliação das vagas a serem ofertadas nas instituições públicas, dentro do PNE, está relacionada à interiorização da rede federal, através da criação de novos *campi* das universidades federais e dos institutos federais. O documento ressalta também como estratégia “otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior [...], de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação” (Brasil, p. 13). Portanto, fica clara a opção por um melhor aproveitamento da estrutura da rede federal disponível para ampliação do acesso à educação superior nas localidades já atendidas e a criação de novas unidades apenas

⁵ A taxa bruta de matrículas é um indicador que refere-se ao número total de matrículas em um determinado nível de ensino. A taxa líquida de matrículas refere-se ao percentual da população em uma determinada faixa etária matriculada no nível de ensino considerado adequado para essa faixa etária específica. No Brasil, a faixa etária considerada adequada para que o estudante curse a graduação na educação superior vai de 18 a 24 anos de idade. Para analisar discussão sobre o assunto, consultar: LIMA, L. C. A. **Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio de Democratizar o Ensino Médio em 2016: o que Evidenciam as Estatísticas**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP, Brasília, v. 92, p. 271, mai/ago 2011.

nos locais ainda não providos. Mais à frente, o documento ressalta como estratégia a ser atingida a elevação da taxa de conclusão de cursos de graduação nas universidades públicas e ressalta o papel destas na formação de professores para a educação básica.

Outra estratégia proposta no novo PNE está na consolidação do financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na forma da Lei nº 10.861/2004, inclusive com a permissão de amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica. Tal estratégia explicita a vinculação entre a política de financiamento e a política de avaliação nacional da educação superior, como parte da preocupação em garantir um padrão de qualidade no ensino.

Ao fim, o projeto de lei do PNE 2011 – 2020 coloca como meta para a década “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país” (no prelo, p. 19). Nesse sentido, o projeto coloca como uma das estratégias que se garanta uma fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública. A importância dessa estratégia está em buscar garantir a continuidade da política educacional ao longo do tempo e a disponibilização de recursos acompanhando o crescimento econômico do país, e não apenas, e diretamente, em relação ao volume de recursos arrecadados em impostos. Dessa forma, torna-se viável o planejamento de ações e novas políticas educacionais, com a previsão orçamentária estabelecida.

Quanto à fonte do financiamento, a Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apenas estabelece em seu artigo 68 a origem dos recursos públicos destinados à educação, quais sejam:

- I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV – receita de incentivos fiscais;
- V – outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Convém observar, neste ponto, que a lei não especifica diretamente o percentual a ser utilizado em cada nível de ensino, mas apenas as ações às quais o recurso deverá ser destinado. Conforme o artigo 70 da lei: “serão considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Ainda de acordo com a lei, tais recursos compreendem as ações que se destinam a, entre outros, estudos visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino. Mais uma vez, demonstra-se a preocupação com a promoção do acesso ao sistema educacional e a manutenção da qualidade do ensino.

A distribuição dos recursos entre os níveis de ensino é citada na LDB apenas indiretamente, ao referir-se às competências de cada ente federativo e ao percentual da receita que deve ser aplicado por estes nas ações educacionais que lhes competem.

Os recursos públicos são, assim, destinados aos objetivos básicos da política educacional, quais sejam, além do exposto acima, conforme o artigo 70 da LDB: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito; e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

1.2A Expansão da Educação Superior Através do Reuni

Acompanhando uma tendência internacional, na última década iniciou-se no Brasil um movimento de reforma da educação superior com foco na ampliação do acesso às instituições públicas e privadas, como resposta a uma pressão social resultante da falta de investimento no setor ao longo dos anos anteriores. Na década anterior, assistiu-se a um crescimento das desigualdades educacionais no ensino superior, pois novas instituições privadas começaram a atuar no mercado, mas não foram criadas políticas

específicas para o ingresso de estudantes de baixa renda, enquanto as instituições públicas enfrentavam dificuldades para manutenção da infraestrutura e renovação do corpo docente.

Carvalho e Lopreato (2005) apontam que o final da década de 90 foi marcado por duas medidas econômicas que visavam elevar o superávit primário brasileiro⁶: o aumento da carga tributária e o corte nos gastos públicos. Os autores afirmam que a elevação do superávit primário foi exigida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como garantia para o pagamento da dívida externa pelo Brasil, visando a aumentar o nível de confiança do mercado para a futura entrada de investidores estrangeiros no País. O resultado dessas medidas na educação superior foi a redução de investimentos em ensino e pesquisa, em contratação de pessoal efetivo e na ampliação da infraestrutura física das instituições públicas.

Dentro desse movimento de expansão da educação superior, na última década, no Brasil, a principal política adotada em relação às instituições públicas federais foi o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Instituído pelo Decreto Federal nº 6.096, de 2007, o programa tinha como finalidades, inicialmente, aumentar o investimento nas universidades federais existentes, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas por aquelas, principalmente no que se refere à ampliação da oferta de vagas. Gradualmente, o programa passou a abranger também os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFEs), além de prever a criação de novas universidades, estando ainda hoje em andamento.

O programa tem como diretrizes:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

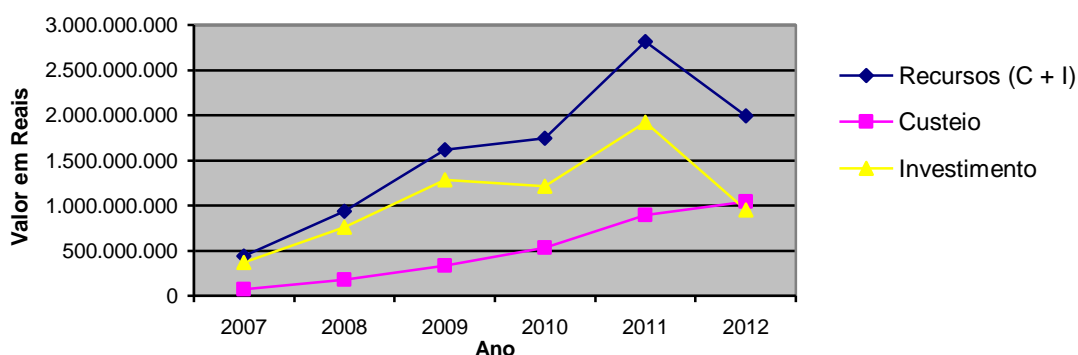
⁶ O superávit primário é representado pelo total da receita de impostos, excetuando-se os gastos do governo e o valor dos juros.

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
 IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
 V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil;
 e
 VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

No período de 2003 até o final do ano de 2010, o número de universidades federais passou de 45 para 59 e foram criados cerca de 100 campi, especialmente em municípios no interior dos estados, antes não atendidos pela educação superior pública federal e, alguns, também não atendidos por IES privadas. Até o final de 2011, o número de cidades atendidas passou de 114, em 2003, para 237.

De acordo com dados da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC)⁷, entre 2007 até final de 2012, foram investidos R\$ 9.544.757.046, somando recursos para custeio e investimento. Como se pode observar no Gráfico 1, a seguir, houve um crescimento no volume de recursos investidos entre 2007 e 2011, com queda em 2012, quando o valor gasto com custeio foi maior que o gasto com investimento.

Gráfico 1 - Recursos Investidos Através do Reuni, de 2007 a 2012, Brasil



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação

Entretanto, já antes do início de sua implementação, o programa enfrentou resistências e críticas, inclusive dentro das próprias universidades. O

⁷ Dados obtidos através de solicitação junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Educação (SIC/MEC).

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) ressaltou o fato de que a criação de novas vagas para ingresso de estudantes, ainda que fosse acompanhada da contratação de novos docentes, não solucionaria o problema da alta taxa de estudantes por professor, além da necessidade de que os docentes então vinculados às universidades executassem outras atividades, como pesquisa e extensão ou passassem a atender aos cursos noturnos e a distância. Gregório (2012) afirma, citando o caso da Universidade Federal Fluminense, que a entrada de novos docentes efetivos naquela IES concentrou-se no ano de 2009, enquanto a instituição vinha ampliando a oferta de vagas já nos anos anteriores; como alternativa, até a entrada desses novos docentes, a instituição realizou a contratação de docentes temporários para suprir as necessidades imediatas. O autor resalta ainda a exigência do programa de aumento no número de vagas a serem ofertadas, sob pena de redução dos repasses.

É preciso ressaltar que, tendo em vista o longo período sem investimentos nas universidades federais, seria necessário, no início da implementação do Reuni, uma reorganização da infraestrutura física e do quadro docente e técnico-administrativo, este último composto então em grande parte por funcionários terceirizados. Entretanto, a urgência imposta pelo governo para a ampliação de vagas levou à entrada de novos estudantes sem as condições de atendimento nas salas de aula, nos laboratórios, restaurantes universitários e demais serviços necessários à manutenção do estudante e aproveitamento no curso superior.

De fato, mesmo havendo maior investimento na contratação de novos profissionais de apoio técnico-administrativo, este número não acompanhou o crescimento no número de novos estudantes, em curto prazo. De acordo com dados do Ministério da Educação (2009, p. 6), o número de vagas ofertadas em cursos presenciais em 2007, ano de início do programa, foi de 132.451, enquanto em 2008 foram ofertadas 147.277 vagas, o que representa um acréscimo de 11% no primeiro ano. Além do aumento na oferta do número de vagas efetivas, foi observado também um aumento no número de matrículas projetadas, que é resultante do cálculo da projeção do total de alunos matriculados com base no número de vagas de ingresso, a duração média do curso e a retenção. Portanto, tal cálculo visa eliminar o efeito da ampliação do

número de vagas ofertadas nos processos seletivos e da evasão. Entre o ano de 2007 e 2008 houve um acréscimo de 10% no número de matrículas projetadas.

A ampliação do corpo docente das universidades federais é um dos pontos que mais gerou debates quanto à implementação do Reuni, devido à preocupação com a qualidade do ensino ofertado. A titulação exigida dos docentes para atuação nas IES federais sempre priorizou os candidatos com pós-graduação *stricto sensu*. Por essa razão, a ampliação do corpo docente prevista pelo governo, tendo em vista os baixos investimentos no setor na década anterior, exigiria um período de gradativo investimento, na atualidade, para a formação de novos mestres e doutores. O período estipulado pelo governo para ampliação das vagas para ingresso de estudantes na educação superior poderia ser um prazo curto para a renovação do corpo docente das universidades federais, especialmente considerando a abertura de cursos diferenciados e inovadores, como os cursos superiores de tecnologia (CSTs). De acordo com relatório da SESu/MEC, entre as possíveis causas para o não cumprimento das metas do programa estão as dificuldades na contratação de docentes, devido à dificuldade em atrair candidatos para participarem dos processos seletivos (Brasil, MEC, 2009, p. 15). Ao final, o impacto dessa carência de docentes com titulação em nível de mestrado e doutorado foi sentida também nas instituições privadas, das quais passou-se a exigir o cumprimento de critérios de qualidade, como será discutido mais à frente.

Apesar dos investimentos feitos através do Reuni para renovação e ampliação do corpo docente e melhoria da infraestrutura das IES, o aumento no número de vagas, especialmente em cursos presenciais, está aquém da demanda observada no mesmo período. De 2007 até o final de 2011, o número de vagas ofertadas em cursos presenciais foi ampliado em 65%, o que representa, em dados numéricos, 91.630 vagas⁸. De acordo com dados da educação superior, de 1991 a 2010⁹, no período compreendido entre o ano de instituição do Reuni, 2007, até 2010, foram registradas 6.230.801 inscritos em processos seletivos de instituições federais de educação superior. Entretanto, o

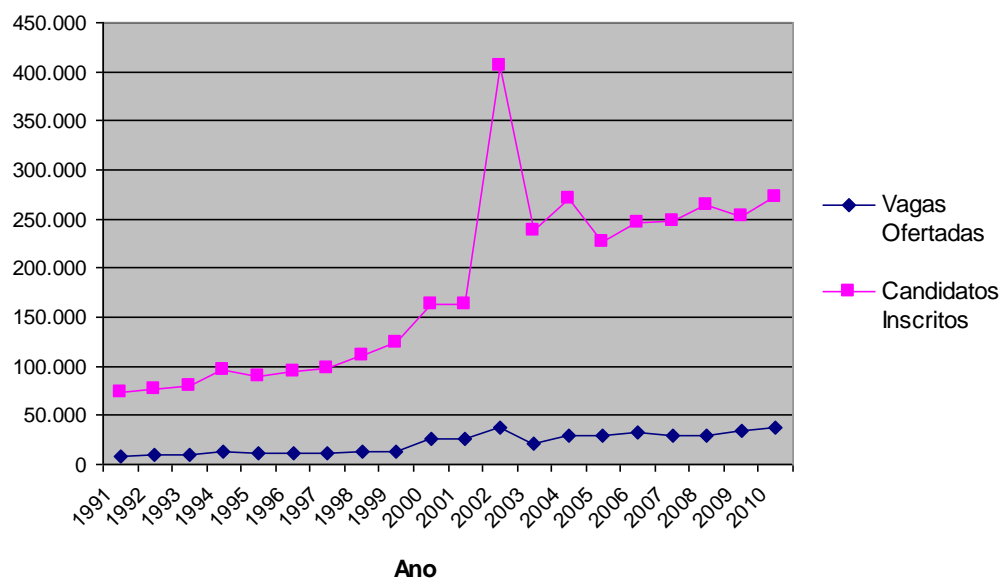
⁸ Dados obtidos através do SIC/MEC.

⁹ Dados da educação superior de 1991 a 2010. Disponível na página eletrônica <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em 04 nov 2012.

número total de vagas ofertadas nessas mesmas instituições alcançou a soma de 783.312 no período. Sem dúvida, estudantes que se inscreveram no processo seletivo em um ano podem ter ingressado na instituição de interesse no ano seguinte, mas, de qualquer forma, o número de inscritos cresceu de um ano para o outro, em todos os anos desse período. Em 2007, o número de estudantes inscritos nos processos seletivos das instituições federais públicas chegou a 1.290.876 pessoas; em 2008, foram registrados 1.357.275 inscritos; em 2009 registrou-se 1.330.191 inscritos; e em 2010 foram registrados 2.252.459.

A relação entre o número de vagas ofertadas pelas instituições de educação superior públicas e o número de inscritos nos processos seletivos destas IES, no período de 1991 a 2010, por região, pode ser observada nos Gráficos 2, 3, 4, 5 e 6.

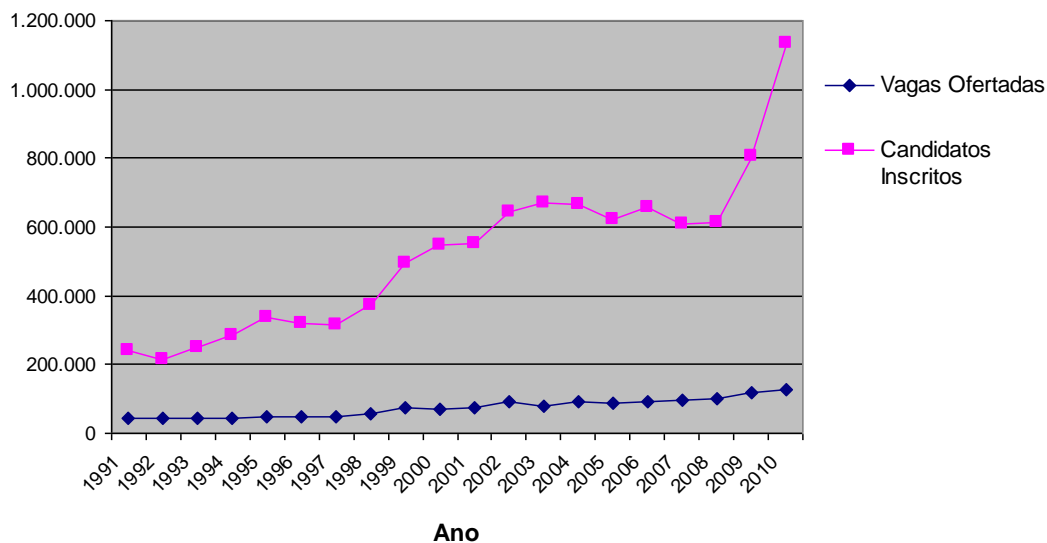
Gráfico 2 - Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Norte - 1991 a 2010



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

Na Região Norte, observa-se que o ano de maior procura pelos cursos superiores das instituições públicas de ensino federais, estaduais e municipais foi no ano de 2009, correspondendo ao ano em que a oferta de vagas também foi maior do que nos demais anos. No ano de 2003 observou-se uma queda acentuada na procura, em relação ao ano anterior.

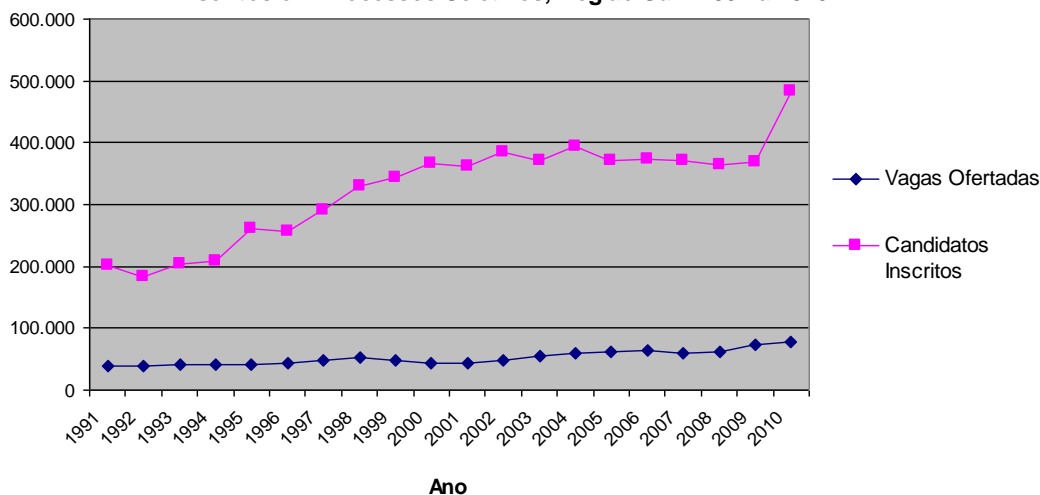
Gráfico 3 - Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Nordeste - 1991 a 2010



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

A Região Nordeste apresentou uma maior demanda no ano de 2010, enquanto a oferta de vagas aumentou gradativamente ao longo do período observado.

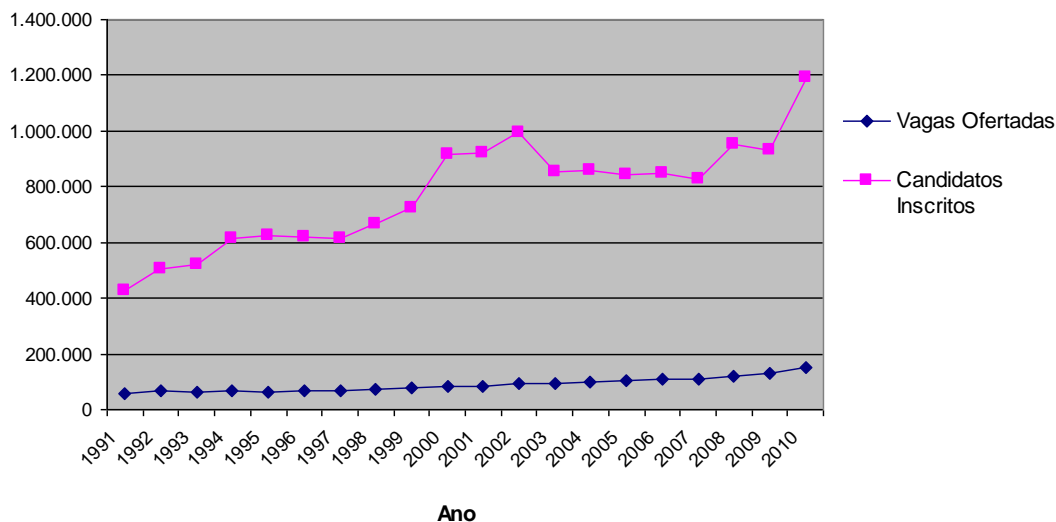
Gráfico 4 - Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Sul - 1991 a 2010



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

Na Região Sul, assim como no nordeste, o ano de 2010 representou o de maior procura por vagas em cursos de graduação em instituições públicas.

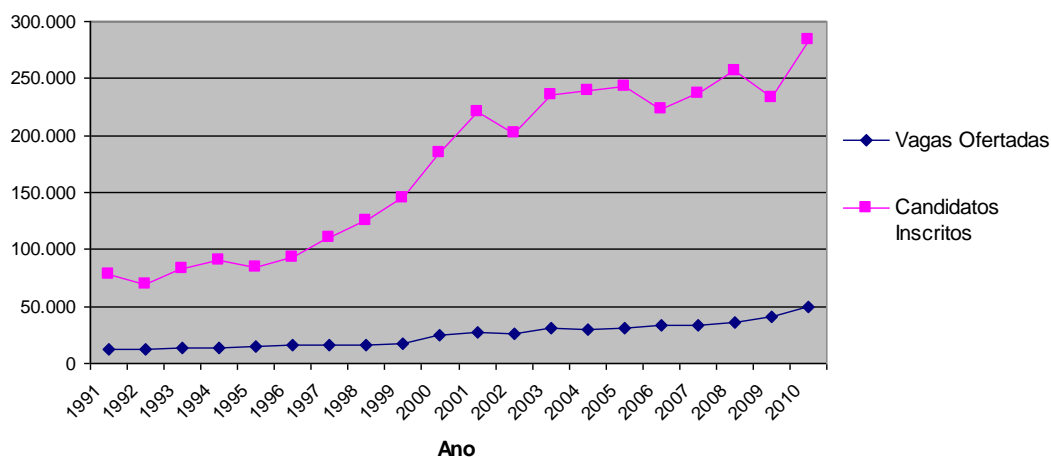
Gráfico 5 - Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Sudeste - 1991 a 2010



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

A Região Sudeste apresentou elevada demanda pelas instituições públicas de educação superior em 2010 e em 2002, enquanto a oferta de vagas cresceu ano a ano.

