

**PROUNI: DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR OU  
ESTÍMULO A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR  
PRIVADAS?**

Juliana Padilha de Vasconcelos<sup>1</sup>

Luiz Fernando Reis<sup>2</sup>

Eixo temático: Políticas Educacionais e Políticas Curriculares.

O objeto da pesquisa, em andamento, é o Programa Universidade Para Todos (Prouni). Tal pesquisa tem como objetivo geral analisar se a criação do programa se deu para viabilizar o acesso da juventude em situação de vulnerabilidade social à educação superior ou para estimular a expansão das instituições de ensino superior privadas.

Quanto aos procedimentos utilizados, a pesquisa é documental e bibliográfica. Na realização da pesquisa documental utilizamos como fontes primárias, “documentos de primeira mão”: a legislação regulamentadora do Prouni, desde sua criação até as últimas alterações advindas da MP 1.075/2021; o “Relatório Anual de Bolsas Concedidas e Perfil dos Beneficiários do Prouni”, disponibilizado pelo Ministério da Educação; o “Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária”, divulgado anualmente pela Secretaria da Receita Federal, onde consta os gastos tributários (isenções tributárias) referentes ao Prouni. Na pesquisa bibliográfica, em fase de desenvolvimento, utilizaremos artigos científicos, capítulos de livros, livros, dissertações e teses que tratem da temática e contribuam para aprofundar a discussão das fontes primárias e dos dados já coletados.

O problema abordado nesta pesquisa, a questão central que se pretende responder ao final da pesquisa é a seguinte: o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) se configura como uma política de ampliação do acesso da juventude trabalhadora à educação superior ou

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (PPGE-Unioeste/Cascavel). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (Geppes Unioeste/CNPq). Email: [julianapadilhav96@hotmail.com](mailto:julianapadilhav96@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Docente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus de Cascavel. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (Geppes Unioeste/CNPq) e da Rede de Pesquisas Universitárias/Br. Email: [reisluzfernando@gmail.com](mailto:reisluzfernando@gmail.com)

como uma forma de estimular a expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas? No momento da criação do Prouni (2004) o governo Lula argumentou que tal programa seria uma política social para beneficiar aqueles que não possuíam condições de arcar com os custos da educação superior numa instituição privada, democratizando o acesso da juventude trabalhadora à educação superior. Além disso, o governo alegava ainda que havia ociosidade de vagas nas instituições privadas. Contudo, ao analisar a legislação e os próprios dados fornecidos pelo governo a respeito da implementação do Prouni, nota-se que o programa também beneficiou as instituições privadas de ensino, na medida em que proporciona às mesmas isenções tributária reduzindo, desta forma, o custo operacional de tais instituições.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, no primeiro momento, analisamos o arcabouço legal, desde a medida provisória nº 213 que criou o Prouni em 10 de setembro de 2004 e as leis e Medida Provisória que modificaram os critérios de acesso de estudantes e de IES privadas aos benefícios do Prouni, nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2021. Na análise da legislação procuramos compreender a lógica de funcionamento do Prouni como agente da ampliação do acesso ao ensino superior e/ou como mecanismo de fomento ao crescimento das instituições privadas.

No segundo momento de realização da pesquisa, acessamos o “Relatório Anual de Bolsas Concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni” concedido pelo Ministério da Educação para levantamos a quantidade de bolsas ofertadas anualmente pelo Prouni, no período de 2005 a 2020, subdividindo-as em 05 categorias: 1. Tipo de bolsa concedida pelo programa (parcial ou integral); 2. Modalidade do curso do bolsista (presencial ou a distância); 3. Raça do beneficiado pela bolsa (branca, parda, preta amarela e indígena); 4. Sexo do beneficiado pela bolsa (feminino ou masculino); 5. Número de bolsas concedidas por região (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste ou Centro-oeste). Além disso, por meio do “Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária” (Secretaria da Receita Federal) discriminamos os gastos tributários (isenções tributárias) concedidas pelo governo federal às IES privadas que aderiram ao Prouni. A conclusão da pesquisa deverá ocorrer no primeiro trimestre do ano de 2025. Para adensar a análise a respeito dos dados coletados até a presente data utilizaremos livros, capítulos de livros, artigos, dissertações e teses que tratem de nossa temática de pesquisa e possam nos auxiliar na resposta à questão central que orienta nosso trabalho de investigação.

A seguir apresentaremos alguns dados a respeito da implementação do Prouni no período de 2005 a 2020. Tais dados dizem respeito à quantidade e tipo de bolsa concedida pelo programa (parcial ou integral); Modalidade do curso do bolsista; Raça e sexo do beneficiado pela bolsa; número de bolsas concedidas por região.

