

O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso nacional

*Lenin Cavalcanti Brito Guerra (UNP)
Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFRN)*

RESUMO: *O objetivo do artigo é analisar o jogo de interesses ocorrido na formulação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), programa que visa incluir alunos oriundos do ensino médio público no ensino superior, oferecendo bolsas a esses alunos em IES privadas. O estudo se propõe a complementar a pesquisa de Carvalho (2006), analisando o jogo político ocorrido no processo de criação do PROUNI com ênfase nas emendas parlamentares propostas ao projeto inicial, na Medida Provisória 213/2004, e na Lei 11.096/2005, que institui o Programa. Como referencial de análise, foi adotada a Teoria da Escolha Racional, da Ciência Política, que apresenta como argumento básico que a maximização do benefício é atingida de modo mais eficaz por meio da ação institucional. Através da análise de todos os momentos da criação do PROUNI, sobretudo da tramitação no Congresso Nacional, fica evidenciada a forte atuação de entidades representantes do setor privado.*

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Educação superior. Teoria da Escolha Racional. PROUNI. Interesses.

ABSTRACT: *This article aims to analyze the game of interest occurred in the formulation of the Program University for All (PROUNI). This program, to include high school students from public higher education, offering scholarships to those students in private institutions. The study aims to complement the study of Carvalho (2006), analyzing the game occurred in the political process of creating the PROUNI with emphasis on parliamentary amendments to the initial project proposals, the Provisional Measure 213/2004, and Law 11096/2005, which establishing the program. As reference for the analysis was based on Rational Choice Theory of Political Science, which presents as basic argument that the maximization of benefit is achieved more effectively through institutional action. Through the analysis of every moment of the creation of PROUNI, particularly of course in Congress, it is evident the strong performance of entities in the private sector representatives.*

KEYWORDS: Policy. Higher Education. Theory of Rational Choice. PROUNI. Interests.

1. INTRODUÇÃO

O sistema educacional superior brasileiro é um sistema de elite, pois inclui apenas 10% da população da faixa etária dos 18 aos 24 anos, critério utilizado pela OCDE para mensurar acesso ao ensino superior. Tais números evidenciam o desfavorável quadro brasileiro em relação a índices educacionais de seus vizinhos: na Argentina, o percentual de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior é de 39% e no Chile, de 27%. Para caracterizar um sistema de massa, o sistema deve absorver de 15 a 33% dessa população, e para ser considerado universal, deve absorver mais de 33%.

Como forma de reverter esses números desfavoráveis, o Plano Nacional de Educação de 2001, estipulou uma meta: que até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos esteja na educação superior. Somado a isso a dificuldade do Estado em ofertar um número de vagas no Ensino Superior público que atenda a demanda existente, o governo federal criou, através da MP nº 213/2004, e institucionalizado pela Lei nº 11.096, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. O processo de criação do programa foi acompanhado por uma série de discussões no parlamento, sobretudo em relação ao Projeto de Lei 3.582/2004, que tramitou sob regime de urgência constitucional. O programa do Ministério da Educação visa estimular o acesso ao ensino superior, concedendo bolsas de estudos integrais e

parciais a estudantes de baixa renda em faculdades e universidades privadas e a estas são concedidas isenções tributárias como contrapartida.

O objetivo deste artigo é discutir, à luz da Teoria da Escolha Racional, os interesses e grupos de interesses que atuaram para que o programa tivesse a configuração final, evidenciados a partir das substanciais modificações entre o projeto de Lei 3.582/2004, a Medida Provisória 213/2004 e a Lei 11.096/2005. O presente artigo complementa o estudo de Carvalho (2006), já que propõe a investigar como o jogo de interesses se deu no Congresso Nacional, através das 292 emendas propostas ao projeto inicial, grande parte destas atendendo claramente a um dos lados do “jogo”.

O artigo se divide em três seções: a primeira traz um breve histórico da educação superior brasileira, destacando o crescimento do setor privado a partir dos anos 90; a segunda seção contextualiza a Teoria da Escolha Racional, referencial de análise da pesquisa; na terceira seção é detalhado o processo de criação do PROUNI, com ênfase nas emendas parlamentares propostas ao projeto inicial, além de discutir a racionalidade dos atores na elaboração do PROUNI e as principais modificações ocorridas desde o Projeto de Lei 3.582/04, a Medida Provisória e a Lei 11.096/05.

2. A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Nunes (2007) recorre aos dados do Anuário Estatístico do Brasil para trazer informações pertinentes em relação ao ensino superior brasileiro. Em 1908, havia 6.735 estudantes matriculados em IES no Brasil; em 1960, o número chegava a 93.202 alunos, o que já registra um aumento de 1.284% em pouco mais de cinquenta anos. Após duas

décadas, o número de matriculados no ensino superior chegou a 1.377.286, em um aumento de 1.378%. Em 2000, o total de estudantes atinge o patamar de 2.622.073; e segundo dados do INEP, em 2005 foram 4.453.156. Em menos de 100 anos, o número de estudantes do ensino superior no Brasil aumentou em 661 vezes.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 forneceu a base legal para essa mudança paradigmática, com uma série de modificações em relação às determinações da Reforma Universitária de 1968 e da própria Constituição Federal de 1988. O artigo 20 da LDB distinguiu as IES entre públicas e privadas e estas últimas foram dispostas em: particulares, em sentido estrito; comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; e confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior.