Gráfico 6 - Número de Vagas Ofertadas pelas IES Públicas e Candidatos Inscritos em Processos Seletivos, Região Centro-Oeste - 1991 a 2010



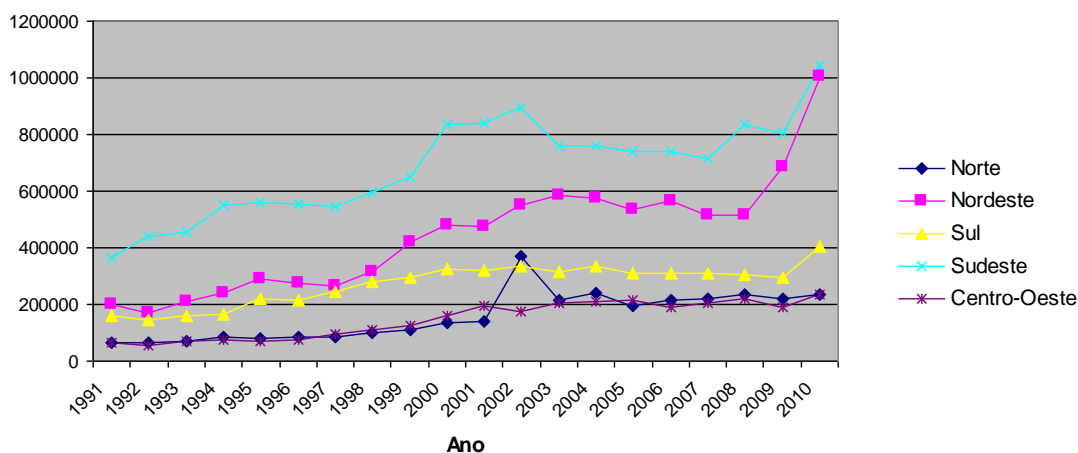
Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

Observando os dados referentes à Região Centro-Oeste, verificamos que, desde o ano de 1996 houve um forte crescimento na procura pelos cursos das IES públicas, demonstrando uma tendência.

Analisou-se a diferença entre o número de candidatos inscritos em processos seletivos de IES públicas no período e o número de vagas ofertadas

por estas IES. Comparando-se as regiões, observamos através do Gráfico 7 que mesmo na Região Sudeste, onde houve maior oferta de vagas, o crescimento da demanda foi representativo.

Gráfico 7 - Carência de Vagas em Cursos de Graduação de IES Públicas por Região - 1991 a 2010



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Censo da Educação Superior de 1991 a 2010

Convém ressaltar que os dados analisados consideram as instituições federais, estaduais e municipais, estas duas não contempladas pelo Reuni. Entretanto, os dados demonstram que a oferta de vagas nas instituições públicas esteve sempre aquém da demanda, que cresceu consideravelmente desde a última década. E mesmo com a proposta de reforma e estruturação através do Reuni, a ampliação do número de vagas não seria capaz de promover um maior acesso à educação superior.

1.3 Modelos de Financiamento Público da Educação Superior no Brasil

O financiamento da educação superior pelo governo pode ser voltado para atender diretamente a estudantes de instituições públicas e privadas, seja por meio da concessão de benefícios ou por programas de empréstimo (Andrés, 2011).

As instituições públicas, conforme mencionado anteriormente, passaram, na década de 90, por um período de redução de investimentos. Já na década

seguinte, por outro lado, verificou-se o retorno de investimentos nas instituições, especialmente com a criação de novos programas de financiamento pelo governo federal, visando, a princípio, a expansão da oferta de cursos e o aumento do número de vagas pelo País.

Excetuando os recursos para manutenção das atividades básicas, os programas destinados às instituições públicas de educação superior no Brasil estão centrados na oferta de bolsas aos estudantes para realização de atividades de pesquisa, extensão e docência ou no subsídio dado pelo governo para manutenção do aluno na universidade até a conclusão do curso superior. Tais programas, portanto, têm caráter de concessão, pois não é exigida do aluno a devolução de qualquer valor durante ou após a conclusão do curso. Para a concessão do financiamento nesse modelo são analisados critérios socioeconômicos e de desempenho acadêmico do estudante. O financiamento, nesses casos, é concedido diretamente pelo Ministério da Educação ou pela instituição – como parte de seu orçamento – ou por meio de agências de fomento, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Entre os programas de financiamento pelo governo federal em funcionamento nas instituições públicas, voltados para estudantes de graduação, destacam-se:

- **Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)** – criado em 2007 por meio da Portaria Normativa nº 39, do Ministério da Educação, e com nova regulamentação em 2010, constitui-se em um conjunto de ações de assistência estudantil a serem executadas pelas instituições federais de ensino superior visando a prevenir a repetência e a evasão na educação superior, melhorar o desempenho acadêmico de estudantes de baixa renda e ampliar suas oportunidades. As ações a serem implementadas englobam oferta de moradia estudantil, apoio pedagógico, alimentação, transporte, assistência à saúde e outras. O programa foi criado como “estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais [...]”, considerando “[...] sua importância para a ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal” (BRASIL.MEC, 2007).

Desde 2010, o programa passou a prever também ações para estudantes com deficiências, transtornos de desenvolvimento e superdotação. Ainda em 2010 foi determinado que os estudantes atendidos devem provir de escolas públicas na educação básica ou possuir renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, além de requisitos estabelecidos pelas próprias instituições.

- **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)** – criado em 2010 através do Decreto nº 7.219 e executado no âmbito da Capes, configura-se como um programa de inserção de estudantes de cursos de licenciatura em atividades de iniciação à docência que visa a melhorar a formação dos futuros professores e contribuir com a educação básica pública por meio da inclusão dos licenciandos no cotidiano das escolas. Para isso, recebem uma bolsa o estudante de licenciatura selecionado, um professor coordenador institucional, um professor coordenador de área e um professor supervisor.
- **Programa de Educação Tutorial (PET)** – instituído pela Lei nº 11.180, de 2005, o PET destina-se a fomentar a iniciação científica a estudantes de graduação por meio da manutenção de grupos de aprendizagem tutorial com a concessão de bolsas a estudantes participantes e professores tutores.
- **Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência)** – constitui-se na destinação de recursos para o desenvolvimento e a implementação, pelas próprias instituições de educação superior, de projetos voltados para o aperfeiçoamento da formação dos estudantes de licenciatura.
- **Projeto Rondon** – configura-se no custeio de atividades de extensão a serem realizadas pelos estudantes no interior do País e em áreas prioritárias, a partir da apresentação de projetos pelas instituições de educação superior às quais os estudantes estão vinculados.
- **Programa de Extensão Universitária (Proext)** – instituído por meio do Decreto nº 6.495, de 2008, tem como objetivo apoiar as instituições no “desenvolvimento de projetos de extensão universitária, com vistas a ampliar sua interação com a sociedade” (BRASIL, 2008).

- **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (Pibic)** – desenvolvido no âmbito do CNPq dentro das instituições, é voltado para o apoio ao desenvolvimento de pesquisa por estudantes de graduação com acompanhamento docente, por período determinado, através da concessão de bolsa.

São também de relevância os diferentes programas especiais de bolsas voltadas para apoio ao estudante de graduação e pós-graduação, para desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão fora do País.

No caso das instituições de educação superior privadas, conforme ressalta Amaral (2010), seu financiamento provém, inicialmente, do pagamento de mensalidades pelos estudantes, mas podem também provir de recursos públicos e de convênios com outros setores da sociedade, atendendo ao previsto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988 de que a educação é dever do Estado e que será promovida com a colaboração da sociedade.

Os programas estatais de financiamento da educação superior privada atualmente em funcionamento podem ter caráter de concessão ou de empréstimo. Nos dois casos, o financiamento é voltado para que o estudante consiga pagar o próprio curso, sendo que no modelo de empréstimo o aluno se compromete a devolver ao Estado o valor investido em sua formação, após a conclusão do ensino superior. No modelo de concessão, o estudante tem o curso custeado parcial ou integralmente pelo Estado, sem necessidade de devolução pelo estudante.

Os principais programas federais de financiamento público da educação superior privada são o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), que serão inicialmente apresentados a seguir:

- **Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)** – instituído pela Lei nº 10.260, de 2001, constitui-se no financiamento para estudantes já matriculados em curso superior ofertado por instituição privada. O financiamento é realizado junto à instituição bancária determinada pelo programa. Configura-se como política de empréstimo, pois ao final do curso o estudante deverá devolver ao Estado, com as devidas correções monetárias, o valor investido em sua formação, tenha

sido o financiamento integral ou parcial, de acordo com as características socioeconômicas do aluno.

- **Programa Universidade para Todos (Prouni)** – destinado à concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda e de grupos minoritários em instituições de educação superior privadas.

Convém ressaltar que, recentemente, o Pibid passou a ser disponibilizado também para os estudantes de instituições privadas que sejam bolsistas do Prouni. Além disso, através da mesma lei que instituiu o PET, foi autorizada em 2005 a concessão de bolsa-permanência a estudantes participantes do Prouni que sejam bolsistas integrais e que estejam matriculados em cursos de turno integral. A bolsa-permanência, assim como as ações dentro do Pnaes, tem o objetivo de custear as despesas do estudante durante o curso para evitar que, devido a uma condição socioeconômica, o aluno não tenha condições de concluí-lo.

Diante do exposto acima, percebe-se um investimento do Estado nas políticas de financiamento voltadas para a educação superior para a permanência do estudante e para o desenvolvimento da pesquisa e da extensão, nas instituições públicas. Por outro lado, as políticas voltadas para a ampliação do acesso têm ênfase nas instituições privadas.

A seguir, serão apresentadas com maior detalhamento as duas principais políticas de acesso à educação superior privada por meio de investimentos públicos – o Prouni e o Fies –, com o objetivo de identificar suas características, similaridades e diferenças conceituais e práticas. Dessa forma, demonstrar-se-á os objetivos de cada uma e sua finalidade com relação ao atendimento ao estudante.

1.4 Políticas de Financiamento da Educação Superior: a Relação entre o Prouni e o FIES

A demanda crescente por vagas na educação superior e a impossibilidade de atendimento nas instituições públicas foram propulsores para a abertura de um grande número de instituições privadas no País, nas quais o estudante se responsabilizava pelo custeio de seu curso superior. Entretanto, na última década, o Estado tem reconhecido a importância do

investimento público para o ingresso de estudantes na educação privada, como forma de melhorar o acesso ao ensino superior e, conseqüentemente, de elevar o nível de escolaridade da população. Há que se ressaltar, também, que, antes do investimento público no setor, o custeio do curso apenas pelo próprio estudante poderia representar um risco financeiro às instituições privadas. Portanto, a criação de políticas de financiamento estudantil na educação superior privada tem duas vias: o atendimento à população carente e a garantia de estabilidade às instituições privadas.

O relatório do grupo de trabalho interministerial para a reforma da educação superior ressalta que, na década de 90, as universidades privadas viveram uma expansão, mas que, no início da década seguinte, encontravam-se “ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas” (Brasil, 2003, p.1). Tal situação foi considerada pelo grupo de trabalho como emergencial, pois, em 2002, as instituições privadas eram responsáveis por 63,5% dos cursos de graduação e 70% das matrículas na educação superior no País. A continuidade do quadro de inadimplência poderia representar um risco econômico, tendo em vista que o setor privado representava então a maior parte do mercado da educação superior. Havia ainda a preocupação com a possível redução na formação de mão-de-obra, necessária para os planos de desenvolvimento econômico do governo, que não poderia ser suprida pelas instituições públicas.

O **Programa Universidade para Todos** (Prouni) é uma política federal que tem como foco a ampliação do acesso à educação superior. Para isso, o programa é executado através da destinação de bolsas de estudo integrais e parciais, de 50% ou 25% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições de educação superior privadas, com ou sem fins lucrativos, desde que os candidatos atendam a requisitos prévios estabelecidos na política.

O programa, instituído pela Lei Federal nº 11.096/2005¹⁰, estabelece que para a vinculação do estudante, sejam cumpridos critérios, desde que haja disponibilidade de vagas no curso e na instituição de interesse do candidato.

¹⁰ O programa foi instituído através da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, a qual posteriormente foi convertida na Lei 11096/2005.

Entre os requisitos a serem cumpridos para concessão da bolsa ao estudante estão:

I – não possuir diploma de curso superior;

II – ter renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio, para bolsas integrais, ou renda familiar mensal per capita de até três salários mínimos, para bolsas parciais de 50% e 25%.

Por suas características, o programa tem potencial para contribuir para um maior acesso das camadas populares à educação superior. O atendimento através do programa tem como prioridade três categorias de estudante, de acordo com a Lei nº 11.096/2005, que o institui: a) aquele que tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou em escola particular com bolsa integral; b) estudante portador de deficiência; c) professor da rede pública, para cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

Dessa forma, o programa visa a atender prioritariamente a alunos de origem carente ou com dificuldades de acesso ao ensino superior e, paralelamente, suprir a carência de formação docente na educação pública. O atendimento prioritário a esses três grupos de estudantes demonstra um caráter reparatório da política, pois ao longo do processo educativo estes são privados do acesso a um ensino de qualidade que permita o ingresso na educação superior pública, de ampla concorrência. No caso dos professores que já atuam na educação básica, convém ressaltar que muitos ingressaram na docência sem a graduação concluída – o que hoje é uma exigência legal –, devido à demanda por professores nesse nível de ensino.

Para as instituições interessadas em participar do Prouni, é necessário que estejam dispostas e aptas a ofertar, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes pagantes, considerando o número de matriculados até o final do ano anterior. Alternativamente, a instituição pode oferecer um percentual menor de bolsas integrais, desde que ofereça complementarmente bolsas parciais e que a soma dos benefícios atinja, no mínimo, 8,5% da receita anual da instituição.

Adicionalmente, ao solicitar a adesão ao programa, a instituição deverá demonstrar a distribuição proporcional de bolsas a serem ofertadas por curso, turno e unidade, visando a um equilíbrio e para atender às necessidades de diferentes perfis de estudantes. A instituição também deverá apresentar o

percentual de bolsas a serem destinadas às políticas afirmativas de acesso de pessoas com deficiência, ou auto-declarados negros e indígenas, conforme o artigo 7º da Lei 11.096/2005. Após a adesão, o termo terá validade por 10 (dez) anos, renovável por igual período. Ao longo desse prazo, a IES deverá acompanhar a evasão de estudantes bolsistas, sempre buscando manter a proporção de beneficiários prevista no termo de adesão.

A lei que institui o programa estabelece também, em seu artigo 12, que as instituições de educação superior que aderirem poderão também considerar como bolsistas do programa os trabalhadores da própria instituição e seus dependentes, desde que faça parte de acordo trabalhista. Neste caso, o estudante deverá também atender às condições socioeconômicas e que o número de bolsas para esse grupo não deve ultrapassar 10% do total de bolsas do Prouni concedidas pela instituição.

Quanto à isenção no período de vigência do termo de adesão, as instituições de educação superior vinculadas ao programa estarão liberadas dos seguintes impostos e contribuições, de acordo com o artigo 8º da lei que institui o Prouni:

- I – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;
- III – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e
- IV – Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (BRASIL, 2005a).

Observa-se que, entre as contribuições das quais as instituições estão isentas, a partir da adesão ao Prouni, está a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, ou seja, a receita que deixa de ser arrecadada com a garantia das bolsas de estudo tem impacto sobre uma fonte de recursos voltada para outra política social. Quanto ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, é necessário investigar, em momento posterior, o impacto da isenção sobre diferentes categorias e portes de instituições de educação superior vinculadas ao programa.

É importante observar, ainda, previamente que os critérios para que uma instituição de educação superior participe do programa estão concentrados no seu interesse em aderir e no atendimento aos conceitos de qualidade, e não no valor da mensalidade do curso. Portanto, para o estudante que participa do programa, a garantia de sua bolsa faz-se independentemente dos custos de oferta do curso escolhido, desde que sejam atendidos os requisitos de adesão citados anteriormente, quais sejam, não possuir diploma de curso superior e estar na faixa de renda familiar de até três salários mínimos por pessoa.

O Prouni e o FIES são, atualmente, duas das principais políticas de financiamento público da educação superior com vistas à ampliação do acesso nesse nível de ensino, especialmente para as camadas de baixa renda.

Assim como o Prouni, no FIES são definidos grupos prioritários para atendimento, quais sejam, segundo a Lei nº 10.260/2001, que dispõe sobre o financiamento:

- I – professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura;
- II – médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2001).

Enquanto no Prouni o estudante é beneficiado durante o curso, no FIES o estudante pode pagar parte do curso enquanto o realiza ou apenas após a formatura. No caso do grupo prioritário no FIES, o estudante formado é beneficiado com o abatimento de 1%, a cada mês, do saldo devedor.

Quanto ao modelo de financiamento, uma das importantes diferenças entre o Prouni e o FIES está na fonte de recursos. No primeiro, não há uma fonte definida para manutenção do programa, tendo em vista que o mecanismo utilizado consiste na isenção de impostos para as instituições que aderem ao programa. No FIES, as fontes de recursos já estão definidas. De acordo com a lei nº 10.260/2001, constituem receitas do FIES:

- I – dotações orçamentárias consignadas ao MEC;
- II – trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição;

- III – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta lei;
- IV – taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;
- V – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo;
- VI – rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;
- VII – receitas patrimoniais;
- VIII – outras receitas (BRASIL, 2001, art. 2º).

É importante observar que, no FIES, é possível fazer uma previsão do volume de recursos disponíveis para manutenção do programa. Portanto, neste caso, é possível identificar também a capacidade de atendimento do programa pela análise da quantidade de recursos disponíveis e utilizados. Por outro lado, no Prouni a meta de ampliação do programa está concentrada no número de estudantes a serem atendidos, pois o valor em impostos que deixam de ser arrecadados é muito variável e de difícil previsão, considerando, ainda, que a cada ano novos cursos e instituições podem ser vinculados ao programa.

Outro ponto de possível comparação está na responsabilização pelo desempenho financeiro de cada programa. No Prouni, o Estado se responsabiliza pela garantia da bolsa de estudos do aluno na rede privada, através da isenção das instituições de educação superior do pagamento dos impostos determinados na lei que institui a política. No FIES, o estudante é o responsável pela quitação do débito, o qual é financiado através de bancos estatais, após a conclusão do curso. Assim, enquanto no primeiro o Estado se responsabiliza integral ou parcialmente pelos custos de manutenção do estudante no curso, garantindo previamente a isenção para as instituições, no segundo, se o estudante não puder pagar as parcelas do financiamento assim que conclui o curso, estará suscetível a sanções, tendo em vista que é considerado “devedor” enquanto pessoa física.

Em relação ao atendimento através do FIES, de acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas¹¹ do programa, ao final do ano de 2010, estavam em trâmite 532.303 financiamentos, sendo 3.829 (0,72% do total) renegociados, 284.103 (53,37%) em fase de amortização da dívida, 5.536

¹¹ Relatório disponível na página eletrônica http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=242&Itemid=525. Acesso em 04 nov 2012.

(1,04%) encerrados, 15.178 (2,85%) suspensos e 223.657 (42,02%) em fase de utilização. Convém ressaltar que os financiamentos em fase de amortização referem-se a estudantes que já concluíram o curso superior. Os financiamentos encerrados ou suspensos enquadram-se em tal situação por razões entre as quais a desistência do curso pelo estudante ou alteração da situação socioeconômica.

Desconsiderando-se as desistências e rematrículas, ao longo do tempo, observa-se que no período de 2001 a 2010, o número de matrículas em cursos de graduação de instituições privadas chegou a 32.181.809, enquanto nas instituições públicas federais foram realizadas 6.191.111 matrículas no mesmo período, conforme dados da educação superior de 1991 a 2010. É importante ressaltar que, do número total de matrículas na educação superior privada, desde 2005, quando foi instituído o programa, foram realizadas 1.667.938 matrículas. Com relação ao FIES, apenas do período de abril de 2010 a maio de 2012 foram firmados 405.100 contratos, não estando consolidados os dados a partir de 2001. De qualquer forma, os dados demonstram a expansão das matrículas no setor privado.

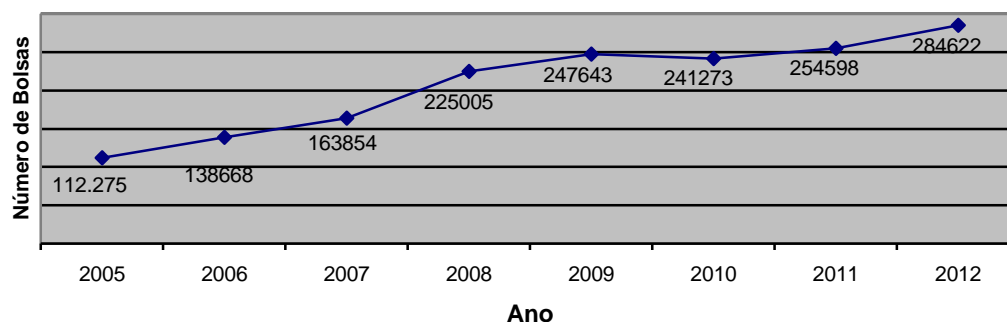
No próximo item, analisaremos a situação atual do Prouni como uma das políticas de financiamento para ingresso de estudantes na educação superior privada, com caráter de política inclusiva.

1.5 Prouni – Situação Atual da Política

Conforme dados do Ministério da Educação¹², desde a implantação do Prouni, em 2005, até o segundo semestre de 2012, foram ofertadas 1.667.938 bolsas de estudo em todo o País através do programa. Dessas, 927.319 (55,6%) foram bolsas integrais e o restante, bolsas parciais. O número de bolsas ofertadas a cada ano está assim distribuído:

¹² Dados disponíveis na página eletrônica do Sistema Informatizado do Prouni – Sisprouni, <http://siteprouni.mec.gov.br/>. Acesso em: 26 ago 2012.

Gráfico 8 - Número de Bolsas Ofertadas no Prouni de 2005 ao 1º Semestre de 2012 - Brasil



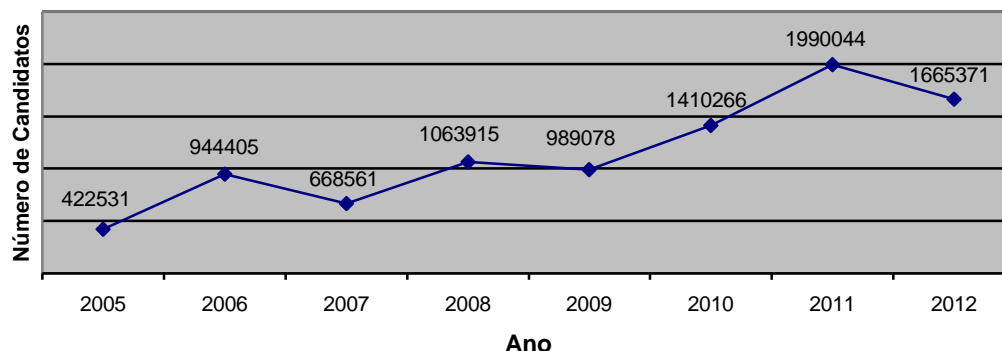
Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Sisprouni

Observa-se, portanto, uma evolução no número de bolsas ofertadas em todos os anos. Exceção deve ser feita em relação ao período entre 2009 e 2010, quando houve uma redução de 2,5% de um ano para o outro. Ainda que tenha ocorrido redução nesse período, esta foi pouco representativa. Comparando isoladamente o número de bolsas ofertadas, no ano de 2005, à do ano de 2012, pode-se observar um aumento de mais de 153%, ressaltando que os dados de 2012 referem-se às bolsas ofertadas no primeiro semestre e no segundo semestre. Esse crescimento corresponde a 172.347 bolsas a mais no ano de 2012 em relação àquelas ofertadas no ano de início do programa.