De acordo com “Relatório Anual de Bolsas Concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni” (Mec), apresentamos a seguir gráficos que representam o número de bolsas ofertadas anualmente, classificadas nas 5 categorias mencionadas anteriormente, entre 2005 e 2020 conforme segue:

Gráfico 01 – Total de bolsas concedidas



Gráfico 02 – Total de bolsas concedidas Integral e Parcial

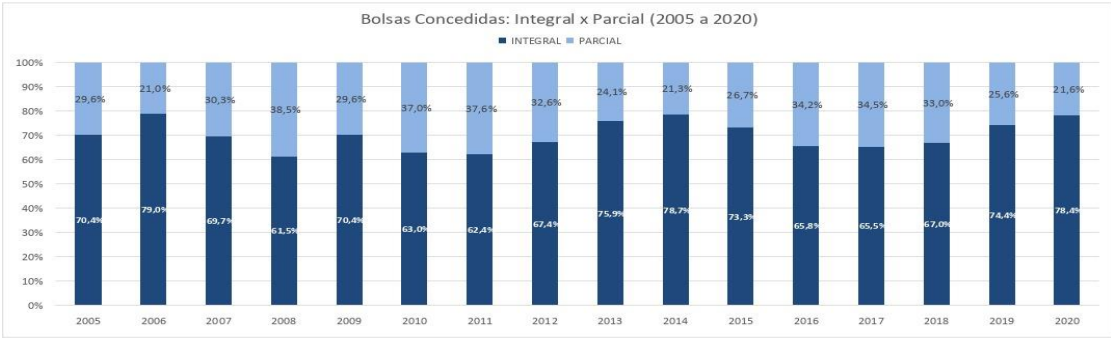


Gráfico 03 – Total de bolsas concedidas presencial e EaD

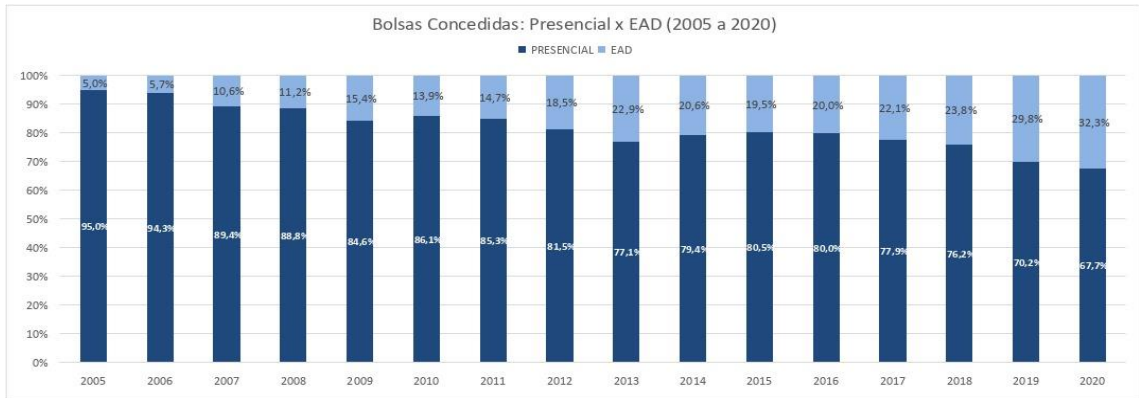


Gráfico 04 – Total de bolsas concedidas sexo feminino e masculino

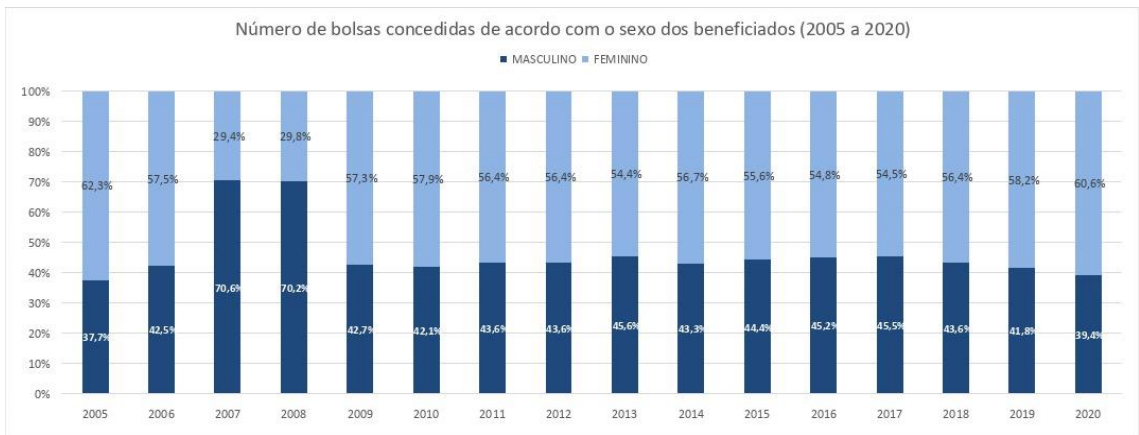


Gráfico 05 – Total de bolsas concedidas por raça dos beneficiários

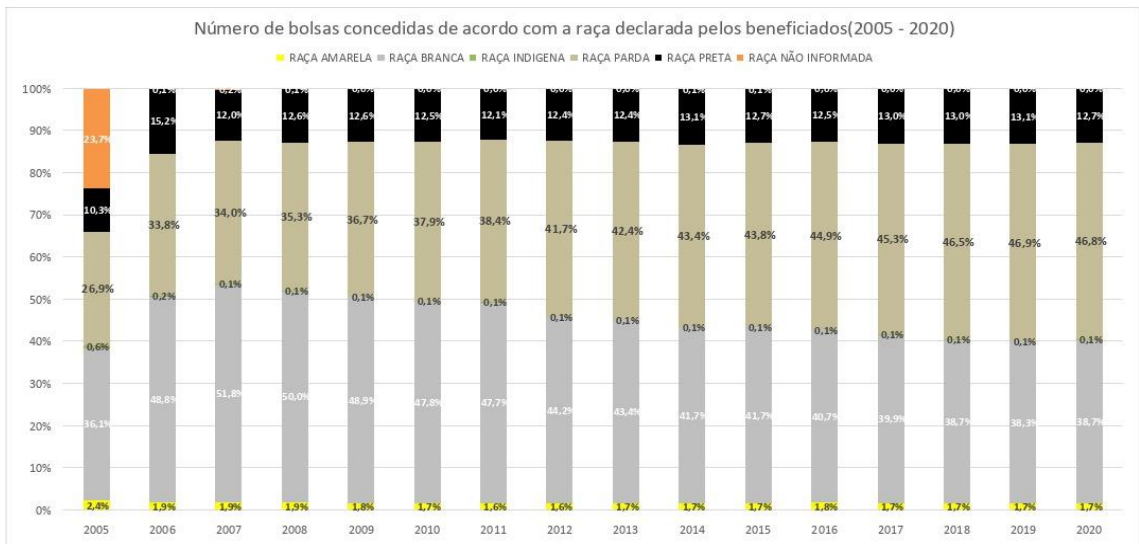