Ainda no contexto da LDB, em agosto de 1997, através de medida provisória, a de número 1.477-39, e do decreto 2.306, também de agosto do mesmo ano, criou-se a fundamentação legal para que o setor privado educacional brasileiro pudesse ter características lucrativas. Até então, vigoravam as normas advindas da Reforma Universitária de 1968, que determinava que as IES, quer fossem universidades, escolas ou faculdades isoladas, deveriam ser perante a lei, fundações ou associações. Apesar de uma série de revisões, as determinações da antiga lei já não contemplavam a nova formatação do ensino superior brasileiro.

Todo o processo de discussão, tramitação e de aprovação do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional confirma a mudança nas estratégias de ação do Estado para a aprovação das políticas educacionais, a partir de 1995. A partir daí, o Poder Executivo interferiu no processo legislativo obstruindo a tramitação dos projetos contrários aos seus interesses político-institucionais.

O MEC/INEP em seu censo de 2006 atesta o crescimento do setor privado, favorecido pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999 onde o legislativo brasileiro ratificou a natureza lucrativa das instituições educacionais. Como consequência, as instituições privadas passaram de 711, em 1996, para 1.789, em 2004 – apresentando um incremento de 151,6%. Em relação ao número de cursos oferecidos pelas privadas, o aumento foi de 237,8% no mesmo período – de 3.666 cursos para 12.282; as matrículas saltaram de 1.133.102 para 2.985.405, num incremento de 163,5%. Em 2004, o total de alunos matriculados no ensino superior foi de 4.163.733, destes 71,4% no setor privado.

Com mais instituições e maior campo de atuação, o poder de *lobby* e de pressão das IES privadas junto ao governo e a parlamentares, muitos destes proprietários ou representantes de instituições, aumentou consideravelmente, visto que a educação superior tornou-se um segmento rentável. Pacheco e Ristoff (2004) destacam a importância da educação superior como negócio, que movimenta cerca R\$ 12 bilhões anuais. Em 2002, duas IES privadas ficaram entre os três maiores anunciantes do país, superados apenas pelo McDonald's.

3. A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

A pesquisa optou por trazer como referencial de análise a Teoria da Escolha Racional, a fim de compreender os interesses que moveram os atores envolvidos no contexto do PROUNI em suas escolhas, ou seja, como se manifestou a maximização da utilidade por decisões individuais.

North (1993) destaca o papel dos agentes das mudanças institucionais (econômicas ou políticas), a quem chama de empreendedores. Para o autor, estes definem o cenário onde as organizações atingem seus objetivos, sobretudo a maximização dos ganhos, e é normal que exerçam pressão para modificar as estruturas institucionais quando estas dificultam o alcance de suas metas. A pressão pode ser exercida de forma indireta, através de acordos informais, como de forma direta, através dos *lobbies*.

Ao assumir limites para a utilização da racionalidade humana nas decisões, assim relativizando o papel do auto-interesse, North (1993) argumenta que grande parte do aparelho conceitual dos atores se adquire por interação social: o conhecimento do mundo não é formado somente a partir dos dados sensoriais que chegam ao cérebro, mas se dá, também, através de um complexo enquadramento culturalmente específico. Assim, as decisões que envolvem a política e demais assuntos do interesse comum são tomadas como reflexo de um marco institucional vigente.

O argumento básico dos métodos baseados na escolha racional é que a maximização do benefício seguirá sendo a principal motivação dos indivíduos, mas que estes podem se dar conta que seus objetivos podem ser atingidos de modo mais eficaz por meio da ação institucional e assim descobrir que sua conduta é moldada pelas instituições. Desse modo, os

indivíduos escolhem racionalmente ver-se até certo ponto constrangidos em afiliar-se a determinadas instituições, seja voluntariamente ou não.

Para Hall e Taylor (1996), o “novo institucionalismo”, relacionado com a Teoria da Escolha Racional surgiu do estudo do comportamento do Congresso Americano e foi inspirado, principalmente, na constatação de um paradoxo. Se os postulados da convencional escolha racional estão corretos, será difícil assegurar maiorias na legislação de um parlamento, onde uma série de preferências e orientações políticas e uma série de características cíclicas. Entretanto, os resultados do congresso americano mostram estabilidade, o que levou vários analistas a buscarem a resposta para a questão “como essa discrepância pode ser explicada?”