Similarmente, a demanda pelas bolsas também aumentou ao longo do tempo. No ano de 2005, o número de inscritos para participação no programa foi de 422.531, enquanto, no ano de 2012, foram registradas 1.665.371 inscrições, já considerando o primeiro e o segundo processo seletivo deste ano.

Em uma análise global, a distribuição do número de inscritos desde a implantação do programa deu-se da seguinte maneira:

Gráfico 9 - Número de Candidatos Inscritos no Processo Seletivo do Prouni de 2005 ao 1º Semestre de 2012 - Brasil



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Sisprouni

A partir dos dados, observa-se, de forma geral, o aumento no número de inscrições, ainda que nos anos de 2007, 2009 e 2012 tenha ocorrido uma redução em relação ao ano imediatamente anterior. O cruzamento dos dados demonstra que, após seis anos de implantação do programa, ainda há uma demanda significativa pelas bolsas, mesmo que ao longo do tempo o número de benefícios a serem distribuídos também tenha aumentado.

Analisando conjuntamente os dados relativos ao número de bolsas ofertadas e o número de inscritos, poder-se-ia concluir que a ampliação da oferta do benefício acompanha o crescimento da demanda pelo programa. Entretanto, a definição do número de bolsas a serem ofertadas ocorre antes das inscrições, pois depende de adesão das instituições de educação superior. Assim, a relação entre a disponibilidade de bolsas e a demanda não é direta.

O número de matrículas efetivadas no âmbito do programa dá-se considerando o preenchimento dos requisitos pelos inscritos e a disponibilidade de bolsas em cursos que possam atender aos interesses desses estudantes. Dessa forma, faz-se importante verificar a relação entre o número de bolsas ofertadas e o número de inscritos para o planejamento de ações que propiciem o maior atendimento possível dos estudantes interessados. De acordo com os dados supracitados, pode-se verificar um quadro de déficit de bolsas, considerando o número de candidatos inscritos a cada ano, conforme disposto na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de bolsas ofertadas, candidatos inscritos e déficit de vagas no Prouni por ano, de 2005 ao 2º semestre de 2012 – Brasil

Ano	Número de Bolsas Ofertadas	Candidatos Inscritos	Déficit de Vagas Relativo ao Número de Inscritos
2005	112.275	422.531	310.256 (73,4%)
2006	138.668	944.405	805.737 (85,3%)
2007	163.854	668.561	504.707 (75,4%)
2008	225.005	1.063.915	838.910 (78,8%)
2009	247.643	989.078	741.435 (74,9%)
2010	241.273	1.410.266	1.168.993 (82,8%)
2011	254.598	1.990.044	1.735.446 (87,2%)
2012	284.622	1.665.371	1.380.749 (82,9%)

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Sisprouni

A Tabela 1 demonstra que, no período de 2005 a 2012, a taxa média de atendimento dos inscritos nos processos seletivos para ingresso no programa esteve em torno de 20%, com pequenas oscilações. Isso ocorre porque, ainda que o número de bolsas ofertadas tenha aumentado de um ano para o outro – exceto entre 2009 e 2010 –, a demanda também aumentou no mesmo período, mas em maior proporção. No ano de 2011, o programa teria capacidade para atender a 12,8% dos candidatos inscritos – desconsiderando a área de interesse de cada candidato –, que nesse ano chegou a quase dois milhões de estudantes.

Quanto à distribuição geográfica das bolsas utilizadas no âmbito do programa, de 2005 ao segundo semestre de 2012, estas foram assim distribuídas: 52% para a Região Sudeste, 19% para a Região Sul, 15% para a Região Nordeste, 9% para a Região Centro-Oeste e 5% para a Região Norte. Os dados demonstram, ainda, que apenas o estado de São Paulo foi responsável, desde a implantação do Prouni, por 20,3% das matrículas efetivadas na educação superior dentro do programa. É importante salientar que a política não estabelece critérios de equilíbrio para distribuição das bolsas entre os estados ou entre as regiões, mas segue a oferta de vagas das instituições de educação superior que aderiram ao programa.

O perfil do estudante atendido pode ser analisado considerando os critérios socioeconômicos para seleção. Conforme já citado, o estudante deve enquadrar-se na faixa de renda estabelecida como máxima – renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, para concessão da bolsa integral, ou de até três salários mínimos, para bolsas parciais de 50% e 25% –, havendo

também a destinação de vagas para grupos considerados prioritários. Neste último caso, o perfil dos bolsistas do programa apresenta as seguintes características, em números absolutos:

Tabela 2 – Número de Bolsistas dos Grupos Prioritários Atendidos pelo Prouni, de 2004 a 2012 - Brasil

Pessoas com deficiência	Declarados não-brancos	Professores da Rede Pública
7.177	557.106	9.766

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Sisprouni

O desempenho do programa, enquanto política que corrobora para a elevação do nível de ensino da população pode ser observado através do número de estudantes formados que utilizaram a bolsa durante o curso superior. De acordo com dados do Painel de Controle do Ministério da Educação – Simec Módulo Público¹³, desde o início do programa já foram encerradas 237.640 bolsas devido à conclusão de curso pelos estudantes. Analisando a distribuição geográfica deste dado, na Região Sudeste foram encerradas 132.564 bolsas; na Região Sul, foram encerradas 46.980; no Nordeste, encerraram-se 26.778; no Centro-Oeste foram encerradas 19.835 e no Norte, 11.483 bolsas devido à conclusão de curso. Excetuando-se os casos de conclusão de curso, os outros fatores para encerramento das bolsas são o abandono do curso pelo estudante ou sua exclusão do programa devido à mudança em sua situação socioeconômica ou, ainda, devido à fraude na comprovação desta. Ressalta-se que, quando uma instituição é desvinculada do programa, o estudante poderá continuar o curso em outra, com a garantia do benefício.

A categoria administrativa das instituições vinculadas ao programa permite analisar a forma de aplicação dos recursos destinados ao programa e à possibilidade de expansão do atendimento. De acordo com dados do Sisprouni, das instituições que oferecem bolsas do programa, 17% são entidades não

¹³ Informações disponíveis na página eletrônica <http://painel.mec.gov.br>. Acesso em 19 set 2012.

beneficentes sem fins lucrativos¹⁴, 28% são entidades beneficentes de assistência social e os 58% restantes são entidades com fins lucrativos. Conforme dados da prestação de contas ordinárias anual da Secretaria de Educação Superior – SESu do Ministério da Educação¹⁵, relativos ao ano de 2011, o número de instituições de educação superior vinculadas ao programa era superior a 1.400.

Ainda conforme o relatório de prestação de contas da SESu (Brasil. MEC. SESu, 2012), dados da Receita Federal demonstram que o volume em isenção de impostos, a cada ano, para as instituições que aderiram ao programa, cresceu, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Volume em Isenção de Impostos Através do Prouni por Ano, de 2005 a 2011 – Brasil (em milhões de reais)

Ano	Valor em Isenção
2005	R\$ 167,9
2006	R\$ 215,8
2007	R\$ 348,7
2008	R\$ 434,7
2009	R\$ 530,6
2010	R\$ 599,1
2011	R\$ 666,2
Total	R\$ 2.963,0

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados da Prestação de Contas Ordinárias Anual da SESu

Assim, no período de 2005 até o final de 2011, o volume em isenção fiscal das instituições por adesão ao Prouni corresponde a R\$2,963 bilhões. Observa-se, portanto, que, assim como o número de bolsas ofertadas, o volume de recursos em isenção fiscal teve um acréscimo de um ano para o outro, em todos os anos, desde a implantação do programa. Esse dado demonstra que, à medida que mais instituições e cursos são vinculados ao programa, o Estado deixa de arrecadar um volume maior de recursos através dos impostos os quais as mantenedoras das instituições de educação superior

¹⁴ As entidades beneficentes de assistência social são as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, conforme a Lei Federal nº 12.101/2009. Tais entidades são vedadas de dirigir suas atividades exclusivamente a associados ou a categoria profissional e devem, obrigatoriamente, aplicar anualmente em gratuidade, pelo menos, 20% da renda efetivamente recebida (artigo 13). No caso das instituições não beneficentes sem fins lucrativos, não há a obrigatoriedade de atendimento universal.

¹⁵ Disponível na página eletrônica do Ministério da Educação – www.mec.gov.br. Acesso em 23 set 2012.

estariam obrigadas a pagar. Convém ressaltar, ainda, que 58% das instituições vinculadas ao programa – o que corresponde a, aproximadamente, 812 instituições, entre faculdades, centros universitários e universidades – possuem fins lucrativos.

Conforme comentado anteriormente, a vinculação de um curso ao Prouni independe dos valores das mensalidades, mas apenas da qualidade deste curso e da instituição que o oferta. Portanto, a partir do levantamento e do cruzamento dos dados dos valores das mensalidades e do volume de recursos em renúncias de impostos por instituição, seria possível identificar a forma de investimento mais proveitosa para o Estado. Atualmente, estes dados não estão disponíveis, tendo em vista que o acompanhamento da qualidade dos cursos pelo Ministério da Educação e, até mesmo, o interesse das instituições em participar do programa, podem alterar a listagem de instituições que ofertam cursos através do Prouni.

Quanto à qualidade acadêmica dos estudantes bolsistas do Prouni, de acordo com estudo (Brasil, Inep, 2009a), considerando os cursos avaliados através do Enade em 2007, há pouca probabilidade de que a inclusão destes alunos tenha afetado a qualidade dos cursos. O estudo comparou o desempenho de alunos pagantes e de alunos bolsistas do programa no Enade¹⁶, para os cursos de Agronomia, Biomedicina, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Serviço Social e Tecnologia em Radiologia. Considerando o desempenho dos alunos ingressantes no exame, observou-se que, em todos os cursos avaliados considerados na amostra¹⁷, os bolsistas do Prouni obtiveram média maior do que os estudantes pagantes¹⁸. No caso dos estudantes que realizaram o exame na condição de concluintes, estatisticamente não houve diferença considerável entre bolsistas e pagantes.

¹⁶ O Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade), no ano de 2007, avaliou estudantes ingressantes e concluintes. Atualmente, o Enem tem sido utilizado para avaliar o desempenho dos ingressantes.

¹⁷ A amostra utilizada para o estudo considerou estudantes de 69,7% do total de cursos avaliados no ano de 2007.

¹⁸ É preciso considerar, neste caso, os efeitos do Enem no desempenho do aluno ingressante, por ser uma condição obrigatória para a concessão da bolsa do Prouni, enquanto o aluno pagante ingressa no curso através de um processo seletivo interno da instituição.

1.6A Relação entre o Prouni e a Qualidade na Educação Superior

A qualidade do ensino é uma preocupação que se torna central, para o Estado e para a sociedade, a partir da ampliação do acesso à educação em todos os níveis. Essa ampliação do acesso, no Brasil, ocorreu de duas maneiras: 1) o “inchaço” nas instituições já existentes, especialmente as públicas, que passaram a receber um número maior de alunos em curto intervalo de tempo; 2) a multiplicação de instituições ofertantes, com forte participação do setor educacional privado, com a autorização do Estado para funcionarem. Na educação superior, a ampliação das matrículas vem ocorrendo, nos últimos anos, de acordo com estes mesmos modelos.

A importância de se observar a qualidade no ensino está explícita inclusive na Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 206, inciso VII, é estabelecido como um dos princípios do ensino a garantia de padrão de qualidade. Reconhecendo a necessidade da participação da iniciativa privada na oferta do ensino, mais à frente, em seu artigo 209, inciso II, a legislação deixa claro que o ensino é livre à iniciativa privada, atendida como uma das condições a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público.

Os dois pontos acima são reproduzidos na Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 3º, inciso IX e no artigo 7º, inciso VII. A LDB aprofunda, ainda, quanto à distribuição de competências e à utilização de recursos, tendo como objetivo promover a melhoria da qualidade da educação ofertada. Em seu artigo 9º, inciso VI, a lei define como incumbência da União, entre outros, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”. Neste momento, a lei não apenas ressalta o papel do Estado no controle da qualidade do ensino ofertado, como também a associa à realização de avaliações.

Quanto à utilização dos recursos, a LDB esclarece que são também considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas, em todos os níveis, aqueles destinados, entre outras ações, à realização de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino (art. 70, inciso IV). Nesse artigo, a lei novamente vincula a ampliação do acesso, ao

citar a expansão do ensino, com a garantia da qualidade da oferta, através de um acompanhamento dos dados.

Portanto, tanto na Constituição Federal quanto na LDB, assume-se que a ampliação do atendimento educacional, em qualquer nível, depende de investimentos para garantia da qualidade do ensino, estando implícito que a participação da iniciativa privada deve seguir padrões estabelecidos também para a rede pública.

O Plano Nacional de Educação, com vigência de 2001 a 2010 é outro documento que faz referência à qualidade, associando-a ao aumento da demanda e da oferta educacional, ao ressaltar como um dos objetivos do próprio plano a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. Em relação à educação superior, o documento deixa claro como uma de suas diretrizes a necessidade de se planejar a expansão com qualidade, a fim de evitar a massificação (2000, p. 42). O documento coloca ainda entre suas diretrizes para a educação superior, que:

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação de programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior (BRASIL, 2000, p. 43).

Neste trecho, o PNE vincula a qualidade do ensino com a existência de um sistema nacional de avaliação. Convém ressaltar que no momento da aprovação do documento já estava institucionalizado, desde 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e, desde 1996, o Exame Nacional de Cursos - ENC. Em relação ao ENC, então conhecido como “Provão”, convém ressaltar tratar-se de um exame voltado para a avaliação do estudante, sem vinculação com o PAIUB; portanto, os dois instrumentos não constituíam um sistema integrado de avaliação da educação superior.

O PNE 2001-2010 já colocava também como um dos objetivos, para a década, a necessidade de “institucionalização de um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e

privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (2000, p. 43).

A lei que institui o Prouni faz também referências à importância da qualidade do ensino a ser ofertado e do desempenho do estudante ao longo do curso. Em seu artigo 2º, parágrafo único, a lei deixa explícito que o estudante deverá atentar para o prazo máximo para conclusão do curso e cumprir a requisitos de desempenho acadêmico para manutenção da bolsa durante o curso.

A pré-seleção do estudante é também um ponto a ser observado na lei, pois a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem deixa claro um esforço para evitar que o estudante passe apenas por uma seleção pela instituição e seja automaticamente inserido no programa. De acordo com a lei, o estudante deverá ter um rendimento estabelecido no Enem e, somente se atingido tal rendimento, na etapa final, deverá atender aos critérios de seleção da instituição. A lei não dispensa a realização de um processo seletivo e, dessa forma, a inclusão do estudante no programa baseia-se apenas em seu perfil socioeconômico.

A qualidade das instituições e dos cursos que podem aderir ao programa é também uma exigência explicitada na lei. De acordo com o §3º, inciso II, artigo 7º da Lei nº 11.096/2005:

O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição [...] (BRASIL, 2005a).

O critério de qualidade para permanência de um curso no programa é a manutenção de conceitos satisfatórios nas avaliações do Sinaes, tornando-se clara a vinculação entre a política de acesso através do Prouni e a política de avaliação da educação superior.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes foi instituído pela Lei Federal nº 10.861/2004 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.773/2006. A institucionalização do Sinaes é parte de um processo

de crescimento da oferta da educação superior no País. Conforme a Lei 10.861:

O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004a, art. 1º, § 1º).

A elaboração da política de avaliação da educação superior através do Sinaes constituiu-se a partir de princípios, os quais se pretende atingir com tal política. O primeiro princípio norteador da política é o de que a educação é um direito social e dever do Estado (Brasil, Inep, 2009b, p. 94). Este princípio é o que ressalta a responsabilidade das instituições de educação superior, no sentido de identificar a educação não como um bem, mas como a garantia de um direito social, cuja finalidade é promover o retorno do investimento à própria sociedade, através da formação de profissionais e da contribuição para o desenvolvimento científico e tecnológico e da cultura.

O princípio dos “valores sociais historicamente determinados” refere-se ao papel da avaliação no sentido de identificar na educação uma política capaz de promover o desenvolvimento social observando os traços históricos do país, quanto ao desenvolvimento cultural, à distribuição de renda e de oportunidades. O princípio da “regulação e controle” ressalta a importância do Estado na garantia da qualidade de um serviço prestado à sociedade representada. O princípio da “prática social com objetivos educativos” prevê que o processo avaliativo tenha finalidade formativa e participativa, e não meramente fiscalizadora ou punitiva, visando estimular a conscientização institucional e a sistematização e aperfeiçoamento de processos de melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Outro importante princípio da avaliação no âmbito do Sinaes é o “respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado”. Tal princípio visa a ressaltar a existência de diferentes categorias de instituições de educação superior, sendo importante identificar nestas a

capacidade de melhor atender à demanda local e promover atividades identificadas com a comunidade. Paralelamente a este princípio encontra-se o da “globalidade”, tendo em vista que, ainda que cada instituição tenha sua especificidade, o processo avaliativo deverá ter como objetivo identificar as características globais da oferta do ensino, e não apenas características isoladas de acordo com a esfera de atuação. Por esse mesmo princípio, busca-se identificar aspectos globais para o planejamento de ações pelo Estado.

Finalmente, a avaliação é regida pelos princípios da “legitimidade” e “continuidade”. A avaliação deve ter um caráter de legitimidade técnica, pela aplicação de metodologias adequadas a este perfil de ensino, entretanto, é necessário que tenha também uma legitimidade política e ética, sendo respeitados os demais princípios sociais, entre os quais a liberdade, a solidariedade e a equidade (Brasil, Inep, 2009b, p. 100). Quanto à continuidade, apesar das diversas mudanças no modelo de avaliação nas últimas décadas, busca-se que a avaliação no âmbito do Sinaes seja um processo fortalecido e contínuo voltado para o planejamento e a melhoria contínua, com a consolidação e divulgação das informações levantadas.

Convém ressaltar que a lei do Prouni estabelece que o curso deve ter conceito satisfatório em duas avaliações consecutivas, para permanência no programa. Considerando que a avaliação no âmbito do Sinaes é feita em ciclos de três anos, o atendimento ao disposto na lei que rege o programa exige, então, o acompanhamento da qualidade do curso por, no mínimo, quatro anos.

É importante observar, também, que as avaliações no âmbito do Sinaes não são utilizadas apenas como ferramenta de aferição da qualidade das instituições e dos cursos. Os resultados das avaliações são também utilizados para fins regulatórios pelo Ministério da Educação, quais sejam o credenciamento ou recredenciamento das instituições, ou seja, a autorização para funcionamento e continuidade da oferta de educação superior pelas instituições, ao longo do tempo. No caso dos cursos, as avaliações são utilizadas como referencial para a autorização de funcionamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento, estes últimos configurando exigências legais para que o diploma do estudante possa ser considerado válido no território nacional. Em casos específicos, quando a instituição obtém conceito satisfatório em um dos indicadores institucionais, a avaliação *in loco*

poderá ser dispensada para autorização ou renovação de reconhecimento de um curso, o que significa que, em muitos casos, o curso será avaliado *in loco*, obrigatoriamente, apenas para a finalidade legal de seu reconhecimento.

1.7O Caso de Gestão

O presente plano de ação educacional – PAE propõe-se a avaliar o Programa Universidade para Todos – Prouni quanto à efetivação da ampliação do acesso ao ensino superior e quanto à qualidade dos cursos vinculados a esta política.

O objetivo deste PAE é analisar o Prouni, em nível federal, enquanto política de financiamento público de acesso ao ensino superior privado. Buscar-se-á investigar se os recursos investidos têm propiciado o alcance dos objetivos do programa, quais sejam ampliar o acesso ao ensino superior, especialmente para o público considerado prioritário dentro da política, visando à equidade, e analisar de que forma é garantida a qualidade dos cursos vinculados ao programa.

De acordo com a lei que institui o Prouni, um dos critérios para a manutenção das instituições e dos cursos de educação superior no programa é que estes, uma vez vinculados, apresentem resultados satisfatórios em avaliações no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, o qual é utilizado pelo Ministério da Educação como ferramenta para aferição da qualidade do ensino ofertado. Dessa forma, o caso de gestão apresenta-se tendo em vista as interferências que a operacionalização da política de avaliação da educação superior podem representar para a implementação do Prouni.

Tendo em vista os mais de 22.000 cursos e mais de 2300 instituições vinculadas ao sistema federal de educação superior¹⁹, uma das interferências da política de avaliação na implementação do Prouni está na dificuldade em se avaliar *in loco* todos os cursos e instituições em curto intervalo de tempo. Por

¹⁹ O sistema federal de educação superior inclui apenas as instituições públicas federais, como universidades e institutos federais, e as instituições privadas. Portanto, as instituições de educação superior mantidas pelos estados ou pelos municípios, como as universidades estaduais, não são avaliadas ou reguladas no âmbito do Sinaes, mas apenas através dos conselhos estaduais de educação e pelas secretarias estaduais e municipais de educação.

essa razão, parte dos cursos já em atividade não estão habilitados a serem vinculados ao Prouni, por não terem sido avaliados ou por terem obtido um conceito insatisfatório e ainda não terem sido reavaliados, conforme exigência prevista pelo Sinaes. Além disso, a divulgação pública do CPC e do conceito Enade ocorre, para cada curso em funcionamento no País, a cada três anos, de acordo com o ciclo avaliativo estabelecido pelo sistema de avaliação, tendo em vista a definição de três áreas de cursos a serem avaliadas, uma a cada ano.

Dessa forma, o volume de cursos e instituições a serem avaliados, de forma periódica e contínua, em todo o País, somado ao prazo do ciclo avaliativo, tendem a produzir indicadores de qualidade com lapsos temporais, permitindo, inclusive, a renovação do quadro discente a cada nova avaliação. Tendo em vista que o Prouni é um programa contínuo, haveria uma diferença na comparação dos dados a cada avaliação. Em uma situação ideal, considerar-se-ia que, mesmo havendo um intervalo de tempo entre duas avaliações, o curso deveria fornecer as mesmas condições de aprendizagem aos estudantes ao longo do tempo e promovendo, ao final do curso, em qualquer ano, o mesmo nível de conhecimento sobre a área.

Para o estudante, a certa morosidade na operacionalização a avaliação poderá impedir seu acesso ao financiamento até que o curso seja avaliado.