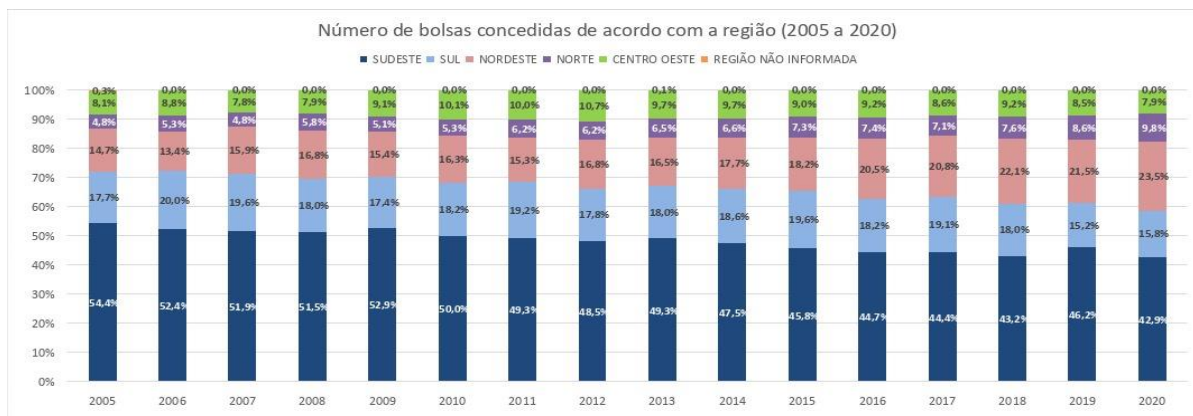




Gráfico 06 – Total de bolsas concedidas por região



Os dados sintetizados acima anunciam um crescimento exponencial no número de bolsas (Gráfico 1) durante os anos de 2005 a 2015. Nesse período verificou-se um crescimento de 164,2%: de 95.629 bolsas ofertadas em 2005 para 252.650 no ano de 2015. Em razão de mudanças relacionadas aos critérios de acesso, que tornaram o programa mais restritivo aos estudantes, o número de bolsas concedidas apresentou queda, praticamente constante a partir de 2015. Em 2020 foram ofertadas 166.830 bolsas, uma queda de 34% quando comparadas com as bolsas do ano de 2015 (252.650 bolsas). Em 2020, o número de bolsas (166.830) ficou pouco acima das bolsas ofertadas em 2010 (152.733).