Uma das grandes contribuições da Escolha Racional é destacar o papel estratégico de interação na determinação dos resultados políticos. Ou seja, eles postulam, em primeiro lugar, um ator para o qual o comportamento é susceptível de ser conduzido por um cálculo estratégico, e não por forças impessoais históricas. As estruturas institucionais produzem interações que afetam a seqüência de alternativas sobre a escolha de agenda, ou que reduzem a incerteza sobre o comportamento correspondente dos outros e permitir “ganhos de troca”, conduzindo os atores em direção aos cálculos racionais que potencializarão melhores resultados sociais.

Os teóricos da Escolha Racional empregam um conjunto característico de pressupostos comportamentais. Em geral, argumenta-se que os atores relevantes têm um conjunto fixo de preferências ou gostos (normalmente de acordo às condições), e comportam-se de forma inteiramente instrumental, de modo a maximizar a realização dessas

preferências, e fazê-lo de uma forma altamente estratégica, o que pressupõe um cálculo racional.

O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de indústrias, cada uma das quais contendo apenas um número francamente pequeno de empresas. Essas indústrias normalmente são pequenas o bastante para se organizarem voluntariamente a fim de terem um lobby ativo.

4 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PROUNI

O governo federal brasileiro, tomando como modelo um programa de isenção parcial do Imposto sobre Serviços (ISS), utilizado inicialmente pela Prefeitura do São Paulo, apresentou o projeto de Lei 3.582/2004, pelo qual instituições de ensino superior privado ofereceriam bolsas de estudo a alunos oriundos da rede pública recebendo em troca isenção fiscal. Num primeiro momento, o Programa seria instituído por Medida Provisória, mas sofreu pressão de entidades representativas do setor privado de educação, como a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), e o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), dentre outras.

Assim, o projeto foi encaminhado em regime de urgência ao parlamento. Já na Câmara, o projeto sofreu 292 emendas, entre substitutivas, modificadas, aditivas e supressivas. Ainda antes da

votação, o governo fechou um acordo com IES privadas que se comprometeram a participar do programa para que os bolsistas fossem contemplados já no primeiro semestre de 2005. Segundo a própria ABMES (2004, p. 9), “paralelamente às emendas apresentadas pelos parlamentares, dava-se continuidade ao processo de negociação com o Ministério da Educação, com o escopo da melhoria ao projeto de lei”.

No parlamento, essas entidades encontraram parlamentares que atuaram como verdadeiros representantes. Segundo levantamento feito pelo Jornal do Brasil, publicado em sua edição de 3 de março de 2006, a Comissão de Educação da Câmara possui quatro membros que são proprietários de IES privadas: Átila Lira (PSDB/PI), Bonifácio de Andrada (PMDB/MG), Clóvis Fecury e Murilo Zauith (PFL-MS).

Dos deputados citados acima, Corauci Sobrinho (PFL/SP) e João Matos (PMDB/SC), além dos parlamentares donos de IES que compõem a CEC, participaram da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei do ProUni (3582/2004).

O Deputado Átila Lira (PSDB/PI) foi o terceiro parlamentar a mais sugerir alterações na Lei, 39 emendas e todas beneficiam as IES privadas. Dentre elas, destacam-se a emenda 149, que propõe que “as instituições de educação superior que não gozem de autonomia para a fixação do número de vagas em seus cursos de graduação e aderirem ao PROUNI poderão acrescentar duas vagas para cada dez vagas autorizadas, na data desta Lei”

Na emenda 151, o deputado propõe que mesmo as IES que possuem débitos a Secretaria da Receita Federal ou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vencimento até 30 de abril de 2004, podem aderir ao PROUNI em troca do oferecimento de bolsas nos mesmos percentuais e condições previstas na lei.

Na emenda 175, Átila Lira também propôs a modificação do art. 1.º do Projeto de Lei. No momento da justificativa da emenda, o deputado argumentou que a nova redação dada ao artigo tem por objetivo ampliar o universo de estudantes a serem beneficiados, mediante: a) a concessão de bolsa parcial ao aluno cuja renda familiar per capita se situe na faixa de mais de um até três salários mínimos; b) previsão, na apuração da renda per capita, da compensação de gastos familiares com o sustento de pessoas portadoras necessidades especiais ou de doenças crônicas, enquanto perdurarem. Também deixa claro que a renda familiar per capita é a renda mensal.

A questão das bolsas foi talvez a maior vitória das IES privadas em relação ao projeto de Lei inicial. Com tal advento, aumentam o número beneficiados pelo ProUni, contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas. Em um cálculo bastante simplista, se o número de alunos beneficiados com bolsas integrais em uma determinada IES fosse de 300, a mesma IES poderia oferecer 100 bolsas integrais, 200 bolsas de 50% e mais 400 bolsas de 25%. O número inicial de bolsistas passa de 300 para 700, mais que o dobro. Vários deputados propuseram emendas sobre as bolsas parciais: Iris Simões (PTB/PR), na emenda 72; Severiano Alves (PDT/BA), emenda 121; Osvaldo Biolchi (PMDB/RS), emendas 163 e 167; Raquel Teixeira (PSDB/GO), 226 e 236; Ronaldo Dimas (PSDB/TO), 268; e Mariângela Duarte (PT/SP), 280.