Por outro lado, a lei que institui o Prouni exige apenas que o curso e a instituição obtenham conceitos satisfatórios no Sinaes, mas não especifica se todos os indicadores de qualidade produzidos pelo sistema devem ser considerados ou se há algum mais relevante.

Os dados das avaliações do Sinaes²⁰ permitem verificar que parte dos cursos já em atividade nunca passou por uma avaliação no âmbito do sistema e, alguns, provavelmente, não passarão, tendo em vista as previsões legais de dispensa de avaliação *in loco*. Nesses casos, os cursos dispensados de visita terão como referencial de qualidade apenas o conceito Enade, o qual é obrigatório e que se refere exclusivamente ao desempenho do estudante no exame, assim como acontecia no Exame Nacional de Cursos – ENC.

²⁰ Disponíveis para consulta pública na página eletrônica <http://emec.mec.gov.br>.

Todos esses elementos demonstram como a implementação de duas políticas voltadas para a educação superior, que têm como objetivos a ampliação do acesso e a garantia da qualidade, na prática, ocorra de forma apartada.

Apesar dos entraves na operacionalização da avaliação para a implementação do Prouni, é importante ressaltar que, após oito anos da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o número de instituições e cursos avaliados tem aumentado, tornando-se um banco de dados referencial da qualidade, tanto para o planejamento da expansão da oferta quanto para a ampliação do atendimento através de políticas de financiamento público. Dessa forma, a qualidade observada a partir das avaliações tem potencial para orientar a elaboração e implementação de políticas.

Portanto, a presente pesquisa poderá apontar se houve melhoria da qualidade dos cursos ao longo do tempo, pelo impacto do processo avaliativo e também o potencial de ampliação do atendimento através do programa, visando atingir as metas governamentais.

Espera-se, ao final deste trabalho de pesquisa, propor ações dentro da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep para acompanhamento e garantia da qualidade dos cursos vinculados ao Prouni. Espera-se, ainda, propor diretrizes dentro do Prouni que propiciem a ampliação do atendimento, visando a um processo contínuo de democratização do acesso à educação superior.

2 PROUNI E AVALIAÇÃO: O FINANCIAMENTO E A QUALIDADE DOS CURSOS

Qualidade e avaliação são dois eixos que estão sempre relacionados quando se fala em educação. A seguir serão apresentados os dados levantados durante esta pesquisa e sua interpretação, tendo como foco sua relevância para a discussão da qualidade do ensino ofertado por meio das bolsas do Prouni.

2.1 Qualidade e Educação Superior

O conceito de qualidade é utilizado em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais para analisar a forma como uma atividade é realizada ou o resultado produzido por uma ação planejada. Na educação, cada vez mais se busca avaliar o padrão de qualidade do ensino ofertado, dos docentes, do material didático utilizado, da estrutura física dos ambientes de aprendizagem e da formação do estudante.

Dourado (2007) ressalta que, para a Unesco, a qualidade da educação tem relação com recursos materiais e humanos e também com as relações em sala de aula, considerando os processos de ensino-aprendizagem, os currículos e as expectativas com relação à aprendizagem dos alunos. Dessa forma, poderíamos definir como recursos materiais aqueles que se referem às condições concretas para desenvolvimento da atividade educativa, quais sejam as salas de aula, os laboratórios, equipamentos e ferramentas, bibliotecas. Quanto aos recursos humanos, poderíamos selecionar aqueles que se referem à utilização dos recursos materiais disponíveis, colocando em prática a ação educativa; nesse ponto, é necessário considerar a quantidade de profissionais, a adequação de sua formação, a forma de organização do trabalho pela equipe. Portanto, para a promoção de uma educação de qualidade é necessária a existência dos recursos materiais, mas também que sejam disponibilizados de forma adequada a atender à necessidade dos atores envolvidos no processo educativo.

Em relação aos recursos humanos, Demo (1994) vai além e ressalta a importância da gestão para construção de um ambiente educacional voltado para a qualidade.

Como fenômeno intenso, educação transita na quantidade naturalmente precisa de anos de estudo, de currículo, de prédios e de equipamentos, mas, sobretudo de bens, professores, de gestão criativa e de ambiente construtivo/participativo, sobretudo de alunos construtivos e participativos. As didáticas extensas, como aprender/ensinar, decorar, fazer prova, informar-se são insumo necessário. O processo educativo, entretanto, é composto propriamente da capacidade construtiva/participativa, ultrapassando a situação de objeto para consolidar a de sujeito histórico e criativo (DEMO, 1994, p. 21).

Demo (1994) afirma ainda o que se espera de um modelo educacional voltado para a qualidade e o objetivo na formação do estudante. O autor afirma que

De todos os modos, não podemos restringir qualidade a meros procedimentos formais ou ao mero conhecimento, porque já transformamos meios em fins e, deixando de discutir esses, também não discutimos os meios, e servimos a qualquer fim. Assim, educação não se reduz a conhecimento. Apenas tem nele seu instrumento primordial, em termos de qualidade formal. Por outra, conhecimento não precisa ser apenas instrumento formal, como se mera lógica fosse [...] Para nossa finalidade, ciência é o questionamento sistemático crítico e criativo, tendo em vista inovar a realidade. Inclui não apenas instrumentar-se, mas sobretudo intervir (DEMO, 1994, p. 16-7).

Quando se pensa na expansão da educação superior e ampliação do acesso para diferentes grupos sociais, sempre vem a tona dúvidas quanto à manutenção da qualidade e à sustentabilidade financeira dessa ação. Entretanto, Casali ressalta que “a quantidade é, ela própria, sempre, parte da substância da qualidade, porque a educação é um direito universal, que deve ser estendido” (Casali, 2011, p. 17). Portanto, a ampliação do atendimento representa um fator de qualidade do sistema educacional, tendo em vista os objetivos finais do processo de ensino e aprendizagem e a inserção do ser humano em ambientes de discussão do saber e do exercício profissional.

É importante diferenciar, ainda, a expansão do sistema e a ampliação do acesso, com vistas à garantia da qualidade da educação superior, pois enquanto a primeira é representada por um maior número de opções de cursos

e instituições, o segundo é caracterizado por um atendimento diferenciado a determinados grupos, objetivando promover uma política de justiça social através da educação.

A qualidade da educação pode ser mensurada através dos resultados que produz, tanto considerando o número de estudantes que obtêm sucesso – concluem as etapas do processo educativo – quanto verificando-se o nível de conhecimento adquirido. Entretanto, esses não devem ser os únicos fatores a serem considerados para aprovação da qualidade, mas, também, a possibilidade de essa educação ofertada provocar mudanças na vida do estudante. Da mesma forma ocorre com as políticas de acesso à educação superior, as quais não devem ser analisadas apenas quanto ao número de atendidos e seu desempenho no campo teórico, mas também quanto à sua capacidade de promover mudanças na sociedade, a partir da identificação de um problema que exige a ação. Para Casali “a consciência desses problemas e a formulação de novas soluções se fazem pela identificação de novos valores, direitos e obrigações emergentes (novas qualidades da vida social)” (2011, p. 19). Isso significa que o amadurecimento de um sistema educacional democrático expõe novas demandas. Seguindo essa linha, Boto (2005) lembra que a garantia do direito à educação pode ser representada pelas três gerações conforme segue:

- o ensino torna-se paulatinamente direito público quanto todos adquirem a possibilidade de acesso à escola pública;
- a educação como direito dá um salto quando historicamente passa a contemplar, pouco a pouco, o atendimento a padrões de exigência voltados para a busca de maior qualidade do ensino oferecido e para o reconhecimento de ideais democráticos internos à vida escolar;
- o direito da educação será consagrado quando a escola adquirir padrões curriculares e orientações políticas que assegurem algum patamar de inversão de prioridades, mediante atendimento que contemple – à guisa de justiça distributiva – grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade para participar desse direito subjetivo universal – que é a escola pública, gratuita, obrigatória e laica. Aqui entram as políticas que favorecem, por exemplo, a reserva de vagas por cotas destinadas, nas universidades, a minorias étnicas (BOTO, 2005, p. 779).

Trazendo o entendimento da autora para o tema deste trabalho, podemos relacionar as políticas de acesso à educação superior para os grupos

de baixa renda à terceira geração do direito à educação, quando se reconhece que não basta garantir uma educação eficaz, mas que é necessário também garantir um amplo atendimento e com qualidade.

Casali (2011) alerta, por outro lado, que em muitos momentos o conceito de qualidade e os programas de qualidade na educação estavam relacionados à Teoria do Capital Humano²¹, com foco na competitividade e na rentabilidade, especialmente vinculando a educação ao mundo do trabalho. Nesse sentido, o autor cita as ações de formação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Tais ações estão focadas na qualidade objetiva, técnica e mensurável da educação, mas apenas para atendimento à demanda por profissionais no mercado de trabalho.

Já a Unesco (2006) traz como um dos princípios da educação no século XXI o direito à educação ao longo de toda a vida. Essa idéia se contrapõe às ações baseadas na Teoria do Capital Humano na medida em que o processo educativo não é entendido apenas como uma estratégia de formação para o trabalho e passa a ser reconhecido como um meio de estímulo ao pensamento crítico e de alcance das metas pessoais do indivíduo e dos objetivos para a sociedade.

Um documento representativo desse conceito de qualidade é o relatório da segunda reunião intergovernamental de ministros de educação da América Latina e Caribe, de 2007, segundo o qual a educação de qualidade deve considerar, entre outros aspectos, que “o crescimento econômico seja um fator-chave que afete o bem-estar das pessoas; que se reduzam as desigualdades sociais e se promova a mobilidade social” (UNESCO, OREALC, 2008, p. 11).

Portanto, a análise de uma política pública com o Prouni deve considerar a qualidade dessa ação para promover os objetivos a que se propõe e, adicionalmente, verificar a qualidade – mensurável ou não e, portanto, objetiva e subjetiva – dos cursos e instituições em que a política vem sendo implementada, na medida em que a ação não é executada diretamente pelo Estado.

²¹ A Teoria do Capital Humano propõe que a educação deve ser considerada pelos Estados como um investimento, pois o nível de escolaridade é responsável, em grande parte, pelo crescimento econômico de um país. Para mais informações, ver: SCHULTZ, T. W. Investimento em Capital Humano. In: BROOKE, N. (org). **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 61-67.

2.2 Avaliação e Educação Superior

A avaliação é uma ferramenta tradicionalmente utilizada para a verificação da aprendizagem dos alunos em sala de aula. Entretanto, cada vez mais são estruturados sistemas de avaliação com a finalidade de mensurar a qualidade das redes de ensino e identificar obstáculos ao bom desempenho do estudante. Dessa forma, têm sido criados sistemas de avaliação para subsidiar a elaboração e implementação de políticas educacionais.

Vianna (2003) identifica nesse modelo de avaliação de sistemas amplos um problema no que se refere à aferição objetiva de habilidades que devem ser observadas de forma contínua. Para o autor,

em qualquer dos níveis da avaliação, micro ou macro, faz-se necessário que consideremos a complexidade do seu processo, que, ao longo dos anos, foi perdendo muito do seu caráter relacional aluno/professor, com vistas à orientação da aprendizagem, passando a concentrar-se, sobretudo, [...] no desempenho institucional e no dos sistemas” (VIANNA, 2003, p.4).

Assim, como exposto por Vianna, as avaliações de sistemas amplos tendem afastar-se de aspectos observáveis no cotidiano do processo de ensino e aprendizagem. Para isso, a avaliação de sistemas dá-se através da construção de indicadores referenciais que possam ser observáveis em qualquer instituição, tendo como parâmetros objetivos pré-estabelecidos pelo Estado.

Perrenoud (1999) lembra que avaliar é criar hierarquias de excelência. Portanto, a qualidade que se pretende avaliar no sistema educacional deve ter como base o estabelecimento do que venham a ser considerados fatores de excelência e, ainda, organizar tais fatores em uma hierarquia. Tal hierarquização permitirá identificar os fatores que são cruciais para o bom funcionamento do sistema educacional e aqueles que tendem a contribuir para tal.

Weiss (1998, p. 7) define a avaliação como um “julgamento sistemático das operações e/ou dos resultados de um programa ou política, comparado a um conjunto de padrões explícitos ou implícitos”. A autora lembra ainda que a avaliação tem como finalidade subsidiar a tomada de decisões, diferentemente

de uma pesquisa, que busca a produção de conhecimento. Portanto, a avaliação de um sistema educacional pressupõe a possibilidade de mudanças a serem implementadas para a melhoria de seu funcionamento.

A aferição da qualidade através de um sistema pressupõe a definição de fatores a serem considerados relevantes para o objetivo que o processo de ensino-aprendizagem pretende alcançar. Com base nisso, o modelo de avaliação de cursos e instituições de educação superior através do Sinaes é pautado em dimensões, indicadores e critérios de análise, que serão apresentados no próximo tópico.

2.2.1 O Sinaes e a Avaliação da Qualidade

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é uma política criada para avaliar os cursos e estudantes de graduação e as instituições de educação superior vinculadas ao sistema federal de educação²².

A avaliação por meio do Sinaes está estruturada em três eixos: estudante, curso e instituição. A avaliação do aluno é feita por meio do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). O exame é aplicado anualmente, entretanto não são avaliados os estudantes de todos os cursos nesse período. Os cursos são divididos em três áreas, sendo que a cada ano são avaliados os cursos de uma única área. Assim, se os estudantes de um curso são avaliados em qualquer determinado ano, apenas após três anos serão novamente avaliados os estudantes que então estejam neste curso.

O exame é aplicado aos estudantes aptos a concluírem o curso no ano em que a área correspondente for avaliada. O procedimento de aplicação do exame vem sofrendo modificações desde sua criação. No início, o exame era aplicado em grupos amostrais de alunos selecionados através de sorteio. Atualmente, todos os alunos na condição de concluintes são convocados a realizá-lo. Além disso, inicialmente o exame era também aplicado aos ingressantes e os resultados seriam utilizados para comparar a evolução no conhecimento do estudante ao longo do curso, desde seu ingresso até a conclusão. Entretanto, atualmente o Enem vem sendo utilizado como

²² São avaliadas através do Sinaes as instituições de educação superior públicas federais e as instituições privadas. Na avaliação do estudante, além das instituições acima, poderão aderir ao exame demais instituições, como as públicas estaduais e municipais, vinculadas ao respectivo sistema estadual de educação.

referencial para conhecer o nível de conhecimento do ingressante. Quanto a isso, convém ressaltar que o Enem não é um exame obrigatório, enquanto o Enade está previsto na lei do Sinaes como componente curricular obrigatório, ou seja, caso o aluno seja inscrito para realizar o exame, deverá fazê-lo ou justificar sua ausência²³. Além disso, o Enem visa aferir conhecimentos relativos ao conteúdo do ensino médio, enquanto o Enade afere conhecimentos específicos dos cursos de graduação, havendo já várias discussões sobre esse assunto.

O Enade é composto por questões ligadas a aspectos gerais e aspectos específicos de cada curso e área afim. A inscrição do estudante para realização do exame é competência das próprias IES, as quais devem realizar o levantamento dos estudantes aptos a se formarem. A princípio, a idéia de inscrição dos estudantes pela própria IES poderia estimular as instituições a observarem a evolução de seus estudantes em cada curso, levantando-se o tempo de conclusão, o percentual de evasão entre outros aspectos. Sobre esse aspecto, ações recentes do MEC demonstraram que a autonomia das instituições na inscrição do estudante permite falhas, pois algumas IES não vinham inscrevendo todos os estudantes, “maquiando” o resultado de desempenho de seus alunos²⁴.

O desenho da avaliação realizada por comissão de avaliadores é o de julgamento especializado. Weiss (1998) lembra que o julgamento especializado é baseado na experiência prévia dos avaliadores, por isso é uma avaliação em que se compara o programa sob análise com outros programas conhecidos, com base em padrões de qualidade ideais. A avaliação *in loco*, nesse caso, é realizada com base em referenciais mínimos de qualidade e em requisitos legais que devem ser cumpridos por todas as IES, de acordo com as características de cada curso ofertado.

²³ Caso o estudante não realize o exame, tendo sido inscrito pela IES, e também não justifique sua ausência ou a justificativa não seja considerada, o aluno deverá ser inscrito pela instituição no ano seguinte, quando responderá apenas às questões gerais para regularização de sua situação no histórico escolar.

²⁴ Em ação recente do MEC, constatou-se que algumas instituições inscreviam para realização do exame apenas os formandos com melhor desempenho durante seu curso e em cursos preparatórios para o Enade, promovidos pelas próprias IES e nos quais eram aplicados simulados; os alunos com menor rendimento nesses simulados eram rematriculados no semestre anterior ou estimulados a se transferirem para outras IES e assim não eram inscritos para realização do exame. Tal manobra tinha como objetivo elevar o conceito do curso no Enade.

A avaliação dos cursos é feita através da visita às instituições por comissão de avaliadores composta por professores da educação superior. Durante a avaliação, são observados aspectos relativos ao corpo docente, no que tange à sua qualificação, experiência, condições de trabalho, produção científica e disponibilidade para atendimento aos estudantes. Juntamente com a avaliação do corpo docente, são observadas as instalações físicas ofertadas pela instituição para execução dos cursos e a organização didático-pedagógica, compondo as três dimensões da avaliação *in loco* dos cursos. A análise das instalações físicas tem como foco identificar características relativas aos laboratórios, salas de aula e biblioteca, principalmente, enquanto a avaliação da organização didático-pedagógica visa identificar no projeto pedagógico do curso os aspectos que possam propiciar a formação do estudante para atender aos aspectos legais e às exigências para sua inserção no mercado de trabalho. São também observados, durante a visita, o cumprimento a aspectos legais, entre os quais o atendimento às diretrizes curriculares nacionais (DCNs) dos cursos, a legislação referente à realização de estágio supervisionado pelo estudante, disponibilização de recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência e cumprimento da carga horária mínima dos cursos.

A avaliação presencial de cursos observa três dimensões: 1) organização didático-pedagógica; 2) corpo docente e tutorial; e 3) infraestrutura. Cada dimensão possui indicadores específicos, que possuem um objeto de análise. No Quadro 1, discriminamos os indicadores do instrumento de avaliação de cursos, que considera as especificidades de diferentes áreas.²⁵

Quadro 1: Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos *in loco*

- Contexto educacional
- Políticas institucionais no âmbito do curso
- Objetivos do curso

²⁵ Reproduzido do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância. O instrumento completo está disponível na página eletrônica http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf. O instrumento de avaliação de instituições está em fase de reformulação.

- Perfil profissional do egresso
- Estrutura curricular
- Conteúdos curriculares
- Metodologia
- Estágio curricular supervisionado
- Atividades complementares
- Trabalho de conclusão de curso
- Apoio ao discente
- Ações decorrentes dos processos de avaliação do curso
- Atividades de tutoria
- Tecnologias de informação e comunicação – TICs – no processo ensino-aprendizagem
- Material didático institucional
- Mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes
- Procedimentos de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem
- Número de vagas
- Integração com as redes públicas de ensino
- Integração com o sistema local e regional de saúde e o SUS
- Ensino na área de saúde
- Atividades práticas de ensino
- Atuação do Núcleo Docente Estruturante – NDE
- Atuação do (a) coordenador (a)
- Experiência do (a) coordenador (a) do curso em cursos a distância
- Experiência profissional de magistérios superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a) do curso
- Regime de trabalho do (a) coordenador (a) do curso
- Carga horária de coordenação de curso
- Titulação do corpo docente do curso
- Titulação do corpo docente do curso – percentual de doutores
- Regime de trabalho do corpo docente do curso
- Experiência profissional do corpo docente
- Experiência no exercício da docência na educação básica
- Experiência de magistério superior do corpo docente
- Relação entre o número de docentes e o número de estudantes
- Funcionamento do colegiado de curso ou equivalente
- Produção científica, cultura artística ou tecnológica
- Titulação e formação do corpo de tutores do curso
- Experiência do corpo de tutores em educação a distância
- Relação docentes e tutores – presenciais e a distância – por estudante

- Responsabilidade docente pela supervisão da assistência médica
- Núcleo de apoio pedagógico e experiência docente
- Gabinetes de trabalho para professores Tempo Integral – TI
- Espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos
- Sala de professores
- Salas de aula
- Acesso dos alunos a equipamentos de informática
- Bibliografia básica
- Bibliografia complementar
- Periódicos especializados
- Laboratórios didáticos especializados: quantidade
- Laboratórios didáticos especializados: qualidade
- Laboratórios didáticos especializados: serviços
- Sistema de controle de produção e distribuição de material didático (logística)
- Núcleo de Práticas Jurídicas: atividades básicas
- Núcleo de Práticas Jurídicas: atividades de arbitragem, negociação e mediação
- Unidades hospitalares de ensino e complexo assistencial
- Sistema de referência e contrarreferência
- Biotérios
- Laboratórios de ensino
- Laboratórios de habilidades
- Protocolos de experimentos
- Comitê de ética em pesquisa

Fonte: Brasil. Inep, 2012 (com adaptações).

Observa-se, portanto, que a avaliação *in loco*, complementarmente ao Enade, é uma oportunidade importante para conhecimento das condições em que o curso é ministrado, desde sua organização e planejamento até o impacto na percepção dos estudantes.

A avaliação institucional também é realizada através de visita de comissão de avaliadores às instituições, mas as dimensões analisadas são diferentes daquelas verificadas durante a avaliação *in loco* de cursos. Com base na Lei nº 10.861/2004, são verificadas as seguintes dimensões:

- I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção

acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

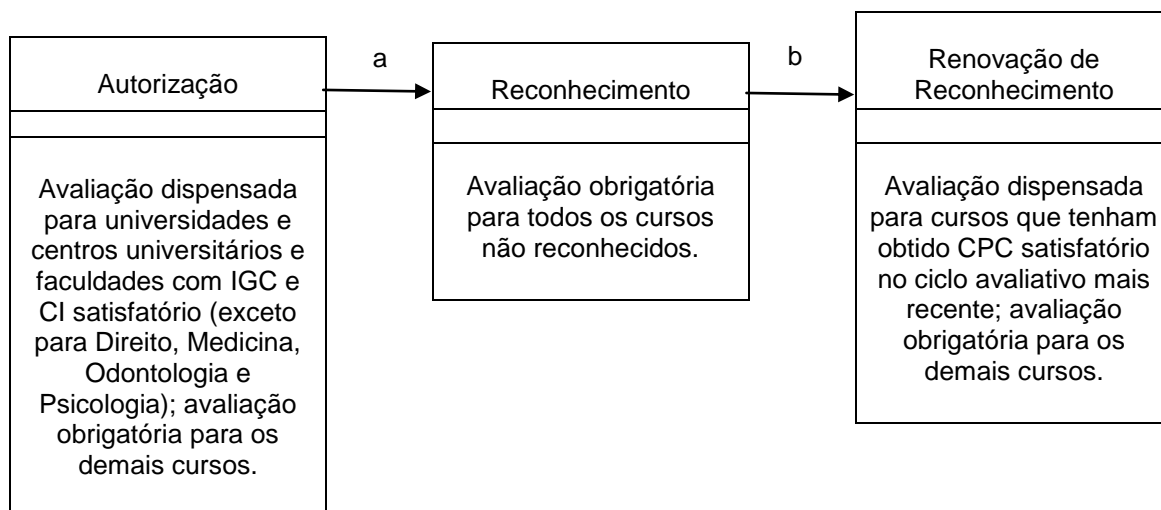
IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004a, art. 3º).