Quanto às bolsas integrais e parciais (Gráfico 2) temos como pico de oferta de bolsas integrais o ano de 2006 com 79% do total. As bolsas parciais nesse ano representaram 21% do total. Em 2006, as bolsas parciais cobriam 50% e 25% do custo da mensalidade. As bolsas que cobriam 25% do custo da mensalidade deixaram de existir no ano de 2021 (Medida Provisória nº 1.075). Em termos proporcionais, no ano de 2011 se deu a maior oferta de bolsas parciais que representaram 37,6% do total das bolsas concedidas, enquanto as bolsas integrais representaram 62,4% do total das bolsas oferecidas pelo Prouni em 2011.

Quando analisamos o gráfico 3 das bolsas para cursos de graduação presenciais e à distância (EAD) observamos que nos primeiros anos do programa as bolsas presenciais predominavam atingindo o pico no ano de 2005 com 95,9% e, posteriormente, foram diminuindo ao longo dos anos, com o menor número de bolsas para cursos presenciais no ano de 2020 com 67,7% do total. Quanto às bolsas do Prouni concedidas para cursos de graduação EAD, a partir de 2015 observou-se um crescimento constante. Em 2015 as bolsas

em cursos de graduação EAD representavam 19,5% do total das bolsas ofertadas pelo Prouni e, em 2020, passaram a representar 32,3% do total. O grande crescimento de bolsas do Prouni ofertadas para cursos EAD é coerente com dados apresentados pelo Inep (2022, online) segundo os quais, no período de 2011 a 2021, “o percentual de matriculados em EaD aumentou 274,3%, enquanto, nos presenciais, houve queda de 8,3%.”

No que se refere ao sexo dos beneficiários (Gráfico 4) temos a predominância feminina exceto nos anos de 2007 e 2008. A partir de 2017 observou-se um crescimento constante das bolsas ofertadas para o sexo feminino. Em 2017, as bolsas do Prouni para o sexo feminino representavam 54,5% do total das bolsas e em 2020 passaram a representar 60,6% do total.

Quando analisamos as bolsas ofertadas pelo Prouni, de acordo com a raça, o Gráfico 5 revela que, as bolsas majoritariamente são concedidas para brancos e pardos. No caso dos indígenas, durante todos os anos, não tiveram acesso sequer a 1% do total das bolsas concedidas pelo programa. Importante destacar que, em termos proporcionais, as bolsas do Prouni concedidas para os pardos a partir de 2005 apresentaram um crescimento constante. Em 2005 as bolsas concedidas aos pardos representavam 26,9% do total das bolsas Prouni e em 2020 passaram a representar 46,8% do total. Quanto às bolsas concedidas aos brancos, a partir de 2007 observou-se uma queda constante. Em 2007 as bolsas concedidas aos brancos representavam 51,8% do total das bolsas e em 2020 passaram a representar 38,7% do total.

Por fim, de acordo com o gráfico 6, que discrimina as bolsas de acordo com a região, observamos que desde o ano de 2005 até o ano de 2020 a região mais beneficiada pelo Prouni é a Sudeste. Porém, a partir de 2013, em termos proporcionais, a região sudeste vem apresentando queda em relação ao total das bolsas concedidas e as regiões norte e nordeste apresentaram crescimento. Em 2013, as bolsas do Prouni ofertadas para estudantes da região sudeste representavam 49,3% do total e em 2020 passaram a representar 42,9% do total. A região norte em 2009 recebeu 5,1% do total das bolsas do Prouni e em 2020 passou a receber 9,8% do total das bolsas do programa. As bolsas do Prouni distribuídas na região nordeste em 2011 representavam 15,3% do total das bolsas concedidas pelo programa e em 2020 passaram a representar 23,5% do total.