Na emenda 178, Lira sugere a utilização de outros mecanismos de seleção além do ENEM, e que estes sejam desenvolvidos por cada instituição, sob a justificativa de “preservar a autonomia universitária e o disposto no art. 44, I e II, da LDB. É expressiva a clientela destinatária do Programa, o que impõe um processo seletivo mínimo, capaz de

assegurar que a qualidade do ensino superior não seja agredida de forma radical”. Sabe-se que as instituições utilizam-se desse processo seletivo para acomodar os bolsistas de acordo com suas necessidades de demanda. A IES pode, por exemplo, fazer um processo seletivo interno e direcionar o aluno ProUni para cursos com menor procura, já que o aluno ao se inscrever no programa escolhe até cinco opções de curso. Outros deputados, como Tadeu Filipelli (PMDB/DF), na emenda 12, e Nelson Marquezelli (PTB/SP), na emenda 23.

4.1 A racionalidade dos atores na elaboração do PROUNI

O senso comum reza que quando há objetivos econômicos envolvidos, costuma-se acreditar que grupos de indivíduos com interesses comuns freqüentemente tentam promover esses interesses, como afirma a Teoria dos Grupos Sociais, dentre outras, da mesma forma que indivíduos agem individualmente por seus interesses pessoais - os grupos agirão quando a ação for necessária para promover seus interesses. (OLSON, 1999, p. 13).

Para Olson (1999), se um determinado setor objetiva uma tarifa especial, um subsídio, uma determinada legislação que o favoreça ou a criação de um programa governamental que atenda seus interesses, as empresas desse setor deverão constituir um *lobby*, ou seja, tornar-se um grupo de pressão ativo. Esse *lobby* pode requerer a tomada de uma série de ações onerosas (influenciar a mídia, mobilizar manifestações populares, etc.) que significariam perda de tempo e dinheiro.

No caso do PROUNI, houve grande tentativa de revestir o programa de uma aura de inclusão social, além do *lobby* das IES privadas diretamente junto ao executivo e legislativo. Para Olson (1999), a

comunidade empresarial é o segmento da sociedade que tem o maior número de lobbies trabalhando a seu favor e que o poder exercido pelo empresariado na política norte-americana é capaz de deixar qualquer indivíduo de formação democrática desconcertado: um grupo pequeno acaba exercendo influência na formulação de políticas que possuem impactos na grande massa, a um custo que na maioria das vezes é consideravelmente alto.

As IES privadas tanto possuem funções econômicas, funções sociais e também, funções lobísticas. Além dos grandes grupos lobísticos que dependem de coerção, há aqueles vinculados a organizações que provêem benfeitorias não-coletivas ou privadas que podem ser oferecidas a qualquer colaborador em potencial que assuma sua parte do custo de fazer *lobby* para obtenção do benefício coletivo desejado.

A Medida Provisória nº 213, publicada em 13.09.2004 criou o PROUNI. Segundo Carvalho e Lopreato (2005, p. 95), a imprensa divulgou na época que “37 instituições já haviam aderido ao programa em troca da isenção fiscal”, mesmo antes do estabelecimento da Lei.

A MP da Presidência que institui o programa reza que “toda a atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos”. Entretanto, ao se analisar a evolução desde o PL até a Lei, verifica-se que as IES privadas foram o grupo mais ouvido em suas reivindicações.

No PL, o programa concederia bolsas de estudo integrais a alunos cuja renda familiar per capita fosse até um salário mínimo. Na MP, o limite se expande para um salário mínimo e meio per capita, e são criadas bolsas parciais de 50% do valor da mensalidade, para alunos cuja renda fosse até três salários mínimos. As bolsas parciais teriam que levar em

consideração “todos os descontos regulares oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades” (Art. 1º, § 4º). Esse foi um dos pontos elogiados do programa por parte da Semesp em seminário de orientação às mantenedoras referente ao PROUNI (SEMESP, 2004), já que as bolsas parciais auxiliam as IES privadas a captar mais alunos e flexibilizar a composição da receita destinada ao programa.

Outra modificação da MP em relação ao PL é o aumento do público alvo do programa, inicialmente destinado a estudantes que cursaram as três séries do ensino médio em escolas públicas. A MP abre vagas no programa para estudantes de escolas particulares que receberam bolsa integral.