É importante frisar que a lei prevê diferenciações na avaliação de acordo com a organização acadêmico-administrativa da instituição.

As avaliações *in loco* e o Enade são realizados em ciclos. A realização das avaliações com base no ciclo avaliativo está relacionada à divulgação dos indicadores de qualidade. O resultado do Enade, aplicado a cada três anos para cada área e o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC), a partir daquele, subsidia o ato de renovação de reconhecimento de curso. Por isso, o ciclo de avaliação de cursos é trienal. Por sua vez, o CPC é um dos componentes do cálculo do Índice Geral de Cursos (IGC) anualmente, o que subsidiará o ato de credenciamento.

A avaliação *in loco*, o Enade e o cálculo do CPC estão relacionados. Atualmente, a avaliação *in loco* por meio do Sinaes segue o fluxo apresentado na Figura 1, considerando os atos regulatórios:



a = o pedido de reconhecimento deve ser solicitado ao MEC pela IES quando a primeira turma do curso, desde a autorização para criação deste, tenha concluído 50% a 75% da carga horária total do curso.

b = período em que deverá ser divulgado o CPC do curso, acompanhando o ciclo avaliativo.

Figura 1. Fluxo de Avaliação *in loco* com Base no Ciclo Avaliativo do Sinaes

Fonte: elaborado pela autora

A figura 2 representa a forma de cálculo do CPC, o qual serve de referência para os atos autorizativos do MEC para cursos.

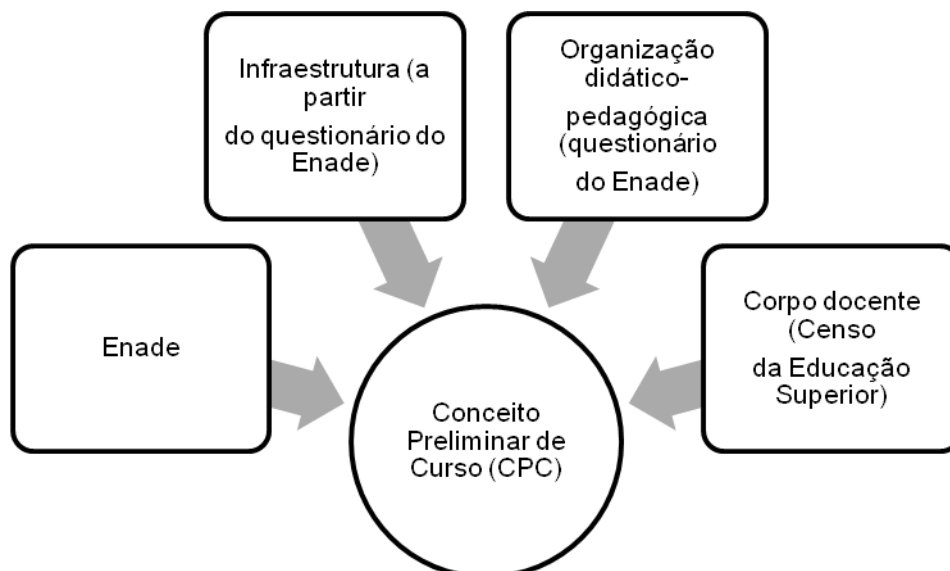


Figura 2 – Componentes do Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC)

Fonte: elaboração própria

A figura 3 apresenta os componentes do cálculo do Índice Geral de Cursos, que é utilizado como referência para as avaliações institucionais *in loco* e para atos regulatórios.

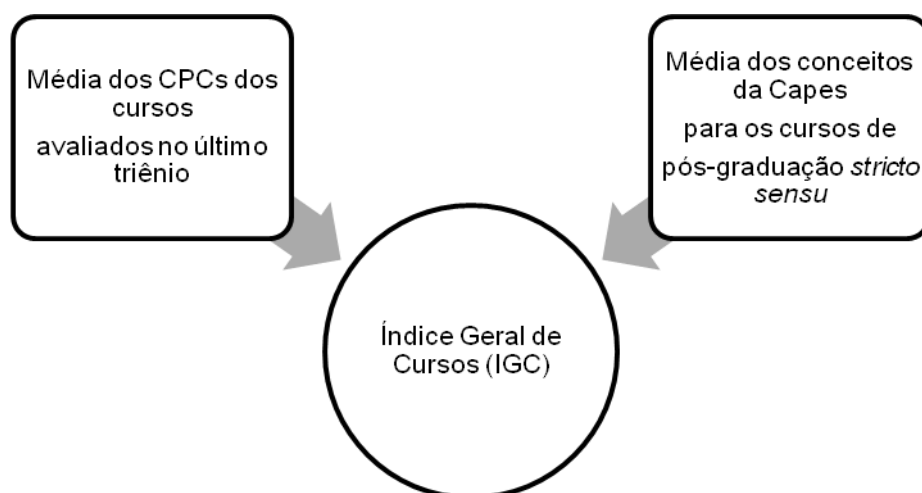


Figura 3 – Componentes do Cálculo do Índice Geral de Cursos (IGC)

Fonte: elaboração própria

As Figuras 1, 2 e 3 demonstram, portanto, que cada componente do Sinaes possui relação com os demais, gerando referenciais de qualidade e impactando nos atos regulatórios, dentro de um período cíclico.

A seguir será apresentada a forma como os resultados das avaliações e os indicadores de qualidade são utilizados como referência para os processos de regulação dos cursos e instituições de educação superior.

2.2.2 Utilização Regulatória da Avaliação

O Sinaes, além de ter como objetivo avaliar os cursos, instituições e estudantes, também é utilizado como subsídio para a homologação dos atos autorizativos. De acordo com o art. 2º, parágrafo único da Lei nº 10.861/2004, “os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico nos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (BRASIL, 2004a).

São atos regulatórios da educação superior:

- Autorização – permissão para criação de novo curso de graduação. No caso das instituições autônomas – universidades e centros universitários

– não é necessária a autorização pelo MEC, pois os cursos são criados através de Resolução interna das próprias instituições. Além disso, com base nos resultados em avaliações, as faculdades também poderão criar cursos sem a necessidade de avaliação *in loco* e chancela do MEC. Nesse caso, as instituições deverão apenas informar ao MEC a criação do novo curso, o qual será visitado para o reconhecimento.

- Reconhecimento - é o ato que permite a continuidade do curso já em andamento, confirmando o ato de autorização. O ato de reconhecimento é obrigatório para que a instituição possa expedir e registrar os diplomas dos formados. Por essa razão, o reconhecimento deve ser solicitado pela IES ao MEC antes da conclusão do curso pela primeira turma que ingressou neste. Para o reconhecimento do curso pelo MEC, é obrigatória a realização da avaliação *in loco*.
- Renovação de reconhecimento – visa garantir que a IES mantenha, na oferta do curso já reconhecido, as condições mínimas de qualidade constatadas no processo de reconhecimento pela comissão que visitou o curso.
- Credenciamento e recredenciamento – ambos são atos referentes a toda a instituição. O primeiro autoriza o início das atividades da instituição, enquanto o segundo permite a continuidade. Da mesma forma que na renovação de reconhecimento, no recredenciamento busca-se identificar a manutenção da qualidade do ensino ofertado pela IES, considerando as mudanças em sua estrutura ao longo do tempo. De acordo com o artigo 67 do Decreto nº 5.773/2006, o credenciamento deve ocorrer conjuntamente com a autorização de, pelo menos, um curso. Convém ressaltar que no credenciamento são avaliadas apenas três dimensões, quais sejam: organização institucional, corpo social e instalações físicas. Assim, apenas na avaliação para fim de recredenciamento são verificadas as dez dimensões, pois no credenciamento, a mantenedora apresentará a proposta de criação da nova instituição e os termos de compromisso enquanto no recredenciamento será analisada a situação concreta de funcionamento da instituição.

No caso do credenciamento, a renovação da validade do ato está disciplinada na Lei nº 10.870/2004, segundo a qual o primeiro ato autorizativo das universidades tem validade de cinco anos, enquanto as renovações posteriores têm validade de dez anos. Para faculdades e centros universitários, a lei prevê que o primeiro ato tem validade de três anos, enquanto as renovações periódicas têm validade de cinco anos. O Decreto Federal nº 5.773/2006 reafirma em seu artigo 59 que os ciclos avaliativos terão duração inferior a dez anos para credenciamento de universidades e de cinco anos para credenciamento de centros universitários e faculdades e renovação de reconhecimento de cursos. Entretanto, convém ressaltar que a renovação de reconhecimento de cursos considera o resultado do Conceito Preliminar de Curso (CPC), o qual é calculado com base no resultado do Enade, divulgado/realizado a cada três anos para cada área. Portanto, caso o curso obtenha um CPC insatisfatório, a instituição deverá solicitar a renovação de reconhecimento de curso, com a obrigatoriedade de avaliação *in loco*.

Ribeiro (2009) demonstra que a avaliação das instituições pode seguir dois modelos: o educativo ou formativo e o regulatório. O primeiro tem como objetivo o aprimoramento da qualidade das instituições avaliadas e o incentivo à participação de todos os segmentos na construção do processo avaliativo; o segundo objetiva “garantir o cumprimento das regras de funcionamento preestabelecidas para o sistema, garantindo, conseqüentemente, o nível de qualidade do trabalho das instituições avaliadas” (Ribeiro, 2009, p. 61). O autor ressalta ainda que no modelo de avaliação regulatório é avaliada a qualidade do sistema como um todo e que o avaliador realiza sua análise com base em critérios estabelecidos previamente visando a identificar nas instituições avaliadas um “nível de qualidade mínima aceitável” (Ribeiro, 2009, p. 63).

Desde a criação do Sinaes, a avaliação *in loco* também passou por mudanças nos seus procedimentos. A Portaria Normativa MEC nº 10/2009 permitiu a criação de cursos sem a necessidade de avaliação *in loco*. Anteriormente a essa portaria, a legislação previa tal prerrogativa apenas para instituições com autonomia, quais sejam as universidades e os centros universitários. Com a Portaria, todas as instituições que obtivessem conceitos satisfatórios nas avaliações institucionais passaram a ter o direito de abrir novos cursos sem a necessidade de visita prévia de avaliadores para verificar

as condições de oferta. A Portaria também não regulamentou o número de vagas que poderiam ser criadas para cada curso, com base neste dispositivo. A exigência de visita dos avaliadores foi mantida apenas para a criação de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, inclusive para centros universitários e universidades.

Anteriormente, em 2008, através da Portaria Normativa MEC nº 4/2008, havia sido autorizada a dispensa de avaliação *in loco* para a renovação de reconhecimento de cursos, desde que estes tenham obtido conceito preliminar de curso (CPC) satisfatório. A medida, atualmente prevista na nova redação da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, aplica-se a todos os cursos.

Diante do exposto acima, a análise dos dados a seguir permitirá identificar as interferências da política de avaliação na qualidade dos cursos ofertados por meio do Prouni.

2.3 Aspectos Metodológicos da Pesquisa

A metodologia utilizada neste trabalho baseou-se na pesquisa documental e na análise documental. Caulley²⁶ (1981 *apud* Lüdke; André, 1986, p. 38) afirma que “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”. Nesta pesquisa, levanta-se a hipótese de que o modelo de avaliação da educação superior através do Sinaes não tem estimulado a melhoria da qualidade dos cursos vinculados ao Prouni, não avaliando a implementação da política de forma adequada.

Para Figueiredo²⁷ (2007 *apud* Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009), a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica têm como objeto de investigação o documento, entretanto o que se considera como um documento não se refere apenas aos textos escritos. A finalidade do documento, seja escrito ou não, é que possa “elucidar determinadas questões e servir de prova

²⁶ CAULLEY, D. N. Document Analysis in Program Evaluation. In: *Paper and Report Series of the Research on Evaluation Program*. Portland, Northwest Regional Educational Laboratory, 1981.

²⁷ FIGUEIREDO, N.M.A. *Método e metodologia na pesquisa científica*. 2a ed. São Caetano do Sul, São Paulo, Yendis Editora, 2007.

para outras, de acordo com o interesse do pesquisador” (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 5).

A análise documental constitui-se em uma técnica de pesquisa vantajosa devido à estabilidade e riqueza das informações disponíveis nos documentos, ao longo do tempo (Guba; Lincoln²⁸ 1981 *apud* Lüdke; André, 1986). Para realização deste estudo, foi analisada a legislação referente às políticas do Sinaes e do Prouni. Ao longo do tempo, as leis que instituíram cada uma das políticas sofreram alterações, através de aditivos, entretanto a análise dos documentos permite identificar as tais alterações e inferir seus impactos práticos. Em relação aos dados estatísticos analisados, por apresentarem uma sequência histórica, permitem analisar um tendência. Helder²⁹ (2006 *apud* Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 3) afirma que “a técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor”. Por essa razão, optou-se por utilizar dados oficiais e a legislação.

A caracterização de Lüdke e André (1986) classifica os documentos em oficiais, técnicos e pessoais. Para este estudo, foram utilizados, principalmente, documentos oficiais e técnicos, quais sejam a legislação pertinente às políticas analisadas e relatórios de sua execução, respectivamente.

A escolha dos documentos a serem analisados considerou a relevância da legislação como diretriz orientadora para a implementação das políticas. Os relatórios de auditoria e de gestão foram selecionados tendo em vista tratar-se de documentos que objetivam a transparência e prestação de contas. Por essa razão, todos os documentos e dados utilizados nessa pesquisa são de acesso público.

De acordo com Krippendorff³⁰ (1980 *apud* Lüdke; André, 1986, p. 41), após a seleção dos documentos, procede-se à análise do conteúdo, que consiste em “uma técnica de pesquisa para fazer inferências válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto”.

Foram levantadas as legislações referentes aos programas de financiamento da educação superior e à avaliação neste nível de ensino.

²⁸ GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Effective Evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass, 1981.

²⁹ HELDER, R. R. *Como fazer análise documental*. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

³⁰ KRIPPENDORFF, K. *Content Analysis*. Beverly Hills, SAGE, 1980.

Foram também utilizados dados relativos ao Prouni e à avaliação dos cursos de graduação e das instituições de educação superior no âmbito do Sinaes, desde a instituição das duas políticas até o primeiro semestre de 2013. Após o levantamento dos dados, foi realizada sua análise qualitativa.

As principais fontes de dados para a pesquisa são oriundas da Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, responsável pela execução do Prouni, no que tange aos relatórios de gestão do programa. Conjuntamente, foram utilizados dados do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Cursos e Instituições de Educação Superior – Cadastro e-MEC, produzidos pelo Inep, relativos à situação da educação superior no Brasil no período estudado e aos resultados da avaliação da educação superior no Brasil dentro do Sinaes. Foram ainda utilizados dados do TCU relativos à execução financeira do Prouni.

Como forma de subsidiar a construção do caso, foram levantados os seguintes dados relativos ao Prouni:

- Número de cursos e instituições vinculadas ao Prouni desde 2005;
- Número de bolsas ofertadas por ano, desde a instituição do programa;
- Demanda de inscritos por ano;
- Distribuição geográfica das bolsas ofertadas em todo o País;
- Volume de recursos em isenção de impostos para as instituições que aderiram ao programa;
- Volume de recursos investidos em bolsa-permanência para estudantes vinculados ao programa.

Através de consulta ao MEC, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), instituído através da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, obteve-se a relação de todas as instituições de educação superior que atualmente ofertam cursos no âmbito do Prouni. Paralelamente, através da consulta pública ao Cadastro e-MEC, obteve-se a relação de todas as instituições de educação superior em atividade no País e seus resultados em avaliações do Sinaes. Neste último, foi necessário desconsiderar as instituições públicas, já que o programa é voltado para o ingresso de estudantes nas instituições privadas. Os dois dados foram então cruzados, de forma a demonstrar os resultados em avaliações externas

de todas as instituições vinculadas ao Prouni, ressaltando sua organização acadêmica – universidades, centros universitários e faculdades.

2.3.1 Um Debate sobre o Ciclo de Políticas

A avaliação da política foco desta pesquisa – o Prouni – foi inspirada inicialmente na abordagem do ciclo de políticas. Mainardes (2006, p. 48) afirma que a abordagem do ciclo de políticas, formulada por Stephen Ball e Richard Bowe “permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”. Portanto, a escolha dessa abordagem considerou a abertura para se identificar obstáculos e possibilidades dentro das diferentes fases da política sob análise.

A abordagem do ciclo de políticas propõe que os programas, especialmente aqueles desenvolvidos pelo Estado, são constituídos por fases, sendo as principais: a entrada na agenda, a formulação e decisão sobre a política, a implementação e a avaliação de seus resultados (Condé, 2011).

No capítulo 1 deste trabalho, demonstramos como o acesso à educação superior, especialmente das camadas de baixa renda da população, entrou na agenda governamental brasileira como uma situação a ser solucionada: acompanhando um movimento internacional pela elevação do nível de escolaridade e de vida da população, nas duas últimas décadas aumentou a pressão social para que o Estado investisse no setor, além de haver uma pressão do mercado de trabalho em expansão por profissionais qualificados. Condé (2011, p. 18) lembra que, para que um problema entre na agenda governamental, esse deve ter características, entre as quais: ser do interesse do governo; resultar de uma crise que demande solução sem aumentar o dispêndio; e resultar de uma “janela de oportunidade” sobre uma situação que antes não demandava ação do Estado.

Tomando como base tais características, observamos que a exposição de motivos que solicitou a criação do Prouni apresentou o interesse do governo na “democratização do ensino superior ao estudante de baixa renda” (Brasil. MEC/MF, 2004). A exposição de motivos ressalta também que a aprovação da lei de criação de tal programa não aumentaria o volume de recursos públicos

investidos no setor privado, portanto a medida não prejudicaria o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao último requisito, relativo à existência de uma “janela de oportunidade”, convém relembrar o exposto no capítulo 1 deste trabalho ao ressaltar que na década de 1990 as exigências de organismos internacionais levaram a um corte nos gastos sociais; portanto, o investimento nas IES públicas foi reduzido por um período, ampliando o espaço para a atuação do setor privado na educação superior. Pereira e Tavares (2012, p. 105) lembram ainda que a criação do programa teve como estímulo o interesse do governo em tentar atingir a meta prevista no PNE 2001-2010, de ter 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, demanda que não poderia ser suprida pelas IES públicas.

Sobre o interesse do governo em democratizar a educação superior, como explicitado na exposição de motivos, convém inseri-lo dentro dos três primeiros contextos de constituição das políticas³¹, quais sejam o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática (Bowe³² *et al*, 1992, *apud* Mainardes 2006, p. 50). Enquanto o contexto de influência retrata os atores, seus interesses e suas ações para a inserção do problema na agenda governamental e para a formulação da política, o contexto da produção de texto refere-se à documentação formal e legal da política com os conteúdos que se tornarão públicos. Mainardes (2006, p. 52) lembra que “os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”. Portanto, o interesse explícito do governo em democratizar a educação superior, tanto na exposição de motivos quanto na lei que instituiu o programa, vai ao encontro do anseio social.

A formulação e as decisões quanto à política podem ser analisadas pela exposição de motivos que solicitou a aprovação da lei que instituiu o programa. A exposição de motivos destacava que o então projeto de lei tinha como objetivo atender ao anseio do governo em atender à demanda social pela “democratização do ensino superior ao estudante de baixa renda”, mas que a proposta foi construída por meio de debate com todos os partidos políticos e

³¹ Em 1994, Ball inseriu mais dois contextos à sua análise do ciclo de políticas: o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política.

³² BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

incorporou, também, “as reivindicações das mantenedoras de instituições de ensino superior” (Brasil. MEC/MF, 2004). Não se pode negar que, de certa forma, o documento expõe uma aproximação entre as discussões dos parlamentares e as mantenedoras, para redução da carga tributária paga pelas instituições diretamente ao governo e para aumento do número de estudantes nessas instituições.

A implementação do programa será analisada a seguir, com base nos dados apresentados no capítulo 1 sobre a situação atual da política. Neste estudo, a análise da fase de avaliação será realizada tomando como ferramenta principal o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), buscando identificar a qualidade dos cursos e instituições vinculadas ao programa, através de dados que serão apresentados a seguir.

Quanto à fase de avaliação, o Prouni pode ser analisado em relação a diferentes aspectos: percentual de atendimento, distribuição geográfica, volume de recursos, sucesso dos estudantes ou percentual de concluintes em relação ao número de ingressos, qualidade das instituições que ofertam bolsas por meio do programa. Este trabalho busca identificar tais aspectos, com foco especial na qualidade das instituições e cursos, com base em resultados de avaliações do Sinaes.

2.4 Resultados da Pesquisa Documental

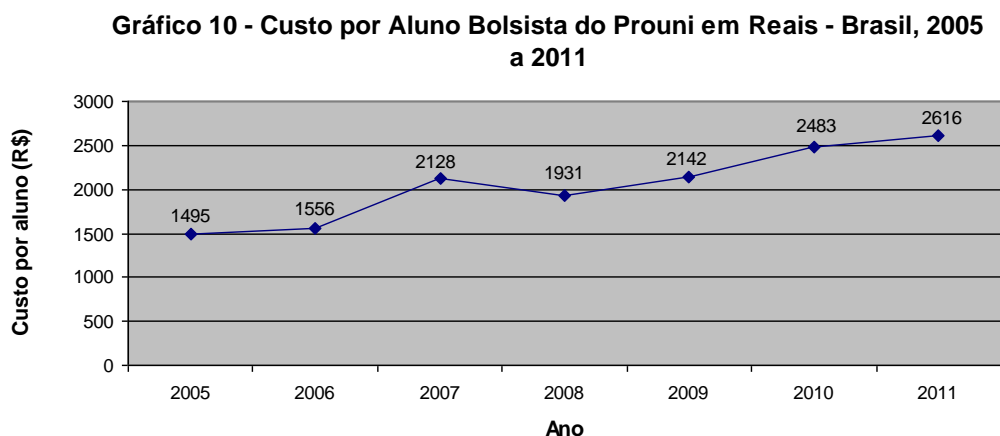
A seguir serão apresentados os resultados dos dados observados através da análise de informações provenientes do MEC, do Inep e do TCU, visando a avaliar a implementação do Prouni e relacionar seus resultados com a política de avaliação da educação superior por meio do Sinaes.