Findado o momento da discussão dos dados levantados passaremos agora a discorrer sobre nossas considerações finais. No processo de coleta de dados no “Relatório Anual de

Bolsas Concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni” (Mec), observamos que há falhas nas informações prestadas pelo Governo Federal, considerando o fato de encontrar em seu sistema, por exemplo, bolsas com região, raça e gênero não informado, dificultando a transparência em relação à implementação do Prouni. Apesar de pouco expressiva essa falta de informação, acreditamos que quanto maior a transparência e a fidedignidade dos dados, disponibilizados ao público em geral, maior será a possibilidade de compreender a expansão do ensino superior privado a partir da vigência do programa, bem como analisar o perfil dos estudantes beneficiados.

A análise dos dados revelou um aumento significativo na oferta de bolsas EAD ao longo dos anos, atingindo o maior número em 2020 quando passaram a representar 32,3% do total de bolsas oferecidas pelo Prouni. Muitos estudos e pesquisas tem questionado a eficácia do método e a própria qualidade do ensino à distância. A análise dos dados revelou também que a maior parte das bolsas ofertadas pelo Prouni são ocupadas por mulheres. Em 2020, 60,6% do total das bolsas do programa eram destinadas às mulheres. Esses números demonstram que, atualmente, para as mulheres a educação superior é vista como uma possibilidade de melhorar as condições de vida.

Além dos dados acima citados, é importante destacarmos que a pesquisa revelou um aumento expressivo de cursos disponibilizados pelas instituições por meio do Prouni. Em 2005, ano de criação do programa, o total de cursos que ofereciam bolsas totaliza 14.216 cursos enquanto em 2020 esse número cresceu de forma exponencial e atingiu 31.147 cursos, mais que o dobro no decorrer do período pesquisado.

Na análise dos dados relativos às bolsas ofertadas pelo Prouni podemos observar que o Prouni, no período de 2005 a 2020, beneficiou 2,859 milhões de estudantes. Por outro lado, as IES privadas foram beneficiadas com R\$ 30,294 bilhões em isenções tributárias. O Prouni e o Fies, sob a justificativa de facilitar o acesso da juventude trabalhadora ao ensino superior, contribuiu para a redução dos custos operacionais das IES privadas e, conseqüentemente, para ampliar a lucratividade dos grandes grupos de educação superior privado-mercantis.

Concluimos que a pesquisa é necessária para que haja esclarecimento à população, aos contribuintes, sobre os beneficiados pelo programa. A isenção tributária concedida às IES privadas resulta na redução da arrecadação por parte do governo federal. Sendo assim, o Prouni tem custo para os cofres públicos, diferentemente do que se alegava no momento de



sua criação no ano de 2004. É fundamental a continuidade de pesquisas que possam avaliar os resultados efetivos do Prouni em relação à formação oferecida à juventude brasileira por IES privadas cujas atividades têm sido, em parte, custeadas com recursos públicos

Palavras chave: Financiamento do Ensino Superior, Prouni, bolsa de estudo, isenção tributária, política social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. ProUni sai mais barato que o previsto. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/5821-sp-117675771#:~:text=O%20Prouni%20destina%20vagas%20em,j%C3%A1%20tinha%20isen%C3%A7%C3%A3o%20de%20impostos>. Acesso em 07 fev 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatórios Anuais de Bolsas Concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni. Disponível em <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni> Acesso em 15 jan 2024.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários (bases efetivas 2020 – série 2018 a 2023). Março 2023. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas> Acesso em 04 ago 2023.

CAMARA DO SENADO. Medida Provisória 213/2004, de 10 de Setembro de 2004. Câmara do Senado, Brasília, DF. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=248684&filename=MPV%20213/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=248684&filename=MPV%20213/2004) Acesso em 14 de março de 2024.

CAMARA DO SENADO. Medida Provisória 1.075/2021, de 06 de Dezembro de 2021. Câmara do Senado, Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1075.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.075%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Alter%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.096,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1075.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.075%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Alter%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.096,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em 14 de março 2024.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Lei nº 11.096/2005 de 13 de janeiro de 2005. Câmara dos Deputados, Brasília, DF: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11096-13-janeiro-2005-535381-publicacaooriginal-23558-pl.html> Acesso em 18 de março de 2024.





CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **Uma análise crítica do financiamento do Prouni:** instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: 34a. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011, Natal/RN. Educação e Justiça Social. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-935%20int.pdf>> Acesso em 7 jul. 2023

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da educação superior 2005. Brasília: Inep 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados> Acesso em 05 ago 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da educação superior 2020. Brasília: Inep 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados> Acesso em 05 ago 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Ensino a distância cresce 474% em uma década. 4 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ensino-a-distancia-cresce-474-em-uma-decada>. Acesso em 27 ago. 2024