Um dos proclamados pontos fortes do PROUNI pelo governo era evitar a existência de IES beneficentes que, de fato, não possuíam atividades dessa natureza. Para Catani e Gilioli (2005), a MP trouxe benefícios também para as beneficentes já que a obrigatoriedade de bolsas integrais em instituições dessa natureza diminuiu de 20% (conforme o Projeto de Lei) para 10% da receita bruta – percentual mais baixo do que o oferecido por algumas PUCs antes do PROUNI. O percentual restante da gratuidade, 10%, deveriam ser destinados a “bolsas parciais de cinquenta por cento e a assistência social em programas extracurriculares” (Art. 9º, § 2º). Essa modificação na MP atendeu às reivindicações das IES privadas beneficentes, que se sentiam desprivilegiadas em relação às IES com fins lucrativos; mais que isso, Catani e Gilioli (2005, p. 8) afirmam que “tal dispositivo era reivindicação do setor, que não queria usar toda a gratuidade apenas em bolsas integrais, mantendo assim suas pouco fiscalizadas ações beneficentes”.

Em relação ao desempenho das IES, também há mudanças entre o PL e a MP. No PL, uma IES que fosse reprovada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) por dois anos consecutivos ou três intercalados, seria automaticamente descredenciada do programa. A MP, por sua vez, apresenta critérios bem mais elásticos: se IES for reprovada pelo SINAES por três anos consecutivos, o curso reprovado é desvinculado e não a IES, sendo as bolsas distribuídas em outros cursos da mesma instituição.

Mais uma mudança da MP em relação ao PL se dá no critério de seleção dos bolsistas: no PL a seleção é feita exclusivamente pelo desempenho do estudante no ENEM. Já na MP, as IES podem acrescentar outro processo seletivo, tornando, na prática, o desempenho do aluno no ENEM uma das etapas da seleção dos estudantes, dando mais autonomia às instituições no processo seletivo dos bolsistas.

Ainda segundo os autores, a redução do número de bolsistas de 10% para 7% foi uma grande derrota do governo. A MP do ProUni foi aprovada em seguida pelo Senado, após uma negociação entre a oposição e o governo que aumentou o percentual de 7% para 8,56% a partir de 2006.

Vincular a Teoria da Escolha Racional, que possui como aspecto central a maximização da utilidade por decisões individuais, com a Teoria Institucional, que estuda as organizações e sua influência para o meio externo, pode parecer contraditório.

Mas mesmo com a base individualista que rege a teoria da escolha da escolha racional, os teóricos dessa abordagem compreenderam que a maior parte da vida política, e conseqüentemente das decisões, coalizões grupais, etc., acontece dentro das instituições - sejam elas burocracias,

ministérios, sindicatos, ou instituições de cunho mais amórfico, como um determinado sistema legal ou eleitoral.

No caso dessas últimas, o estudo objetiva observar a amplitude o poder de análise que seus partidários afirmam possuir. Alguns teóricos da economia, como Becker (1986), já chegaram a aplicar a análise da escolha racional em instituições sociais como o casamento. As discussões mais formais a respeito da escolha racional são capazes de prover interessantes formulações das estruturas sociais e do comportamento dos indivíduos nessas estruturas. (PETERS, 2003)

Em relação ao ProUni, logo de sua criação, vários grupos de interesse envolvidos com o programa manifestaram sua posição. Em entrevista concedida à *Folha Dirigida*, de 22 de outubro de 2004, Fabrício Soares, reitor da UNIBAHIA (Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão) e vice-presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), afirma que “a proposta do MEC é ousada e merece nosso apoio

A postura em relação ao programa é completamente distinta ao posicionamento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), grupo que congrega os reitores das universidades públicas. A associação divulgou o “Manifesto sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro o programa “Universidade Para Todos”.

O que garante a inclusão social duradoura não é a simples (e absolutamente necessária) expansão da oferta de vagas, mas a qualidade e a pertinência da formação. O poder público não pode patrocinar a oferta de oportunidades desiguais de acesso à educação superior. Aos pobres, negros, pardos, índios e a tantos outros setores excluídos da educação superior, deve-se oferecer oportunidade igual de formação qualificada, o que se faz através do

fortalecimento da educação pública e da ampliação da oportunidade de acesso republicano – ‘pela porta da frente’ – à formação superior (ANDIFES, 2004).

Para Carvalho e Lopreato (2005), o discurso fundamentado na meta do PNE tenta encobrir a pressão das IES privadas e as entidades que as representam, justificada pelo alto número de vagas ociosas e alto índice de inadimplência. Os autores argumentam, ainda, que a principal orientação do governo na engenharia financeira do PROUNI é manter a política fiscal baseada na fixação de um valor de superávit primário, o que inviabiliza ações com maior custo orçamentário, como o investimento nas IES estatais.

Tabela 1 – Evolução do percentual de vagas ociosas – Brasil 1996-2004

Categoria	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Geral	19	17,9	17,6	18,7	26,2	26,4	32	36,9	43,8
Privada	22,9	22,4	21,6	23	31,5	31,2	37,4	42,2	49,5

Fonte: INEP, 2006, p. 18

Em 2004, do total de vagas disponíveis no ensino superior (2.320.421), apenas 1.303.110 (56,2%) foram preenchidas, permanecendo ociosas 1.017.311 vagas (43,8%). A tabela abaixo apresenta a evolução percentual das vagas ociosas na educação superior brasileira, de 1996 a 2004, com destaque para os índices da educação privada.