2.4.1 Volume de Recursos Investidos no Programa

O custo financeiro por aluno bolsista do programa pode ser calculado considerando o valor “investido” pelo Estado e o número de estudantes atendidos. No caso do Prouni, o Estado não chega a investir, porque a política adota a estratégia de isenção de impostos para as instituições que ofertarem bolsas de estudo. Dessa forma, o Estado não chega a arrecadar para, posteriormente, investir; o valor investido pelo Estado está relacionado ao

montante de impostos que deixa de ser arrecadado para manutenção das bolsas do programa nas instituições particulares.

Relacionando o volume de recursos em isenção de impostos desde o início do programa e o número de bolsas ofertadas pelas instituições vinculadas, apresentados nas Tabelas 1 e 2 (capítulo 1), verificamos no Gráfico 10 o custo anual do programa por estudante.



Fonte: elaboração da autora, com base em dados do Sisprouni e da SESu/MEC

Para as IES, o programa representou, no início de sua implementação, uma estratégia importante para a redução de custos, entretanto seria necessário analisar cada instituição isoladamente para verificar se a manutenção das bolsas tem sido financeiramente vantajosa. Tal análise deve considerar os custos de manutenção da infraestrutura física das IES, da qualificação do corpo docente e de técnicos-administrativos e de atualização dos currículos. Entretanto, tal análise não constitui o foco do presente estudo.

Considerando apenas os custos financeiros do programa, observa-se que o valor investido pelo governo é relativamente baixo. Caso o custo anual por estudante fosse transformado em mensalidades e comparado aos valores cobrados pelas IES particulares, seria verificado que o programa é vantajoso para o governo enquanto alternativa de formação de nível superior às IES públicas.

O Tribunal de Contas da União havia demonstrado, anteriormente, que o custo do programa por aluno varia quando se considera as instituições por tipo, separadamente. De acordo com o TCU (2009), o custo anual de uma bolsa do Prouni em mantenedoras de IES com fins lucrativos é de R\$ 5.935,00; nas IES

sem fins lucrativos não beneficentes o custo é de R\$ 10.992,00 e nas IES sem fins lucrativos beneficentes o custo é de R\$ 12.515,00, com base em dados das declarações de imposto de renda de pessoa jurídica, de 2006, recebidos pela Receita Federal do Brasil. O cálculo feito pela Receita Federal levou em conta a renda informada pelas mantenedoras e o percentual dessa renda que corresponderia ao montante de imposto devido, considerando o tipo de instituição³³. Baseando-se nesse cálculo, o custo mensal da bolsa por aluno para o Estado seria de R\$ 786,00. Entretanto, o MEC observou que “[...] a renúncia fiscal das entidades sem fins lucrativos não se aloca ao Programa”, pois as entidades sem fins lucrativos possuem tratamento tributário próprio (BRASIL. MEC. SESu, p. 2012, p. 29).

É importante questionar, entretanto, se o baixo custo para manutenção do programa está relacionado às características das IES vinculadas ao Prouni e se reflete na qualidade dos cursos. É certo que grande parte das IES vinculadas ao programa ofertam apenas o ensino, não tendo a obrigatoriedade de investimento em pesquisa e extensão, como será verificado mais à frente. Nesse sentido, Fernandes (2009, p. 14) ressalta a importância de cada atividade desenvolvida na educação superior:

a qualidade da atividade de ensino refere-se às características que contribuem para a formação do profissional para melhor atuar no mercado de trabalho, como o melhor preparo e dedicação dos docentes, a diversificação de materiais de consulta disponíveis aos alunos e o maior nível de preparação destes. No caso da atividade de pesquisa, consideram-se os atributos relacionados à geração de novos conhecimentos, técnicas e produtos tecnológicos para a sociedade. E na atividade de extensão, observam-se características que mostrem a maior interação da universidade com a sociedade.

O cálculo apresentado no Gráfico 10, ao relacionar o número de bolsas ofertadas e o volume de recursos investidos no programa em isenção de impostos às mantenedoras, não abrange o fato de que parte das bolsas

³³ O cálculo do custo das bolsas por aluno pela Receita Federal, a pedido do TCU considerou o Índice de Equivalência construído pelo próprio Tribunal. Tal índice diferencia o custo das bolsas integrais e das bolsas parciais, além de diferenciar as bolsas concedidas desde o início do ano daquelas concedidas a partir do segundo semestre, já que a renúncia fiscal é calculada por ano (BRASIL. TCU, 2009, p. 72).

ofertadas não são preenchidas e, apesar disso, as instituições recebem isenção total quanto aos impostos previstos na lei que institui o Prouni.

Portanto, o custo de manutenção do programa deve considerar o número de estudantes atendidos e a qualidade do atendimento³⁴. Enquanto a análise do quantitativo de estudantes deve desconsiderar as bolsas não utilizadas, para análise da qualidade do atendimento, é preciso considerar também a organização acadêmica das instituições que recebem estudantes por meio do programa, bem como as atividades desenvolvidas por estas.

2.4.2 Organização Acadêmica

O artigo 12 do Decreto 5.773/2006 definiu que “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”. Dessa forma, este revogou o Decreto 3.860/2001 e o Decreto 5.225/2004, segundo os quais as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino classificavam-se como universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, faculdades de tecnologia, institutos ou escolas superiores e centros federais de educação tecnológica.

O artigo 207 da Constituição Federal determina que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. O artigo 52 da LDB define que as universidades são voltadas para a formação, a pesquisa e a extensão e que possuem as seguintes características:

- I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;
- II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;
- III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral (BRASIL, 1996, art. 52).

³⁴ Para fim de comparação com os estudos de qualidade do gasto social na educação básica, recomenda-se a leitura do Parecer nº 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que trata do *Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)*.

A LDB, portanto, deixa claras as expectativas quanto às atividades a serem desenvolvidas dentro das universidades e quanto à titulação de seu corpo docente. Entretanto, a lei não define as categorias de centro universitário e faculdade. Quanto à autonomia, a lei cita em seu artigo 53 que as universidades poderão criar ou extinguir cursos e fixar o número de vagas e os currículos; em relação às demais instituições, a lei cita que “atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público” (Brasil, 1996, art. 54, § 2º).

O projeto de lei nº 7.200/2006 – proposta de Lei de Reforma Universitária – ressalta entre os requisitos mínimos das universidades, a “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, ratificando o disposto na LDB. No mesmo projeto de lei, os centros universitários devem atender, entre outros, aos seguintes requisitos: estrutura pluridisciplinar, programa institucional de extensão, um quinto de seu corpo docente em regime de tempo integral e um terço de seus docentes com titulação de mestrado ou doutorado. Portanto, não há obrigatoriedade explícita, mesmo no projeto de lei, de desenvolvimento de pesquisa pelos centros universitários. O artigo 18 do projeto de lei classifica as faculdades como

instituições de ensino superior que tenham como objetivo precípua a formação pessoal e profissional de garantida qualidade científica, técnica, artística e cultural, e que atendam ao requisito mínimo de um quinto do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em efetivo exercício docente (BRASIL, CD³⁵).

Os centros universitários não estão definidos pela lei, mas apenas caracterizados, pelo Decreto Federal nº 5.786/2006. Conforme o decreto, os centros universitários devem possuir um quinto de seu corpo docente contratado em regime de trabalho de tempo integral e um terço dos docentes, pelo menos, com titulação de mestrado ou doutorado. O decreto não prevê como obrigatoriedade o desenvolvimento de pesquisa e extensão. Por outro lado, o decreto prevê que os centros universitários poderão criar e extinguir cursos e aumentar o número de vagas destes, assim como as universidades.

³⁵ Aguarda aprovação para publicação.

A Resolução CNE/CES nº 1/2010 comenta que a criação de centros universitários ocorrerá por transformação de faculdades já em funcionamento, desde que obtenham conceito igual ou superior a 4 na avaliação institucional externa do Sinaes, além de atender a outros requisitos, entre os quais:

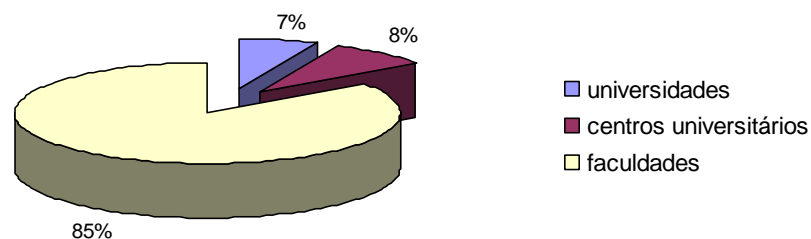
- I - mínimo de 20% (vinte por cento) do corpo docente contratado em regime de tempo integral;
- II - mínimo de 33% (trinta e três por cento) do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III - mínimo de 8 (oito) cursos de graduação reconhecidos e com conceito satisfatório obtido na avaliação realizada pelo Ministério da Educação;
- IV - plano de desenvolvimento institucional e proposta de estatuto compatíveis com a solicitação de transformação em Centro Universitário;
- V - programa de extensão institucionalizado nas áreas do conhecimento abrangidas por seus cursos de graduação;
- VI - programa de iniciação científica com projeto orientado por professores doutores ou mestres, podendo também oferecer programas de iniciação profissional ou tecnológica e de iniciação à docência;
- VII - plano de carreira e política de capacitação docente implantados;
- VIII - biblioteca com integração efetiva na vida acadêmica da Instituição e que atenda às exigências dos cursos em funcionamento, com planos fundamentados de expansão física e de acervo;
- IX - não ter firmado, nos últimos 3 (três) anos, termo de saneamento de deficiências ou protocolo de compromisso com o Ministério da Educação, relativamente à própria Instituição ou qualquer de seus cursos;
- X - não ter sofrido qualquer das penalidades de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394/1996, regulamentado pelo art. 52 do Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL. MEC, 2010, art. 2º).

Portanto, a organização acadêmica de uma instituição demonstra as atividades desenvolvidas por esta e as características de seu corpo docente, o que são fortes fatores para influenciar na qualidade da formação de seus estudantes e da produção de conhecimento.

Entre as prerrogativas relacionadas à organização acadêmica, ressalta-se a autonomia atribuída às universidades e centros universitários para criação de novos cursos. Às faculdades é exigida a avaliação presencial por comissão de especialistas quanto às condições de oferta e proposta do curso e, posteriormente, autorização pelo Ministério da Educação.

O Gráfico 11 demonstra o percentual de instituições vinculadas ao Prouni no primeiro semestre de 2013, considerando sua organização acadêmica.

Gráfico 11 - Instituições de Educação Superior Vinculadas ao Prouni por Organização Acadêmica - Brasil, 2013



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados obtidos através do SIC/MEC

É importante considerar que o desenvolvimento de pesquisa dentro das IES requer um aporte de recursos humanos e materiais, visando atender às especificações dos organismos de fomento e às exigências próprias de cada área de concentração, entre as quais as normas de segurança, a conduta ética e as normas sanitárias. Para tanto, é necessária a organização de laboratórios didáticos e especializados, material para experimentação e/ou equipamentos para registro de informações, além de supervisão técnica. Quanto à supervisão acadêmica, o docente deve possuir titulação compatível com o nível de pesquisa desenvolvido. Além disso, a IES deverá contar com programas de pós-graduação, como prosseguimento aos programas de iniciação científica oferecidos na graduação. Por outro lado, a pesquisa dentro das IES é responsável por grande parte da produção de conhecimentos e produtos, o que pode proporcionar a atualização constante dos materiais de ensino, das bibliografias e até dos currículos.

Quanto à extensão, o estudante bolsista acaba desenvolvendo apenas nas instituições que ofereçam suporte às atividades junto à comunidade, apesar da relevância social de tal ação.

A legislação que rege o Prouni não faz exigência quanto às atividades que devem ser desenvolvidas pelas IES vinculadas ao programa e não faz restrição quanto ao tipo de organização acadêmica. Portanto, o menor número de universidades e centros universitários que ofertam bolsas por meio do

programa reflete a existência de um maior número de faculdades atuando no País, mas, também, um direcionamento para a oferta apenas do ensino e para uma formação mais restrita, ou seja, atendendo apenas ao ensino e excluindo a pesquisa e a extensão.

2.4.3 Avaliação das Instituições Vinculadas ao Prouni pelo Sinaes

A avaliação das IES pelos Sinaes inclui a avaliação institucional externa, realizada por comissão de especialistas, presencialmente, a qual resulta no conceito institucional (CI). Paralelamente, a instituição deverá manter processo constante de autoavaliação, internamente, realizada por sua Comissão Própria de Avaliação (CPA).

No primeiro semestre de 2013 estão vinculadas ao Prouni 1078 instituições em todo o Brasil. Na Tabela 4, observamos o número de instituições de acordo com os resultados em avaliações institucionais externas – resultando no Conceito Institucional (CI) – e com o Índice Geral de Cursos (IGC), considerando a escala de 1 a 5 do Sinaes.

Tabela 4 – Número de instituições vinculadas ao Prouni por conceitos em avaliações institucionais do Sinaes, 2013 - Brasil

Conceito Atribuído	Número de Instituições	
	Conceito Institucional (CI)	Índice Geral de Cursos (IGC)
1	1	3
2	28	216
3	619	588
4	242	63
5	33	4
Sem conceito	0	109
Conceito ausente	155	95
TOTAL	1078	1078

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados obtidos através do SIC/MEC e Cadastro e-MEC

Cruzando a relação das instituições vinculadas ao Prouni, sua organização acadêmica e os resultados em avaliações, observamos nas Tabelas 4 e 5 que as principais instituições a ofertarem vagas através do programa são também aquelas com conceitos mínimos satisfatórios, mesmo tendo as atividades de pesquisa e extensão – que são onerosas – como facultativas.

Tabela 5 – Número de instituições vinculadas ao Prouni por conceitos em avaliações institucionais externas e organização acadêmica, 2013 - Brasil

Conceito Atribuído	Conceito Institucional (CI)		
	Faculdades	Centros Universitários	Universidades
1	1	0	0
2	27	1	0
3	547	42	30
4	181	36	25
5	21	3	9
Sem conceito	0	0	0
Conceito ausente	140	6	9
TOTAL	917	88	73

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados obtidos através do SIC/MEC e Cadastro e-MEC

Quanto aos dados das Tabelas 4 e 5, é necessário diferenciar a expressão “sem conceito” da expressão “conceito ausente”. Na Tabela 5, a IES pode obter o *status* “conceito ausente” para o CI quando não recebeu comissão avaliadora *in loco*. Na Tabela 5, o IGC da IES é considerado “sem conceito” quando a instituição ainda não completou um ciclo avaliativo de três anos do Sinaes, dessa forma seus cursos não foram avaliados por meio do Enade e não é possível calcular o índice; o conceito “ausente” é utilizado quando o índice não foi calculado ou quando o índice não foi publicado pelo MEC, devido a impedimentos, como a tramitação de ações judiciais, por exemplo.

A Tabela 5 demonstra que 14,37% (155) das IES não possuem conceito institucional, o que significa que tal percentual de instituições vinculadas ao Prouni não recebeu visita de comissão de avaliadores *in loco*. Do total de IES que ofertam cursos por meio do programa, 2,69% (29) receberam conceito insatisfatório em avaliação presencial e 57,42% (619) atingiram o referencial mínimo de qualidade. Das IES, 25,51% (275) obtiveram conceito institucional de qualidade superior (conceitos 4 e 5) a partir de avaliação presencial por comissão de avaliadores.

Tabela 6 – Número de instituições vinculadas ao Prouni por conceitos do Índice Geral de Cursos e organização acadêmica, 2013 - Brasil

Conceito Atribuído	Índice Geral de Cursos (IGC)		
	Faculdades	Centros Universitários	Universidades
1	3	0	0
2	209	4	3
3	458	75	55
4	45	7	11
5	4	0	0
Sem conceito	109	0	0
Conceito ausente	89	2	4
TOTAL	917	88	73

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados obtidos através do SIC/MEC e Cadastro e-MEC

Considerando o IGC, que leva em conta as médias dos CPCs e a média dos mestrados e doutorados, 20,31% (219) das IES ligadas ao Prouni possuem conceito insatisfatório, 54,54% (588) possuem o conceito referencial mínimo de qualidade no Sinaes e 6,21% (67) atingem um conceito acima do mínimo. Do total, 18,92% (204) das IES não possuem um conceito referencial relativo ao IGC.

Os dados das Tabelas 4 e 5 reafirmam que a maioria das IES vinculadas ao Prouni são faculdades que atendem apenas ao referencial mínimo de qualidade e parte delas obteve conceito insatisfatório ou não há um referencial de qualidade.

Além dos resultados em avaliações de instituições vinculadas ao Prouni, há que se considerar os cursos que não estão aptos a serem vinculados ao programa devido a impedimentos relacionado à avaliação, seja por terem sido mal avaliados seja por não terem sido avaliados ainda.

O Tribunal de Contas da União (TCU) cruzou os dados referentes aos cursos incluídos no Prouni com os dados das avaliações pelo Enade em 2004, 2005, 2006 e 2007 e demonstrou que 34,65% dos cursos então vinculados ao programa nunca tinham sido avaliados e 20,9% tinham obtido conceito inferior a 3 no Enade (Brasil, TCU, 2009).

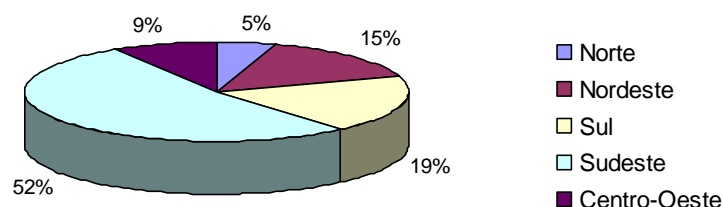
De todos os cursos em atividade no País, os dados do MEC demonstram que 45,9% deles ainda não passaram por avaliação através do Enade e 54,1% não passaram por avaliação *in loco*, sendo que em alguns casos os cursos não passaram por qualquer uma dessas avaliações. Tais dados apontam que a operacionalização do processo de avaliação ainda não

oferece um panorama completo da qualidade dos cursos em atividade no País. O impacto desse fato para uma política como a do Prouni é que a desvinculação dos cursos inadequados ainda depende de que os cursos sejam avaliados.

2.4.4 Distribuição Geográfica

Retomando os dados apresentados no capítulo 1, observamos no Gráfico 12 a distribuição das bolsas entre as regiões.

Gráfico 12 - Distribuição das Bolsas do Prouni por Região - Brasil - 2005 a 2012



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Sisprouni

Os dados permitem observar que a distribuição das bolsas segue a tendência da educação superior no País: a Região Sudeste, por apresentar maior número de instituições, concentra um maior número de cursos vinculados ao programa. Se, por um lado, o Reuni tem sido utilizado para cumprir uma das metas do governo – a “interiorização” da oferta de cursos superiores –, o mesmo não tem sido considerado no Prouni.

Tabela 7 – Distribuição das Instituições Vinculadas ao Prouni por Região, por Organização Acadêmica – Brasil, 2013

Região	Número de Instituições			
	Faculdade	Centro Universitário	Universidade	TOTAL (%)
Centro-Oeste	74	6	5	85 (7,88%)
Nordeste	145	10	8	163 (15,12%)
Norte	24	3	1	28 (2,59%)
Sudeste	525	60	43	628 (58,25%)
Sul	149	9	16	174 (16,14%)
TOTAL	917	88	73	1078

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados obtidos através do SIC/MEC e Cadastro e-MEC

Como pode ser observado na Tabela 7, ao considerar a distribuição das instituições que ofertam cursos por meio do Prouni, verifica-se a mesma tendência em relação à distribuição das bolsas pelo País: há uma maior concentração de IES ligadas ao programa no sudeste, considerando todos os tipos de organização acadêmica.

2.4.5 Desvinculação de Cursos e Instituições do Prouni

Os relatórios elaborados após os primeiros procedimentos de supervisão do Prouni demonstram que diferentes fatores têm exigido maior rigor quanto à fiscalização das instituições e dos estudantes atendidos pelo programa.

Por ser uma política de financiamento da educação privada pelo Estado, as fraudes quanto aos critérios exigidos para ingresso pelo estudante no programa e/ou para adesão das instituições têm se tornado uma preocupação, tendo em vista que a política foi criada para ampliar o acesso dos estudantes carentes a esse nível de ensino.

Conforme o primeiro relatório de supervisão do programa, elaborado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação³⁶, os casos de desvinculação de estudantes são devidos às seguintes ocorrências: a) bolsistas com outro curso superior já concluído; b) bolsistas com rendimentos incompatíveis com os limites previstos para ingresso no programa; c) bolsistas matriculados simultaneamente em universidades públicas; d) bolsistas proprietários de veículos automotores, portanto com perfil incompatível para acesso ao financiamento. Em alguns casos, o mesmo bolsista foi enquadrado em duas ocorrências.

A supervisão dos estudantes vinculados ao programa tem sido feita através do cruzamento das informações disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e no Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam). Desde 2009, estudantes e instituições têm sido também supervisionados pela Receita Federal.

Dessa forma, o governo tem criado mecanismos para tentar impedir que a característica inicial do programa seja desvirtuada.

³⁶ Disponível na página eletrônica http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14681:processo-de-supervisao-encerra-1766-bolsas-e-desvincula-instituicoes&catid=212&Itemid=86. Acesso em 30 nov 2012.

A Tabela 8 apresenta os dados referentes à desvinculação de estudantes do programa devido a processo de supervisão realizado pelo MEC em 2009.

Tabela 8 – Desvinculação de Estudantes do Prouni devido a Ação de Supervisão pelo Ministério da Educação – Brasil, 2009

Motivo da desvinculação	Número de bolsas canceladas
Bolsistas com curso superior concluído	34
Bolsistas com rendimentos incompatíveis com o Prouni	561
Bolsistas matriculados em universidade pública	631
Bolsista proprietário de veículo automotor incompatível com o perfil socioeconômico do Prouni	598
TOTAL	1766 (58 bolsistas apresentaram mais de uma irregularidade)

Fonte: adaptado de dados do MEC, 2009b

No mesmo processo de supervisão de 2009, quinze instituições foram desvinculadas do programa e 31 assinaram termo de saneamento de deficiências³⁷ com o MEC. No caso das instituições, os principais motivos para sua desvinculação do programa estão na baixa ocupação de bolsas e na não emissão de termo aditivo: na primeira situação, enquadraram-se 74 instituições e, na segunda, 93.

