

As isenções fiscais do Prouni: chamariz para o setor privado da educação superior no Brasil'

Prouni's tax exemptions: a lure for the private sector of higher education in Brazil

Marcos Adriano Barbosa de Novaes
Rômulo Vieira de Oliveira
Ruth Maria de Paula Gonçalves
Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Fortaleza/CE-BR

Resumo

As instituições privadas de educação superior aderentes ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) são beneficiadas com a isenção fiscal de contribuições que deixam de compor o fundo público: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Neste viés, objetivamos contextualizar o PROUNI e sua relação com a transferência de recursos do fundo público para o setor privado, mediante isenções fiscais. Recorreremos metodologicamente, a pesquisa bibliográfica e análise documental. Concluímos, que as isenções fiscais cedidas as instituições privadas têm impulsionado e consolidado a expansão privatizada da educação superior brasileira.

Palavras-chave: PROUNI; Isenção Fiscal; Educação Superior.

Abstract

Private institutions of higher education that adhere to University Program for All (PROUNI) benefit from the tax exemption of contributions that no longer make up the public fund: Social Contribution on Net Income (CSLL), Social Contribution for the Financing of Social Security (COFINS) and Contribution to the Social Integration Program (PIS) and Corporate Income Tax (IRPJ). In this vein, we aim to contextualize PROUNI and its relation to the transfer of resources from the public fund to the private sector, through tax exemptions. Methodologically, we resorted to bibliographic research and document analysis. We conclude that the tax exemptions granted to private institutions have driven and consolidated the privatized expansion of Brazilian higher education.

Keywords: PROUNI; Tax Exemption; Higher Education.

1. Introdução

Para a análise das diversas ações do Estado em determinado setor, é imperioso examinar o contexto econômico e ideológico que motivavam tais iniciativas. Em nossa investigação, abordaremos o processo de democratização da educação superior no Brasil no contexto da Reforma do Aparelho do Estado. Dito isso, partimos do debate do surgimento do Banco Mundial como principal instituição de financiamento para os países em desenvolvimento e a imposição de suas diretrizes como condição de obtenção dos empréstimos.

O Banco Mundial adentra o campo da educação superior a partir documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, no qual estão expressas as orientações necessárias para este nível de ensino, a saber: diversificação institucional da educação superior e a diversificação do financiamento das instituições estatais. Cabe ressaltar ainda que no referido documento propagava-se a concepção do supracitado banco sobre educação, um discurso voltado à redução da pobreza nos países da periferia do capitalismo.

Dito isso, o processo de expansão da educação superior brasileira tem ocupado centralidade desde a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao cargo de presidência federal e são mantidas até o momento, 2022. Destarte, do conjuntos de ações para a democratização deste nível de ensino, elegemos o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), que tem representado o alicerce de expansão das empresas privadas na educação.

O PROUNI é um programa criado por meio de decreto nº 5.493, em 2004, e é institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. O programa visa a oferta de bolsas de estudo em instituições de ensino superior privado, com ou sem fins lucrativos, para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, mediante isenções fiscais. Dito isso, partimos da seguinte problemática: Quais os impactos das isenções fiscais do Prouni para a educação superior? Nesse sentido, essa pesquisa tem como objetivo contextualizar o PROUNI e sua relação com a transferência de recursos do fundo público para o setor privado, mediante isenções fiscais.

Metodologicamente, a investigação foi realizada mediante pesquisa bibliográfica e análise documental, por meio de documentos que instituíram o PROUNI, de diretrizes do Banco Mundial, de Circular do ANDES e do Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2017, a 2022. Somado a esses, utilizamos, como referencial teórico, os estudos de Leher (2021), Leher (2010), Lima (2008), dentre outros.

O PROUNI oferta bolsas de estudos mediante a isenção fiscal de contribuições e impostos que deixaram de compor o fundo público: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Em nossa investigação, concluímos que o processo de desresponsabilização do Estado na oferta da educação superior, como um direito, tem impulsionado e consolidado a expansão privatizada deste nível de ensino. Nesse sentido, o PROUNI aprofunda a lógica mercantil de transformar direitos sociais em mercadoria. Assim, transferência de recursos do fundo público para o setor privado mediante isenção fiscal constitui como chamariz para a adesão das instituições de ensino superior com fins lucrativos.