O programa também encontra grande aprovação das IES, mantenedoras e associações que as representam. Para Carvalho (2006), o PROUNI é a oportunidade de “fuga para frente” das IES, ameaçadas pelo

aumento da concorrência e do alto número de vagas ociosas. Uma das estratégias usadas pelas IES privadas é a de oferecer muitas vagas para as turmas do primeiro ano, a fim de compensar o alto índice de desistentes que haverá durante o curso, provocado pelo baixo poder aquisitivo dos alunos, e conseqüente inadimplência/desistência, e pela excessiva concorrência.

Nas discussões no Congresso Nacional brasileiro, representantes ligados as mantenedoras e IES privadas atuaram efetivamente. O jornal O Estado de São Paulo de 2 de dezembro de 2004, noticiou a disputa que ocorreu no parlamento sobre o MP que criou o PROUNI, destacando que “uma emenda da oposição, no entanto, reduziu essa contrapartida de 10% para 7%, o que encolherá as vagas previstas em 2005 para esses estudantes em cerca de 25 mil (de 110 mil para 88,4 mil), segundo cálculos do MEC”.

O ministro da Educação na época, Tarso Genro comentou a pressão sofrida por alguns atores interessados, mais especificamente a UNIP (Universidade Paulista)

Essa votação cedeu a um movimento feito por uma instituição, a Unip, comandada por uma pessoa que tem interesses no setor, e que tem o direito de processar esses interesses. Assim como nós temos o direito de resistir (...), nós nos consideramos vitoriosos. Mas achamos que essa vitória poderia ser maior. Vamos usar todos os meios políticos, morais e éticos para voltar à situação anterior. (...) Vamos refluir para os percentuais anteriores. Trabalhamos desde agora com a possibilidade de veto do Presidente da República.

Os percentuais não voltaram aos 10% esperados pelo ministro e não houve veto presidencial.

Para Carvalho (2006), ao se observar o processo de criação do PROUNI, desde o seu projeto de lei, passando pela Medida Provisória até a Lei que o regulamentou, as alterações no texto inicial levaram à redução na contrapartida que as IES privadas deveriam ganhar pelas bolsas oferecidas. Assim, o projeto final acabou refletindo o jogo político, com a atuação bastante marcada dos atores envolvidos, e no final o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados.

O PROUNI é justificado como sendo a forma mais fácil e menos custosa para o governo de aumentar as vagas no ensino superior, já que a renúncia fiscal, na ordem de R\$ 50 milhões, seria consideravelmente inferior ao valor montante gasto pelo governo para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões.

Dessa forma, percebe-se que a justificativa utilizada pelo governo é econômica: em um cálculo simplista, chega-se a conclusão que é mais barato “pagar” pelo serviço que oferecê-lo, mais ainda se é possível, ao mesmo tempo, auxiliar as IES privadas, minimizando o percentual de vagas ociosas dessas instituições, que chega a quase 50%.

Hall e Taylor (1996) destacam que, além da questão comportamental, a questão política é fundamental na Escolha Racional, compreendida por várias abordagens como uma luta pelo poder, um processo de aprendizagem social, ou definições dessa natureza, os institucionalistas da escolha racional também possuem uma imagem distinta da política; estes tendem a ver política como uma série de dilemas da ação coletiva – ou seja, pode ser definido como casos em que pessoas agindo para maximizar a obtenção de suas próprias preferências e são susceptíveis a produzir um resultado que seja coletivamente subótimo.

À luz da observação de Hall e Taylor (1996), de analisar a política como uma “luta pelo poder” a fim de beneficiar a grupos em nome de resultados sub-ótimos para a coletividade, uma pesquisa desenvolvida pelo Sindicato Nacional dos Docentes de Instituições de Ensino Superior (Andes – SN), afirma que o governo pode deixar de arrecadar R\$ 4 bilhões em 4 anos, e que com $\frac{1}{4}$ desse valor poderiam ser abertas 400 mil vagas no ensino superior estatal, número semelhante ao número de alunos beneficiados pelo PROUNI.