O número de bolsas que cada instituição oferta nos processos seletivos do Prouni depende da quantidade de alunos ingressantes pagantes no ano anterior e do valor da mensalidade, informação que será repassada pela própria IES ao MEC (TCU, 2009). A emissão do termo aditivo funciona como mecanismo para redefinir o número de bolsas que devem ser ofertadas pela IES, à medida que o número de estudantes pagantes varia de um ano para o outro. Portanto, as duas situações consideradas para desvinculação de instituições em 2009 refletem no número de estudantes efetivamente

³⁷ O termo de saneamento de deficiências é um acordo escrito firmado entre a instituição e o MEC no qual a primeira se compromete a sanar irregularidades em prazo determinado pelo Ministério. Expirado o prazo para cumprimento das exigências, o MEC, através da Secretaria de Educação Superior, deverá verificar a documentação e as condições de funcionamento da instituição. O procedimento foi instituído inicialmente pela LDB em seu artigo 46, § 1º, em caso de constatação de irregularidades verificadas *in loco* em procedimento de avaliação para fim de autorização e reconhecimento de curso. Conforme o dispositivo, “após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia ou em descredenciamento” (Brasil, 1996, art. 46).

atendidos, pois interferem no cálculo do número de bolsas a serem ofertadas pelas instituições.

Passados quatro anos, através de decisão de 17 de maio de 2013 o MEC determinou a desvinculação de 266 mantenedoras de instituições de educação superior do programa por não terem apresentado comprovantes de regularidade tributária. Na mesma data, por meio da Portaria Normativa MEC nº 10, foi estabelecido que a adesão de novas instituições será precedida de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). É importante lembrar que, ainda durante a tramitação do projeto de lei para criação do programa, o Ministério da Fazenda emitiu mensagem de veto destacando que o texto autorizaria as mantenedoras a aderirem ao Prouni sem a necessidade de comprovação prévia de regularidade fiscal, o que seria postergado para o final de cada exercício. Por essa razão, o artigo 17 do projeto de lei foi vetado.³⁸

Tais ações de supervisão demonstram que a desvinculação tem ocorrido devido ao descumprimento de requisitos legais prévios para ingresso no programa e não devido à qualidade das instituições e dos cursos já vinculados. Além disso, a lei que instituiu o programa não exige que, para adesão ao programa, a IES já apresente conceitos satisfatórios no Sinaes.

A Portaria Normativa nº 22, de 13 de novembro de 2012, do MEC, determina em seu artigo 6º que só poderão ser ofertadas bolsas adicionais pelas instituições vinculadas ao Prouni em cursos presenciais e que tenham obtido conceito satisfatório no Sinaes, no Conceito de Curso (CC), no Conceito Preliminar de Curso (CPC) ou no Enade, nessa ordem. Portanto, para oferta das bolsas adicionais se reconhece a importância do conceito gerado a partir da avaliação *in loco*, pois o CC é o primeiro indicador de qualidade a ser considerado para que a instituição seja autorizada a aumentar a concessão do programa. De acordo com a portaria, não havendo o CC, poderá ser considerado o CPC e, não havendo também este último, poderá ser

³⁸ O artigo 17 do projeto de lei apresentava o seguinte texto: “A mantenedora de instituição de ensino superior que aderir ao Prouni passará a gozar da isenção prevista no art. 8º desta Lei pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo comprovar, ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público”.

considerado apenas o resultado no Enade. A portaria prevê ainda uma concessão ao dispor que

No caso dos cursos sem conceito (SC) e não avaliados (NA) no Enade, somente poderão ser ofertadas bolsas adicionais se o Conceito Institucional (CI) da IES for maior ou igual a 3 (três) ou, na hipótese de inexistência do CI, o Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição for maior ou igual a 3 (três) (BRASIL, MEC, 2012, art. 6º)

O dispositivo da portaria já estava previsto desde 2009. Contudo, a Portaria Normativa MEC nº 4, de 16 de abril de 2009, especificava que as bolsas adicionais só poderiam ser ofertadas para cursos que tivessem obtido conceito maior ou igual a 3 ou “sem conceito” no Enade, ou seja, ainda não era vinculado o conceito de curso. Isso demonstra que nos últimos anos o conceito de curso oriundo da avaliação *in loco* passou a constituir um referencial de qualidade de maior peso no funcionamento da política de concessão de bolsas.

Apesar da exigência de conceitos satisfatórios no Sinaes para a oferta de bolsas adicionais pelas instituições já vinculadas, a entrada inicial de uma IES no programa não depende desses indicadores.

Comparando as leis que instituem o Prouni e o FIES, observa-se ainda que para a concessão do financiamento estudantil, há maior rigidez quanto aos indicadores de qualidade: enquanto na lei do Prouni o curso só será desvinculado do programa após duas avaliações insatisfatórias consecutivas no Sinaes, na lei do FIES o financiamento só é concedido ao estudante se o curso escolhido já possuir avaliação satisfatória e, caso o curso venha a obter avaliação insatisfatória enquanto o aluno usufrui do financiamento, o curso será desvinculado e o estudante transferido para outro curso ou outra instituição, independentemente do número de vezes em que foi atribuído conceito insatisfatório ao curso.

A legislação e os dados aqui analisados demonstram, portanto, que as avaliações no âmbito do Sinaes não têm “balizado” a oferta de bolsas através do Prouni.

Finalizando as análises desse capítulo, os dados observados permitem concluir que a distribuição das bolsas do Prouni entre as regiões reproduz o padrão da política educacional no País: há uma concentração de instituições e bolsas na Região Sudeste, ainda que haja demanda nas outras regiões. Os

dados mostram ainda que, além da concentração de IES no sudeste, é também nesta região que há mais instituições aptas a desenvolverem atividades de pesquisa e extensão – universidades e centros universitários. É importante observar que a lei que institui o Prouni não faz qualquer exigência quanto ao tipo de organização administrativa ou quanto às atividades que devem desenvolver as IES que venham a aderir ao programa. Como resultado, a maior parte das instituições do programa são faculdades, voltadas prioritariamente para o ensino.

Quanto à qualidade das IES e dos cursos, os dados observados demonstram que parte das instituições que participam do programa não atende aos referenciais mínimos de qualidade e algumas sequer foram avaliadas. Isso demonstra a necessidade de aproximar mais as duas políticas – Prouni e Sinaes – atrelando-as com a finalidade de garantir o acesso a um ensino de qualidade.

É com base nessas constatações que será apresentado o plano de ação educacional no capítulo 3 deste trabalho.

3 O SINAES E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI

Alguns estudos já foram realizados visando a analisar a necessidade de políticas de ampliação do acesso à educação superior. Muitas críticas são feitas quanto à entrada maciça de estudantes na educação superior, considerando que não há uma estratégia clara para essa expansão que a relacione com a demanda por profissionais no mercado de trabalho.

Questiona-se também o incentivo do governo para entrada de estudantes em instituições privadas.

No primeiro caso, seria reducionista identificar a educação superior apenas como formação de mão-de-obra. É importante considerar que a vivência do estudante nos meios acadêmicos tem como uma de suas funções permitir que aquele tenha contato com o pensamento científico, ampliando a reflexão do estudante acerca do mundo – o que ainda precisa ser trabalhado no ensino médio – e ampliando suas perspectivas. Além disso, o Brasil vive um momento de crescimento econômico, porém, contraditoriamente, vivencia-se um chamado “apagão de profissionais”. Portanto, é importante que a formação de mão-de-obra não se restrinja à ocupação das vagas disponíveis, mas que forme profissionais capazes de gerar novos empregos, que possa empoderar os estudantes para que sejam empreendedores e que criem soluções para melhor aproveitamento dos recursos e profissionais disponíveis no mercado. Atualmente, esse papel tem sido exercido pela pós-graduação e não pela graduação, tornando esta última uma espécie de “degrau”. Questiona-se, então, a qualidade social da graduação.

No segundo caso, sem dúvida, o investimento na educação privada pelo Estado gera dúvidas devido ao estreitamento da distância entre o governo e os empresários da educação, pois, na última década, houve um crescimento no número de instituições e cursos, período que coincide com o de execução do Prouni.

Ultrapassando esses dois questionamentos – o investimento público no setor privado e a relação entre formação de mão-de-obra e demanda do mercado de trabalho –, mas sem desconsiderar sua importância, este estudo busca demonstrar que o sucesso de uma política que tem caráter afirmativo

depende da qualidade do atendimento. Traduzindo para o objeto de análise, o sucesso do Prouni depende da qualidade dos cursos e das instituições que ofertam bolsas através do programa. E o Sinaes, enquanto ferramenta de avaliação da educação superior, tem um importante papel na verificação e promoção da qualidade.

A proposta de ação educacional a partir dos dados analisados tem dois eixos: 1) ajustes no marco legal do Prouni, visando a dar mais clareza aos objetivos do programa e; 2) reorganização dos procedimentos de avaliação no âmbito do Sinaes, visando a aproximar as duas políticas. Sem desconsiderar a primeira proposta, visamos a desenvolver mais detidamente a segunda proposta.

Retomando o modelo de análise do ciclo de políticas, as primeiras proposições deste Plano de Ação Educacional (PAE) estão relacionadas à formulação da política, no que se refere à legislação que instituiu o programa e às portarias que, anualmente, definem a adesão de instituições e regras para a concessão de bolsas a estudantes.

A segunda linha de proposições para este PAE está relacionada aos procedimentos adotados na avaliação que afetam a implementação do programa.

3.1 Recursos para Implementação e Adequação Legal

A proposta deste PAE não prevê aumento nos recursos, pois está centrada na alteração dos procedimentos de operacionalização da avaliação de cursos, o que tem impacto na implementação do Prouni. A proposta prevê ainda adaptações no Cadastro e-MEC no que tange à divulgação de informações. Entretanto, convém observar que os recursos utilizados na ação de avaliação têm aumentado nos últimos cinco anos. De acordo com os relatórios de gestão do Inep, de 2006 a 2010, o crescimento médio do orçamento destinado à avaliação da educação superior – que inclui a realização do Enade e das avaliações *in loco* de cursos e instituições –, no período, foi de 2,54% de um ano para o outro. Caso essa tendência se mantenha para os próximos anos, o aumento no volume de recursos disponíveis poderá auxiliar na melhoria do sistema e-MEC, no que se refere a

dar a ele maior estabilidade e aporte de recursos humanos para ampliação do volume de dados disponibilizados e para acompanhamento e atualização de informações.

A primeira adequação deverá ser feita na legislação. A lei que institui o Prouni dispõe que os cursos vinculados ao programa que sejam avaliados insatisfatoriamente no Sinaes, por duas vezes consecutivas, sejam desvinculados. A lei, entretanto, não define qual eixo, dentro do Sinaes, deverá ser considerado. Dessa forma, inspirando-se no que já é exigido para a oferta de bolsas adicionais,³⁹ no lugar de definir critérios para desvinculação de cursos, deverão ser estabelecidos referenciais mínimos para sua manutenção no programa e cumprimento do disposto na Lei 11.096/2005, quais sejam:

- Obter conceito satisfatório na avaliação *in loco* – conceito de curso (CC);
- Obter conceito preliminar de curso (CPC) satisfatório, caso não tenha sido avaliado *in loco*;
- Obter conceito satisfatório no Enade, caso não possua CPC e não tenha sido avaliado *in loco*.

O cumprimento do artigo 7º da lei do Prouni seria cumprido considerando que a avaliação *in loco*, o cálculo do CPC e o Enade constituem, qualquer um deles, referenciais de qualidade dentro do Sinaes. Portanto, caso um curso obtenha CC insatisfatório, e na próxima avaliação *in loco* ou por meio do Enade, ou na divulgação do próximo CPC obtenha novamente conceito insatisfatório, esta avaliação já seria considerada a segunda avaliação consecutiva insatisfatória, podendo subsidiar a desvinculação de cursos do programa.

No caso específico do Enade, propõe-se que já para entrada no programa, o curso tenha participado do exame ao menos uma vez, anteriormente. Assim, automaticamente o curso estará inserido no ciclo avaliativo e os estudantes realizarão o exame a cada três anos.

Por tratar apenas da regulamentação do artigo 7º da lei 11.096/05, essa adequação deverá ser feita pelo Ministério da Educação, que poderá determiná-lo através de portaria normativa.

³⁹ Baseado na Portaria Normativa MEC nº 9, de 18 de maio de 2012.

A Figura 4 representa três situações que podem ocorrer a partir das alterações na legislação:

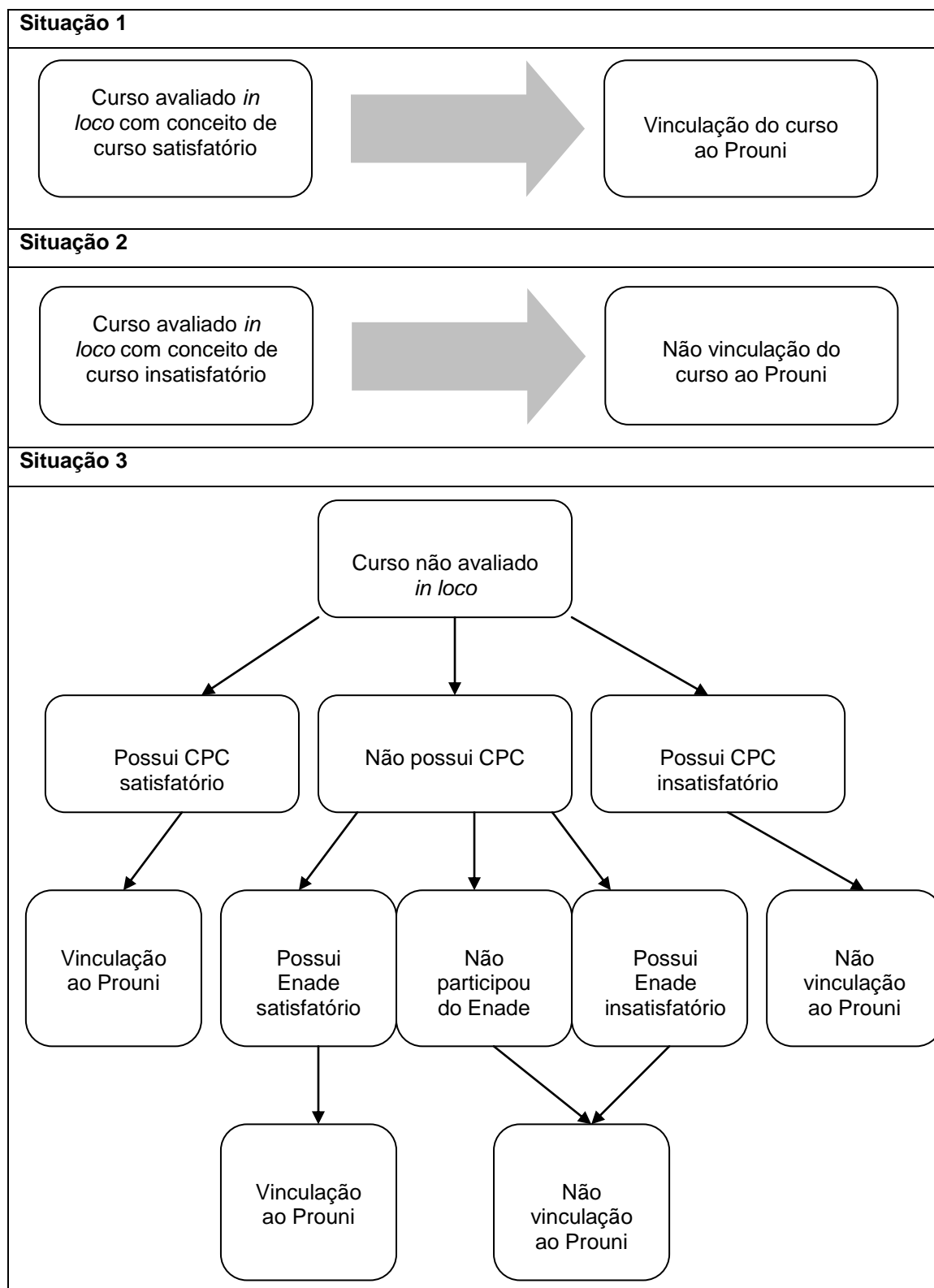


Figura 4. Alterações na Legislação do Prouni e Possíveis Impactos

Fonte: elaborado pela autora

Ao serem efetuadas as alterações propostas na legislação, poderão surgir questionamentos como os expostos abaixo:

1. Por que considerar o conceito preliminar de curso (CPC) um referencial para vinculação do curso ao Prouni antes do conceito no Enade?

Porque o Enade é resultante do desempenho do estudante no exame, apenas, enquanto o CPC considera, além deste, as informações sobre infraestrutura e organização didático-pedagógica prestadas pelos estudantes no questionário do Enade, além de dados do Censo da Educação Superior sobre o corpo docente.

2. Por que priorizar o conceito de curso (CC) e não o conceito preliminar de curso na vinculação ao programa?

Porque o conceito de curso considera os três aspectos do curso – a organização didático-pedagógica, o corpo docente e a infraestrutura, através dos indicadores apresentados no Quadro 1 – com base na avaliação presencial por especialistas; as informações prestadas no questionário do Enade pelos estudantes tendem a demonstrar a visão destes quanto aos aspectos acima, enquanto a observação presencial tem como referência o instrumento de avaliação de cursos – que é utilizado para a avaliação de todos os cursos do sistema federal de educação superior – e a legislação.

3. Por que um curso que possua CC satisfatório, enquanto o Enade e o CPC são insatisfatórios, poderia ser vinculado ao Prouni?

A avaliação presencial que subsidia o cálculo do CC, como exposto anteriormente, não é obrigatória em algumas situações, para autorização e renovação de reconhecimento do curso. Por outro lado, a participação no Enade – que subsidia o cálculo do CPC – é obrigatória a cada três anos, conforme o ciclo avaliativo do Sinaes. Assim, o resultado no Enade, poderia ser utilizado para atender ao critério previsto no artigo 7º da lei que institui o Prouni: caso o curso seja vinculado ao programa com CC satisfatório, mas com CPC e Enade insatisfatórios, o próximo resultado insatisfatório – no Enade, no CPC ou no CC – seria considerado para desvinculação do curso do programa.

4. A segunda situação apresentada na Figura 4 não faria com que um curso com resultados satisfatórios no Enade e no CPC não fosse

incluído no programa devido, unicamente, a um resultado insatisfatório na avaliação *in loco*?

Esse é um dos aspectos que poderia impedir a entrada de um grande número de cursos no programa e, conseqüentemente, o não atendimento a uma parte dos estudantes que demandam as bolsas de estudo. Entretanto, o presente plano de ação educacional prevê alterações nos procedimentos de avaliação visando a evitar esse efeito, como será apresentado no próximo tópico.

3.2 Alterações nos Procedimentos

Para que a proposta de adequação na legislação seja posta em prática, é necessário que os cursos que ofertam bolsas por meio do programa sejam avaliados *in loco* e que participem do Enade e, como foi constatado no capítulo 2, parte desses cursos nunca foi avaliado ou foi avaliado insatisfatoriamente.

Em relação à avaliação presencial de cursos, essa atualmente é realizada considerando as seguintes questões:

- a) Há recursos disponíveis para custear a avaliação?⁴⁰
- b) Há avaliadores credenciados, da área do curso a ser avaliado, disponíveis para realizar a avaliação?
- c) Há disponibilidade de meios de transporte e hospedagem para os avaliadores no período escolhido para a avaliação?
- d) Há disponibilidade da IES para receber a comissão de avaliadores?⁴¹

Para contribuir com o aprimoramento do Prouni, propõe-se que sejam inseridas prioridades dentro do fluxo de avaliações do Sinaes, a fim de agilizar a avaliação dos cursos vinculados ao programa. A Figura 5 apresenta as prioridades propostas para serem consideradas na avaliação de cursos.

⁴⁰ Os gastos para realização da avaliação presencial de cursos e instituições são custeados com recursos provenientes do pagamento da taxa de avaliação, instituída pela Lei nº 10.870/2004, pelas IES. Os recursos são utilizados para emissão de passagens dos avaliadores e pagamento de diárias, com os quais a própria comissão providencia sua hospedagem na cidade da IES onde a avaliação será realizada.

⁴¹ A IES não deve estar em férias ou recesso, em greve ou interdita para realização de eventos ou devido a calamidade pública.

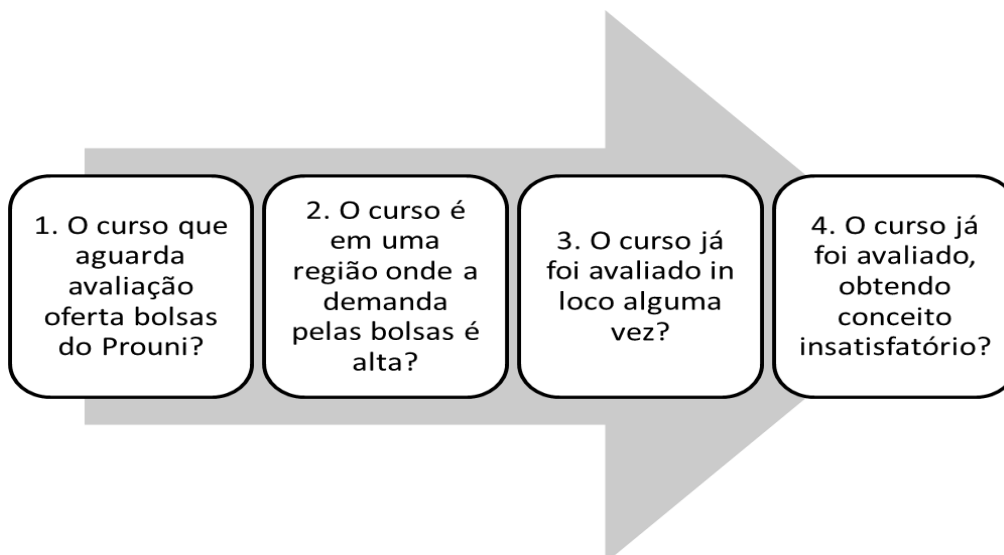


Figura 5. Prioridades a serem Implementadas na Avaliação de Cursos

Fonte: elaborado pela autora

O item 2 dependerá da análise da demanda por região, considerando o percentual de atendimento do programa em cada uma delas. Para isso, será necessário o acompanhamento de cada processo seletivo e o cruzamento entre o número de inscritos e o número de bolsas disponibilizadas, por região. Essa análise deverá ser feita automaticamente pelo Sisprouni, cabendo à SESu gerar o relatório gerencial, assim que o sistema for adequado, cruzando os dados.

Dessa forma, espera-se acelerar a avaliação *in loco* – e reavaliação – dos cursos ligados ao programa.

O relatório gerencial gerado pela SESu deverá ser encaminhado à Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep, responsável pelas ações de avaliação da educação superior, que deverá dar prosseguimento aos demais trâmites.