2. O Banco mundial e as orientações para a educação superior

O Banco Mundial foi criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, em 1944. É um organismo multilateral de crédito, que atua como operações de créditos, com o objetivo de reanimar a economia devastada pela Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945). Vale ressaltar que esta instituição é composta por cinco instituições distintas, mas vinculadas entre si: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID); a Corporação Financeira Internacional (CFI); a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA) e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

Nesta mesma ocasião, também é instituído o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de liberar os ajustes estruturais previsto pelo Banco. Assim sendo, ambas as instituições são organismos especializados, que tinham por função promover a cooperação econômica no aspecto monetário e financeiro: “[...] tecnicamente, organizações mundiais de caráter intergovernamental para obtenção de finalidades concretas de caráter econômico [...]” (SGUISSARD, 2022, p. 02). Além desta função primária, estes organismos atuam de forma complementar: o FMI tem como objetivo prestar assistência monetária, já o Banco Mundial realizar assistência financeira. Nessa perspectiva, o FMI, o artigo I Convênio Constitutivo, define seus objetivos:

[...] Promover a cooperação monetária internacional; Facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional; Promover a estabilidade cambial; uxiliar na criação de um sistema multilateral de pagamentos; Disponibilizar

As isenções fiscais do Prouni: chamariz para o setor privado da educação superior no Brasil

recursos (com as devidas salvaguardas) aos países membros com problemas no balanço de pagamentos [...] (O FMI EM SÍNTESE, 2013, p. 01).

O Banco Mundial tem sede em Washington, capital dos EUA, sendo formado por dois órgãos: o Conselho de Governadores (instância decisória do Banco), composto por 21 representantes, dos quais 5 são nomeados por potências dominantes; já os 16 membros são eleitos pelos países-membros, considerando a proximidade geográfica. No que se refere ao Conselho de Diretores e os Dirigentes são responsáveis por tratarem de assuntos políticos e específicos de políticas realizadas pelo Banco Mundial. Vale ressaltar que, segundo Silva (2004), a tomada de decisões de assuntos que tratam da macropolítica são definidas com 50% dos votos que são controlados por 5 países: os EUA com 20%, com direito a veto; a Inglaterra, 8%; Alemanha, 5,5%; França, 5,5%; Japão, 7,5%; Canadá, Itália e China, 3,1%; e o Brasil, 1,7%.

Ademais, cabe enfatizar sobre o poder de decisão dos EUA. Silva (2004) afirma que, além de ser responsável por 25% do capital do BM e do processamento de fundos arrecadados, o presidente do BM é sempre um estadunidense. Somado a isso, durante a Conferência de Bretton Woods, há a mudança do eixo político-econômico mundial e é estipulada a consolidação hegemônica de Wall Street como centro financeiro. Nesse contexto, os EUA possuíam não só o poderio econômico e militar, mas o poder de impor suas diretrizes para o surgimento de um novo cenário, consolidando-se ainda mais como uma grande potência mundial.

Após a criação do Banco Mundial como instituição responsável pela reconstrução física e econômica da Europa e principal provedor de créditos financeiros para as nações em desenvolvimento, permeadas por déficits sociais preocupantes, o Banco se estabelece como ator intervencionista na implementação de políticas e estratégias, propalando o discurso de processo de cooperação técnica e financeira aos países tomadores de financiamentos. No entanto, nas décadas seguintes, o Banco Mundial, sendo o principal organismo internacional de financiamento, alinhado com o Fundo Monetário Internacional, passou a não só monitorar os recursos externos em outras fontes no mercado mundial de capitais, como determinou os países mercedores da sua benesse financeira, ou seja, os mercedores de créditos. Além disso, o BM

[...] Tornou-se, ainda, órgão político central do processo de globalização de desenvolvimento, sua estrutura organizacional permite à diretoria executiva uma

atuação cada vez mais político-ideológica sinalizando aos investidores estrangeiros quais são as economias mais estáveis e lucrativas [...] (SILVA, 2004, p. 53).

Em 1968, o BM, sob a gestão de Robert S. McNamara e os demais dirigentes do Banco, passou a apoiar não só as políticas de desenvolvimento e de segurança, mas também as ações de combate à pobreza. Dito isso, o Banco realizou também alterações no interior da própria organização, ampliando o corpo técnico. Como resultado, passou a ser considerado não só o maior centro mundial de informações sobre o desenvolvimento como aumentou ainda mais o domínio sobre os países que recorriam aos empréstimos, impondo condicionalidades mais severas.