Isso é que o explica como muitas vezes o interesse de um determinado grupo empresarial triunfa sobre os interesses do povo – este desorganizado. Frequentemente vê-se determinado setor industrial conseguir um subsídio ou tarifa diferenciada de imposto, à custa de milhões de contribuintes, apesar de inicialmente não fazer o menor sentido. Constantemente se discute a utilização de combustíveis renováveis e não poluentes, para alimentarem a pujante frota de automóveis e demais meios de transporte dos países ricos e dos países em desenvolvimento. Por mais que sejam menos danosos ao meio ambiente e até mais baratos, a utilização desse tipo de energia não se massifica, o que pode ser explicado pelo forte *lobby* de grandes organizações que exploram o petróleo. (OLSON, 1999)

Ainda em relação ao lobby, Marzagão (2007) afirma haver uma visão benévola na academia brasileira sobre a participação dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas. O que os americanos chamam de *lobby* e expressões que traduzidas ao português como, captura, buscadores de renda (rent-seeking), aqui no Brasil é muitas vezes chamado de “participação da sociedade no processo decisório” ou visto como sinônimo de democracia. Para o autor, submeter uma política pública à influência de determinados grupos não significa submetê-la ao

escrutínio de toda a sociedade, mas sim submeter o interesse da sociedade em geral ao interesse de determinado grupos.

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

Tabela 2 – Principais modificações entre o PL, MP 213/04 e Lei 11.096/2005

PL	MP 213/04	Lei 11.096/2005
Em relação à renda per capita dos bolsistas		
Alunos com renda familiar de até um salário mínimo são contemplados com bolsas integrais	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 50% do valor da mensalidade	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 25 ou 50% do valor da mensalidade
Critério para escolha dos bolsistas e seleção		
Estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede pública de ensino e professores da rede pública de educação básica, selecionados de acordo com o desempenho no ENEM	Além do já previsto no PL, estudantes oriundos do ensino médio privado na condição de bolsistas integrais. Os beneficiados são selecionados de acordo com critérios definidos pela instituição – o ENEM passa a ser	Sem alterações em relação à MP

	apenas uma das fases do processo	
Vínculo das IES ao ProUni		
O vínculo das IES ao PROUNI ocorreria por meio de um “termo de adesão” a ser assinado com o MEC, válido por 10 anos, com possibilidade de renovável por iguais períodos. Instituições que apresentassem maus desempenhos no SINAES “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, § 4º), seriam desvinculadas do programa.	O desvinculamento das IES só ocorreria mediante o desempenho insuficiente da IES no SINAES por 3 anos consecutivos.	Sem alterações em relação à MP
Relação bolsa/aluno		
No caso das IES com fins lucrativos, a cada nove alunos normalmente matriculados, a instituição deve oferecer uma bolsa integral. Para as IES sem fins lucrativos, a proporção de bolsistas aumenta: para cada quatro alunos matriculados normalmente, deve ser concedida uma bolsa integral	A regra em relação às IES com fins lucrativos se mantém, entretanto para as IES sem fins lucrativos e não filantrópicas, a proporção passa a ser de uma bolsa integral para cada dezenove alunos normalmente matriculados, além de bolsas parciais de 50% até chegar ao correspondente a 10% da receita anual. No caso das IES beneficentes, a proporção será de um	As IES com ou sem fins lucrativos não-filantrópicas, devem conceder uma bolsa integral para cada 10,7 alunos normalmente matriculados, ou uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, adicionando-se a isso bolsas parciais de 25% ou 50% até atingir a mesma proporção do primeiro caso.

	bolsista integral para cada nove pagantes e até, no mínimo, o equivalente a 20% de sua receita bruta formada por bolsas de 50% e programas de assistência social.	
--	---	--

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo brasileiro optou por um modelo de desenvolvimento do ensino superior através do setor privado. Muito embora seja difícil precisar onde exatamente houve essa decisão ou quando esta foi efetivada, é perceptível a tomada dessa trajetória.

Analisando o PROUNI, Corbucci (2004, p. 698), argumenta que o programa “constitui uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta da renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais”.

Dentre os atores e forças que atuaram na formulação dessa política pública, percebe-se a atuação destacada de um dos participantes do jogo, tanto que parecia não haver outra forma de atingir a meta proposta pelo Plano Nacional de Educação. Diante das pressões e lobbies de representantes das IES privadas, muitos deles parlamentares, o projeto inicial do PROUNI foi desfigurado. Na melhor das hipóteses, transformou-se em programa assistencialista, que prioriza o acesso – e não a permanência – do estudante ao ensino superior. Mais grave que um programa assistencialista para os alunos bolsistas, foi assistencialista com as instituições de ensino privadas.

A escolha do governo brasileiro por um programa que beneficia instituições privadas e com fins lucrativos, além de mostrar a disputa e o poder dos grupos de interesse nas decisões políticas, evidencia a manutenção de uma linha ideológica de ação que pouco lembra a postura político-ideológica do PT antes da posse do presidente Lula.

Em relação à questão da permanência dos alunos nas IES parceiras do PROUNI, os próprios representantes das mantenedoras levantaram a questão da permanência: “um dos pontos criticados por representantes das instituições e dos estudantes é a renda *per capita* exigida, de um salário mínimo, o que impossibilitaria o estudante de se manter na universidade” (FOLHA, 2004). Contudo, a advertência tinha destino certo, pois as bolsas parciais para estudantes de renda muito baixa não resolveriam o problema crônico da evasão escolar (e, portanto, da receita auferida com as mensalidades) nas IES privadas. Daí a sugestão de ampliar a renda familiar *per capita* para 3 salários mínimos.