3.3 Obstáculos e Vigência

Um dos principais obstáculos para a implementação desse plano de ação educacional está na operacionalização, concomitante, de várias outras políticas relacionadas à educação superior, que também demandam atenção e recursos. Os cursos criados nas IFEs após o Reuni também precisam ser avaliados, assim como aqueles vinculados ao FIES: no primeiro caso, vários

cursos novos foram criados e precisam ser avaliados, enquanto no segundo, a concessão inicial do benefício ao estudante depende que o curso tenha sido avaliado satisfatoriamente.

Além disso, a cada ano são criados novos cursos em instituições privadas, que também precisam ser avaliados para terem seu reconhecimento, caso contrário os estudantes ficarão aguardando a avaliação para terem seus diplomas reconhecidos. Assim, propõe-se que as prioridades 1 e 2 sejam consideradas a cada 3 meses; as prioridades 3 e 4, caso adotadas, trarão impactos positivos para todos os cursos que precisam ser avaliados pela primeira vez – para fim de reconhecimento – ou reavaliados – por terem um conceito insatisfatório na avaliação anterior – e não apenas aos cursos do Prouni.

Retomando as alterações a serem implementadas na lei que institui o Prouni (apresentadas no tópico 3.1), é importante observar que a utilização do CPC como referencial de qualidade para vinculação de um curso ao programa esbarra no fato de que as respostas dos estudantes ao questionário do Enade não são dados objetivos, como já comentado. Por isso, é necessário, conjuntamente com as alterações propostas nos procedimentos de avaliação *in loco*, uma ação de fortalecimento no uso dos questionários, aprimorando-os no sentido de que as respostas se tornem comparáveis com os dados obtidos através do Censo da Educação Superior. Isso deverá ser feito alinhando-se as questões apresentadas aos alunos com as informações coletadas pelo Censo.

O plano deverá estar em vigência, no mínimo, até que todos os cursos atualmente vinculados ao programa sejam avaliados por duas vezes; à medida que novos cursos e IES entrem no programa, estes deverão ser priorizados, caso nunca tenham sido avaliados. Caso seja observado que o plano teve efeitos positivos – como o aumento do número de cursos ofertantes de bolsas avaliados no Sinaes e com conceitos satisfatórios – para a permanência de cursos de qualidade no programa, este deverá ser mantido enquanto o Prouni estiver em funcionamento.

3.4 Divulgação

Ultrapassando as fases da perspectiva do ciclo de políticas, modelo que inspirou este PAE, propõe-se, ainda, ajustes na forma de publicação das informações relativas ao Prouni e ao Sinaes. Atualmente, os dados relativos ao Prouni são organizados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e divulgadas através do Sistema Informatizado do Prouni (Sisprouni).

Os dados do Sinaes, por sua vez, são compilados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) e pelo Inep, e divulgados pelo Cadastro e-MEC, cabendo à primeira a gestão do sistema e ao segundo “nutri-lo” com dados referentes às avaliações.

Observa-se, entretanto, que não há integração entre os sistemas. Portanto, para o estudante interessado em ingressar em um curso que oferta bolsas através do programa, caso queira verificar os resultados desse curso em avaliações, será necessário consultar os dois sistemas. Sabe-se que, muitas vezes, o estudante que concorre a uma bolsa do programa tem o objetivo de ingressar na educação superior, ainda que o curso que disponibiliza a bolsa não demonstre um histórico de qualidade de acordo com os padrões estabelecidos pelo meio acadêmico e pelo governo. Por outro lado, cabe ao Estado não apenas o atendimento, ou seja, não apenas garantir a oferta de bolsas, mas incentivar que os estudantes ingressem em cursos de qualidade, conforme os próprios critérios estatais. Tal estratégia deve ser adotada, inclusive, objetivando a reduzir a evasão de bolsistas.

Propõe-se, então, a divulgação no Cadastro e-MEC de cada curso que oferece bolsa do Prouni, pois, se atualmente o estudante apenas verifica no Sisprouni a disponibilidade do benefício e, caso possua a informação, recorre ao e-MEC para verificar os indicadores de qualidade do curso, dessa forma, a disponibilização da informação ocorreria na ordem inversa: através da consulta no Cadastro e-MEC o estudante teria as informações básicas do curso, seus resultados em avaliações, se o curso é reconhecido, se o curso ou IES passou por processo de supervisão – informações hoje disponíveis no sistema – e posteriormente verificaria se o curso possui bolsas do Prouni.

Ao se fazer a busca por uma IES no Cadastro e-MEC, estão atualmente disponíveis as seguintes informações, na página inicial, como pode ser observado na Figura 6: código da instituição junto ao MEC, nome da instituição, organização acadêmica, categoria administrativa, Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos (IGC) mais recentes.

The screenshot shows the e-MEC website interface. At the top, there are navigation links: Consultar Cadastro, Perguntas Frequentes, MEC LEGIS MecLegis, Inscrição para BASIs, and Regulação / Avaliação. The main heading is 'Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados'. Below this, there are three tabs: Consulta Interativa, Consulta Textual (selected), and Consulta Avançada. A search input field contains 'universidade' and a 'Pesquisar' button. Below the search bar, there is a result summary: 'Resultado da Consulta Por : INSTITUIÇÃO(IES) -> NOME OU SIGLA'. To the right of this summary are links for 'Exportar Pdf' and 'Exportar Excel'. Below the summary is a table with the following data:

Código	Instituição(IES)	Organização Acadêmica	Categoria Administrativa	CI	IGC
UNIVERSIDADE		Universidade	Privada sem fins lucrativos	4	3

At the bottom of the page, there is a copyright notice: '© 2013 Ministério da Educação - Sistema e-MEC. Todos os direitos reservados.' and the e-MEC logo.

Figura 6. Página inicial do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição

Fonte: Cadastro e-MEC

Ao abrir a opção de consulta aos detalhes da instituição pesquisada, conforme a Figura 7, podem ser verificadas informações relativas a: mantenedora, representante legal, endereço, oferta de cursos a distância, ato regulatório de credenciamento e reconhecimento (se houver), relação de cursos ofertados pela instituição, processos em trâmite no MEC e ocorrências adicionais.

Instituição de Educação Superior Endereço 

[DETALHES DA IES](#)
[ATO REGULATÓRIO](#)
[CURSOS](#)
[PROCESSOS E-MEC](#)
[OCORRÊNCIAS](#)

MANTENEDORA

Mantenedora :

CNPJ :

Natureza Jurídica:

Representante Legal:

IES

Nome da IES -
Sigla :

Endereço: Nº:

Complemento: CEP:

Bairro:

Município UF:

Telefone: Fax:

Endereço: Nº:

Complemento: CEP:

Bairro:

Município UF:

Telefone: Fax:

Organização Acadêmica: Sítio:

Categoria Administrativa: E-mail:

Comunitária: Filantrópica:

Confessional:

EAD * Essa IES possui cursos de educação a distância.

ÍNDICES

Índice	Valor
CI - Conceito Institucional:	4
IGC - Índice Geral de Cursos:	3
IGC Contínuo:	2.8400

Figura 7. Página do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição Referente aos Dados Detalhados

Fonte: Cadastro e-MEC

Propõe-se que tanto na página inicial (Figura 6) quanto na página de detalhes (Figura 7) seja informado se a IES está vinculada ou não ao programa, assim como é informado se a instituição oferta cursos a distância.

Na aba que detalha os cursos ofertados, podem ser observadas as seguintes informações, conforme a Figura 8: código do curso, modalidade (presencial ou a distância, nome do curso, unidade da federação e município

onde é ofertado, conceito no Enade, Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Conceito de Curso (CC).

The screenshot shows the e-MEC system interface. At the top, there are tabs for 'Instituição de Educação Superior', 'Endereço', and 'Curso'. Below these, there is a 'DETALHES' button. The main content area is divided into two sections: 'DETALHES DA IES' and 'RELAÇÃO DE CURSOS'. In the 'DETALHES DA IES' section, there is a field for '(Código) Nome da IES:' with the value 'UNIVERSIDADE'. To the right of this field, there is a red arrow pointing to the text '(Instituição vinculada ao Prouni)'. Below this, the 'RELAÇÃO DE CURSOS' section contains a table with columns: Código, Modalidade, Grau, Curso, UF, Município, ENADE, CPC, and CC. The table has two rows of data. At the bottom of the page, there is a pagination control showing 'Registro(s): 1 a 2 de 2' and 'Página 1 de 1'.

Código	Modalidade	Grau	Curso	UF	Município	ENADE	CPC	CC
	A Distância	Bacharelado	ADMINISTRAÇÃO		Vários municípios	3	4	4
	Presencial	Bacharelado	ADMINISTRAÇÃO			3	4	5

Figura 8. Página do Cadastro e-MEC em Busca Textual por Nome da Instituição Referente aos Cursos Ofertados

Fonte: Cadastro e-MEC

Assim como em relação à página inicial, propõe-se também no detalhamento dos cursos ofertados que seja informado se o curso pesquisado oferta bolsas do Prouni, durante o período de matrícula no programa.

Dessa forma, a reorganização dos procedimentos, vinculando as duas políticas, se concluirá na publicidade conjunta de seus resultados, permitindo maior transparência quanto ao cumprimento do disposto no artigo 7º, inciso II, § 4º da lei do Prouni, que cabe relembrar neste momento:

O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei (BRASIL, 2005a).

3.5 Considerações Finais

O presente trabalho foi construído partindo da ideia inicial de verificar se o investimento feito pelo Estado na oferta de bolsas de estudos em instituições privadas de educação superior vem acompanhada da qualidade dos cursos

ofertados. Optou-se então por analisar o Programa Universidade para Todos (Prouni) e a renúncia fiscal como política de incentivo governamental à oferta de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, ou seja, como a isenção de impostos às instituições, prevista nesse programa, tem refletido na oferta de ensino de qualidade para os bolsistas.

O modelo de “investimento” pelo Estado por meio da renúncia fiscal é uma boa alternativa para garantir o uso de recursos públicos em políticas sociais como a educação, especialmente em ações voltadas para a garantia do acesso ao sistema educacional para camadas de baixa renda da população historicamente excluídas, dando às políticas um caráter redistributivo; em um modelo tradicional de arrecadação de impostos, o recurso seria arrecadado e entraria no orçamento total do governo, sendo dividido entre todas as áreas de investimento público. Entretanto, sob a premissa de promoção da equidade e da justiça social, não se pode esquecer a importância da qualidade do gasto público, nesse caso representada pela qualidade dos cursos que recebem bolsistas do Prouni, pois a própria garantia da qualidade do ensino ofertado aos bolsistas demonstra o foco no sujeito atendido, não desvirtuando a política para atendimento ao interesse das instituições privadas de educação superior, qual seja a isenção total dos impostos discriminados no programa.

Considerando-se que cada IES vinculada ao Prouni deve oferecer um número de bolsas para cada um de seus cursos, uma dificuldade observada ao longo da pesquisa residiu em analisar a qualidade dos cursos manualmente, através de seus resultados em avaliações do Sinaes. Por essa razão, optou-se por priorizar a análise dos resultados em avaliações das 1078 IES atualmente participantes do programa, e não de cada curso. Em um estudo de caso, isolando um pequeno número de IES, seria possível verificar a qualidade dos cursos ligados ao programa por área; outra possibilidade seria verificar se de fato são oferecidas bolsas em todos as modalidades – presencial e a distância –, em todos os turnos – diurno, vespertino, noturno e integral – e se são ofertadas bolsas em todos os cursos de cada IES vinculada ao programa na proporção correta. O TCU (2009) inclusive já havia alertado sobre a possibilidade de as instituições ofertarem número menor de bolsas em cursos mais caros e mais concorridos e, ainda assim, obterem a isenção total dos impostos garantida pela adesão ao Prouni.

Um dado importante observado está no aumento da demanda pelo programa. Supunha-se, inicialmente, que a demanda pela educação superior privada diminuiria ao longo do tempo, devido à maior concorrência entre as instituições, ocasionada pelo crescimento do número de cursos ofertados nos últimos anos. Entretanto, os dados analisados durante essa pesquisa demonstraram que a demanda pelas bolsas do Prouni continuam crescendo a cada ano. Esse fato mostra, por um lado, uma maior aceitação do programa pela sociedade e exige, por outro lado, o fortalecimento dos mecanismos para comprovação do cumprimento, pelo candidato, dos requisitos mínimos exigidos para a concessão da bolsa. É necessário também investir em ações que reduzam a evasão, para que a demanda diminua ao longo do tempo.

Pensando na importância desse programa de financiamento no futuro e de forma conjunta com a educação básica, não se pode esquecer a meta nº 3 do PNE 2011-2020, qual seja: “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nessa faixa etária”. Esse desafio que hoje se impõe para as redes de ensino da educação básica, sem dúvida, aumentará a demanda pela educação superior nos próximos anos. Portanto, o País deverá estar apto a promover a continuidade dos estudos para esses alunos.

Espera-se, portanto, que as questões levantadas ao longo deste trabalho e os obstáculos explicitados possam subsidiar outras pesquisas, com o objetivo de garantir a qualidade do gasto público e o atendimento ao estudante em cursos de qualidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. O Vínculo Avaliação-Regulação-Financiamento nas IES Brasileiras: Desafios para a Gestão Institucional. **RBPAE**. V. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

ANDRÉS, A. **Financiamento Estudantil no Ensino Superior**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível na página eletrônica http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/2011_2085_1.pdf. Acesso em 19 set 2012.

BOTO, C. A Educação Escolar como Direito Humano de Três Gerações: Identidades e Universalismos. In **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 777 – 798. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a04.pdf>. Acesso em 02 jun 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 21 mai 2013.

_____. Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006 (a). Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de maio de 2006, Seção 1, p. 6. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Decreto Federal nº 5.786, de 24 de maio de 2006 (b). Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 2006, Seção 1, Página 9. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Decreto Federal nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de abril de 2007, Seção 1, Página 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 30 nov 2012.

_____. Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008. Institui o Programa de Extensão Universitária – PROEXT. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º de julho de 2008, seção 1.

_____. Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de junho de 2010, seção 1.

_____. Decreto Federal nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de julho de 2010, Seção 1, Página 5. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996, Seção 1, p. 27833. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 15 set 2012.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (a). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de janeiro de 2001, Seção 1, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10172.htm. Acesso em 15 set 2012.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (b). Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de julho de 2001, Seção 1, Página 2. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10260.htm. Acesso em 01 out 2012.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (a). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de abril de 2004, Seção 1, Página 3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em 15 set 2012.

_____. Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 (b). Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de maio de 2004, Seção 1, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/lei/l10.870.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (a). Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de janeiro de 2005, Seção 1, Página 7. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em 15 set 2012.

_____. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005 (b). Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 26 de setembro de 2005, Seção 1, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/L11180.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de novembro de 2009, Seção 1, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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 nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro de 2011, Seção 1, Edição Extra, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Câmara dos Deputados (CD). **Projeto de lei nº 8.035 de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107. Acesso em 07 out 2012.

_____. _____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **Projeto de Lei nº 7.200 de 2006**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Mensagem nº 14, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de janeiro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância**. Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível na página eletrônica http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/in

strumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_mai_12.pdf. Acesso em 10 jun 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Número de Cursos, Matrículas, Concluintes, Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos – 1991 a 2010**. Disponível na página eletrônica <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em 04 nov 2012.

_____. _____. Avaliando o Desempenho no Enade de Bolsistas do Prouni. In: **Na Medida – Boletim de Estudos Educacionais do Inep**. Ano 1, n. 3. Brasília, DF: Inep, 2009a. Disponível em http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/na_medida_3.pdf. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília: 2010. Disponível na página eletrônica <http://portal.inep.gov.br/web/aceso-a-informacao/auditorias>. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. **SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da Concepção à Regulamentação**. 5. ed. Revisada e ampliada. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009b. 328 p.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira**. Disponível em <http://www.asduerj.org.br/documentos/pdf/interministerial.pdf>. Acesso em 21 mai 2013.

BRASIL. _____./ Ministério da Fazenda (MF). **Exposição Interministerial nº 61, de 10 de setembro de 2004**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. **Painel de Controle do MEC**. Disponível em <http://painel.mec.gov.br/>. Acesso em 21 mai 2013.

_____. _____. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 de dezembro de 2007, seção 1.

_____. _____. Portaria Normativa nº 04, de 05 de agosto de 2008 (revogada). Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores - CPC, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 de agosto de 2008, Seção 1, p. 19. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/16>. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009 (a). Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de julho de 2009, Seção 1, p. 17.

_____. _____. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (república em 2010). Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 23-31. Disponível em http://download.inep.gov.br/download//superior/2011/portaria_normativa_n40_12_dezembro_2007.pdf. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Portaria Normativa nº 9, de 18 de maio de 2012. Dispõe sobre procedimentos para adesão ao processo seletivo referente ao segundo semestre de 2012 de instituições de educação superior ao Programa Universidade Para Todos - Prouni, bem como para a emissão de Termo Aditivo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de maio de 2012, Seção 1, p. 10-12.

_____. _____. Portaria Normativa nº 22, de 13 de novembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de novembro de 2012, Seção 1, p. 48-49. Disponível em http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_detail_s&gid=186&Itemid=. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Portaria Normativa nº 10, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de instituições de ensino superior e a emissão de Termo Aditivo ao processo seletivo do Programa Universidade para Todos – Prouni referente ao segundo semestre de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de maio de 2013, Seção 1.

_____. _____. **Relatório de Medidas de Supervisão. Programa Universidade para Todos – Prouni**. Brasília: 2009 (b). Disponível na página eletrônica http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14681:processo-de-supervisao-encerra-1766-bolsas-e-desvincula-instituicoes&catid=212&Itemid=86. Acesso em 30 nov 2012.

_____. _____. Sistema Informatizado do Prouni – Sisprouni. Disponível em <http://siteprouni.mec.gov.br>. Acesso em 26 ago 2012.

_____. _____. Sistema Informatizado do Prouni – Sisprouni. **Quadros Informativos**. Disponível em http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=

137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Sistema Informatizado do Prouni – Sisprouni. **Representações Gráficas**. Disponível em http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136:representas-grcas&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147. Acesso em 21 mai 2013.

_____. _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de julho de 2010, Seção 1, p. 7. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Resolução nº 01, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de Centros Universitários. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de janeiro de 2010, Seção 1, p. 10. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14917&Itemid=866. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior (SESu). **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília, DF: 2012. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14946&Itemid=1166. Acesso em 02 jun 2013.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior (SESu). **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Brasília: 2009. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085. Acesso em 21 mai 2013.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)**/ Relator Ministro José Jorge. – Brasília: TCU, 2009. 145p. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf. Acesso em 02 jun 2013.

_____. Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/>. Acesso em 02 jun 2013.

BROOKE, N. (org.). **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. 520 p.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, nº 135, p. 817-839, set/dez 2008. Disponível em http://www.ppgp.caedufjf.net/moodledata/53/financiamento/fin_015.pdf. Acesso em 24 set 2012.

CARVALHO, C. H. A. de. O Prouni no Governo Lula e o Jogo Político em Torno do Acesso ao Ensino Superior. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº 96 – Especial, p. 979-1000, out 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 19 set 2012.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o Prouni no Governo Lula. In **Impulso**. Piracicaba, SP: 2005, p. 93 – 104.

CASALI, A. O que é Educação de Qualidade? In: MANHAS, C. (org.). **Quanto Custa Universalizar o Direito à Educação?** Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2011.

CONDÉ, E. S. **Abrindo a Caixa – Elementos para melhor compreender a análise das Políticas Públicas**. 2011. Material de Apoio da Disciplina Temas de Reforma da Educação Pública II. Plataforma do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Disponível em: www.ppgp.caedufjf.net. Acesso: 10/09/2012.

DEMO, P. **Educação e Qualidade**. Campinas, SP: Papirus, 1994, 11ed (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

FERNANDES, J. L. T., SILVA, C. A. T. (coautor). **Indicadores para a Avaliação da Gestão das Universidades Federais Brasileiras: um Estudo da Influência dos Gastos sobre a Qualidade das Atividades Acadêmicas do Período 1998 – 2006**. Dissertação de Mestrado. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/2qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Jose_Lucio.pdf. Acesso em 02 jun 2013.

GREGÓRIO, J. R. B. O Reuni na UFF e os impactos no quadro de pessoal docente. In: ANDES-SN. **Universidade e Sociedade**. Ano XXII, nº 50, junho de 2012. Disponível em <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1235501438.pdf>. Acesso em 21 mai 2013.

LIMA, L. C. A. Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio de Democratizar o Ensino Médio em 2016: o que Evidenciam as Estatísticas. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP**, Brasília, v. 92, nº 231, p. 268-284, mai/ago 2011. Disponível na página eletrônica <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1806/1603>. Acesso em 30 nov 2012.

LUDKE, M. ; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma Contribuição para a Análise de Políticas Educacionais. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

PEREIRA, O. A. V.; TAVARES JR., F. A Expansão do Ensino Superior e as Políticas Públicas: um Estudo do Prouni. In: **Revista Pesquisa e Debate em Educação/ UFJF**, v. 2, n. 1 (jan/jun 2012). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012, p. 98 – 118.

PERRENOUD, P. **Avaliação: da Excelência à Regulação das Aprendizagens – entre duas Lógicas**. Tradução Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

RIBEIRO, J. L. L. de S., A Avaliação como uma Política Pública. Aspectos da Implementação do Sinaes. In: LORDÉLO, JAC.; DAZZANI, MV. (orgs). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 349 p. Disponível em <http://books.scielo.org>. Acesso em 02 jun 2013.

SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B. Perspectivas e Desafios no Debate sobre Financiamento e Gestão da Educação: da CONAE a um novo **PNE**. In: **Educação & Sociedade**. vol. 31, nº 112, Campinas. Jul/set 2010. Disponível em http://www.ppgp.caedujf.net/moodledata/53/financiamento/fin_011.pdf. Acesso em 24 set 2012.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris: Unesco, 1998. Disponível na página eletrônica http://www.interlegis.leg.br/informacao/copy_of_20020319150524/2003062016_1930/20030623111830. Acesso em 17 nov 2012.

_____. **Educação: um Tesouro a Descobrir - Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. Paris: Unesco, 1996. Disponível na página eletrônica <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>. Acesso em 17 nov 2012.

_____. **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: Unesco, IIEPE – Buenos Aires, 2002. 246p. Disponível na página eletrônica <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127148por.pdf>. Acesso em 01 out 2012.

UNESCO. OREALC. **Educação de Qualidade para Todos: um Assunto de Direitos Humanos** (Documento de discussão sobre políticas educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe [EPT/PRE], de 29 e 30 de março de 2007, Buenos Aires, Argentina). 2. ed. – Brasília: UNESCO, OREALC, 2008. 108p. Disponível

em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf>. Acesso em 02 jun 2013.

VIANNA, H. M. **Avaliações Nacionais em Larga Escala: Análises e Propostas**. São Paulo: DPE, 2003. 41p. (Textos FCC, 23).

WEISS, C. **Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998. Tradução fornecida como material de apoio da disciplina Avaliação e Indicadores Educacionais.