No entanto, Leher (1999) assevera que esse novo reordenamento do Banco foi próspero não pelo incremento das políticas setoriais, já que estas falharam econômica e socialmente, pois o sucesso da instituição foi impedir que países em processo de descolonização sofressem influência soviética. Ademais, o êxito é percebido pelo o aumento dos países membros, atuando agora em 179 deles. Sobre isso, Leher, afirma que:

Muitos fatores concorreram para o esgotamento da estratégia centrada na conexão segurança-pobreza. O principal deles, sem dúvida, foi a crise estrutural do capitalismo que pôde ser evidenciada desde o início da década de 1970. Como consequência da crise, os países periféricos tiveram suas dívidas aumentadas no rastro dos juros ascendentes e da queda dos preços das principais commodities (LEHER, 1999, p. 23).

Posteriormente, o Banco realizou empréstimos e afiançou empréstimos de acordo com os seus ditames, o que ocasionou dívidas gigantescas que fugiam das condições de quitação dos países solicitantes. Nesse cenário de crise estrutural do capitalismo, marcada por uma profunda recessão, baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, a ortodoxia neoliberal começa a ganhar terreno, logo após a Segunda Guerra Mundial. Essa reação teórica e política se opunha ao intervencionismo do Estado na economia. Os adeptos desta corrente defendem que não deve haver fronteira para a atuação do mercado. Este cenário marcava o fim do então chamado Estado de Bem-estar social keynesiano.

Diante do exposto, Anderson (1995) afirma que a primeira experiência neoliberal pode ser apontada no Chile, ainda sob a ditadura de Pinochet. As ações desse governo se materializaram em “[...] desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos mais ricos, privatização de bens públicos [...]” (ANDERSON, 1995, p. 19). Em seguida, essas iniciativas foram realizadas na Inglaterra no

As isenções fiscais do Prouni: chamariz para o setor privado da educação superior no Brasil

governo Thatcher (1979); em seguida por Reagan (1980), nos Estados Unidos; Kohl, na Alemanha (1982); e governo Schluter (1983), na Dinamarca.

Em 1989, é realizada na cidade estadunidense de Washington uma reunião com economistas de instituições financeiras do FMI, do Banco Mundial e do Departamento de Tesouro dos Estados Unidos. Esse encontro ficou conhecido como Consenso de Washington. Na ocasião, foi determinado um receituário necessário para a efetivação dos ajustes econômicos dos países em desenvolvimento, a exemplo dos que compõe a América Latina, que se encontravam com severas dificuldades financeiras diante da instabilidade econômica no cenário de crise.

Assim, o Banco mundial impôs as medidas estabelecidas aos países em situação econômica desfavorável. Leher (1999) afirma que, além das reformas estruturais necessárias, o Banco determinou uma condicionalidade, com uma abrangência jamais vista:

A condicionalidade do Banco não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao hoje famoso “ajuste estrutural” que, nas palavras de um dirigente do Banco, consiste em “liberar o mecanismo de mercado e fortalecer o seu papel no desenvolvimento econômico. O setor privado deveria ser o motor do crescimento com o governo desempenhando um papel de apoio a ele. O crescimento (e não mais o desenvolvimento) econômico seria o principal meio pelo qual a pobreza seria aliviada” (LEHER, 1999, p. 24).

Neste contexto, recai sobre a educação elementar e a formação profissional a responsabilidade de promover o crescimento econômico, pois, conforme expresso pelo então presidente do Banco, McNamara (1974), concebe-se a instituição para além de um Banco, como uma agência de desenvolvimento, distanciando-se, assim, de uma instituição filantrópica e, menos ainda, como entidade de promoção de bem-estar. Leher (1999) atenta para a mudança do desenvolvimentismo e a política de substituição das importações para o eixo pobreza-segurança. Tal transição pretendia evitar que nações fossem influenciadas pelo movimento comunista. Assim, o Banco elabora políticas de criação de escolas técnicas, programas de saúde e controle da natalidade. Além disso, o Banco expõe sua política antiuniversitária. Nas palavras McNamara:

[...] Quantificar os benefícios econômicos que traz uma escola não é tão fácil quando os de uma central hidrelétrica... Os economistas do BIRD tentaram estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica dos investimentos sociais, como a educação e suas conclusões revelam que os lucros obtidos podem variar consideravelmente. A criação de uma Faculdade de Letras numa região subdesenvolvida e primitiva pode supor uma perda total, mas o estabelecimento de uma escola secundária técnica numa economia em expansão, que dispõe de capital,

mas não de mão-de-obra qualificada necessária, pode dar resultados satisfatórios. Cabe ao BIRD determinar em cada caso exatamente qual será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em consequência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado e não financiaremos no futuro projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico (McNAMARA, 1974, p. 118).