O PROUNI torna emblemático o desvio brasileiro em relação à privatização do ensino, tendência bastante presente em uma série de países. Como bem atesta Nunes (2007), em países nos quais há forte presença do setor privado, este é tolerado e regido por uma legislação própria. Entretanto, no Brasil criam-se políticas públicas claramente dirigidas ao setor privado, que suscitam dúvidas sobre a sua real eficácia em relação aos efeitos e impactos.

O grande crescimento das instituições privadas de ensino superior se deu muito como consequência do incremento no número de alunos concluintes do ensino médio. Com mais instituições e maior campo de atuação, o poder de *lobby* e de pressão das IES privadas junto ao governo e a parlamentares, muitos destes proprietários ou representantes de

instituições, aumentou consideravelmente, visto que a educação superior tornou-se um segmento rentável.

Dentro do ensino superior privado, o PROUNI não atende a todas as instituições. As grandes empresas educacionais, que possuem como público as elites, não têm muito interesse no programa e não querem ofertar vagas para alunos de baixo poder aquisitivo que dificilmente conseguirão pagar os 50% da mensalidade não cobertos pela bolsa. Entretanto, para instituições de menor qualidade acadêmica, com alto índice de ociosidade de vagas e inadimplência, o programa se apresenta como uma alternativa de sobrevivência, num contexto marcado pela crise econômica mundial e dificuldade no crédito.

Segundo pesquisa desenvolvida pelo Sindicato Nacional dos Docentes de Instituições de Ensino Superior (Andes – SN), o governo pode deixar de arrecadar R\$ 4 bilhões em 4 anos, e que com $\frac{1}{4}$ desse valor poderiam ser abertas 400 mil vagas no ensino superior estatal, número semelhante ao número de alunos beneficiados pelo PROUNI. Outro dado importante, é que o Programa beneficia as IES privadas ao diminuir a quantidade de vagas ociosas nessas instituições. Segundo dados do próprio MEC, em 1998, 20,2% das vagas das IES privadas estavam ociosas. Em 2004, ano da criação do Programa, houve um consideravelmente no número de vagas ociosas em IES privadas que chegou 49,5% do total das vagas oferecidas.

O programa foi desenvolvido dentro de um contexto de *lobby* das instituições representantes das IES privadas, que modificou uma série itens presentes no projeto inicial. O PROUNI mais que inserir no ensino superior estudantes oriundos de escolas públicas, beneficia diretamente instituições de ensino superior privado num momento delicado, no qual quase 50% das vagas não são preenchidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDIFES. “Manifesto sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro do programa ‘Universidade Para Todos’”, 2004. Disponível em <<http://www.andifes.org.br>> Acesso em: 15 de dez. de 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR – ABMES. “Programa Universidade para Todos (Prouni)”. *Cadernos 13*. Brasília: ABMES, 2004.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.” Lei 9.394 de 20 dez. 1996. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. “Medida Provisória 213”. 10 set. 2004.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. “O ProUni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”. *Educação Social*, Campinas, 27, n. 96, p. 979-1000, Out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 13 mai. 2009.
- CARVALHO, Cristina H. A.; LOPREATO, Francisco L. C. “Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula”. *Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio-ago. 2005.
- CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. “O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização”. *Linhas críticas: Revista da Faculdade de Educação*, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.
- CORBUCCI, P.R. “Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma”. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-702, out. 2004.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary T. C. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, n. 44, p. 936-957, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. “Educação Superior Brasileira: 1991-2004”. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- MANCEBO, D. “Universidade para todos: a privatização em questão”. *Pro-Posições*, Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, set./dez. 2004.

- MARZAGÃO, Thiago Veiga. “Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Produção Endógena”. 2007. 103f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2007.
- NORTH, Douglas. “What do we mean by rationality?”, *Public Choice*, n. 1, p. 159-162, Harvard University Press, 1993.
- NUNES, Edson. “Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 103-47, 2007.
- OLSON, Mancur. “A lógica da ação coletiva”. São Paulo: Edusp, 1999.
- PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. “Educação superior: democratizando o acesso”. MEC/INEP, 2004. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/ppcor/0314.pdf>> Acesso em 18 set. 2008.
- PETERS, Guy. “El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política”. Barcelona: Gedisa, 2003.
- PROUNI dará autonomia às particulares. Folha Dirigida, São Paulo, 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.adupe.org.br/temas/index.php?id=14>> Acesso em 25 fev. 2009.
- PROUNI é alvo de críticas. Folha de São Paulo, São Paulo, 14 set. 2004. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/prouni_repercussao.htm>. Acesso em 02 fev. 2009.
- TARSO tenta no Senado reverter mudança do Prouni. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/vidae/2004/not20041202p8787.htm>> Acesso em 04 mar. 2009.