Outrossim, McNamara (1974), durante sua gestão, concebia a educação como uma indústria. Assim sendo, era necessário extinguir dela o estágio artesanal que ainda se encontrava e colocá-la no processo de revolução tecnológica. Portanto, era fundamental a qualificação profissional dos professores como condição para aumentar sua produtividade, além de investir em materiais audiovisuais, bem como o uso de técnicas modernas de comunicação a rádio, filmes e televisão no ensino.

Nesse cenário, Silva (2004) chama a atenção para a dualidade da educação que o Banco pretendia ofertar, com vista a ampliação da cobertura educacional. Assim, a instituição entendia que a educação era uma necessidade para todos os indivíduos e conseqüentemente insumo necessário do desenvolvimento econômico. Entretanto, o caráter qualitativo seria para poucos. Por isso, o financiamento no setor educacional foi direcionado para o ensino técnico profissional e para o “[...] desenvolvimento de um sistema de educação tecnológica média superior. Pretendiam, assim, instituir, através da legislação, mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo ensino superior [...]” (SILVA, 2004, p. 58).

Em síntese, para o ensino superior, o Banco defendia um redesenho do modelo universitário e a diversificação das fontes de financiamento deste nível de ensino, que deveria ficar a cargo do mercado. Nesse sentido, são elaboradas as diretrizes do Banco Mundial para o ensino superior. Centralizaremos a discussão seguinte na questão da diferenciação das instituições.

3. A educação superior sob o comando do Banco Mundial

As diretrizes do Banco Mundial para a educação superior podem ser encontradas no documento “*La Enseñanza Superior - Las lecciones derivadas de la experiencia*”, elaborado em 1994. Neste documento, é defendida uma maior diferenciação institucional de educação superior e a diversificação das fontes de financiamento.

No que se refere a diferenciação das instituições, o documento afirma que o modelo tradicional de universidade europeia, fundamentado na investigação, formado por programa de alto nível, é considerada oneroso para o Estado. Além disso, consideram este modelo

inapropriado para atender as múltiplas demandas do desenvolvimento econômico e social, já que ainda não atendem as necessidades de aprendizagem de um corpo discente mais diversificado. Dito isso, defendem que,

La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31)

Diante do exposto, a primeira orientação do Banco Mundial para a educação superior, não apenas em sua diferenciação institucional, foi promover a expansão de instituições privadas na oferta de uma educação pós-secundária, oposta ao modelo universitário, que é pautado na investigação e/ou pesquisa. Essa, portanto, seria responsável por atender as às demandas do mercado de trabalho.

Como justificativa para sua proposta de descaracterização do modelo de universidade até então vigente, o Banco Mundial afirma, em seu documento, que, quando os países passaram a implantar a diferenciação institucional, isso refletiu diretamente nos recursos estatais que eram destinados a financiar o ensino superior. Além disso, passaram a ter mais controle sobre o aumento de matrículas dos interessados no modelo não universitário. Somado a isso, afirmam que “[...] algunos países han tenido éxito en este aspecto, estableciendo una gama de instituciones con una variedad de objetivos – como, por ejemplo, programas de estudio breves y sistemas de enseñanza a distancia [...]” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.31). Neste sentido, defendem que as instituições privadas têm contribuído, de forma complementar, para com as instituições públicas.

Ao debater sobre a diferenciação dos objetivos educacionais, o documento apresenta três categorias amplas, de acordo com o grau de diferenciação: 1) um sistema estadual composto apenas por universidades estaduais, sem diferenciação; 2) um sistema estatal diferenciado, que consiste apenas em instituições estatais, mas inclui um número considerável de instituições de ensino superior não universitário, além de universidades; e 3) um sistema de instituições estaduais e privadas diferenciadas.

Diante dos três modelos propostos – e em andamento em alguns países –, o Banco Mundial (1995) afirma que a diversificação institucional tende a aumentar, mediante o ingresso de estudantes. Na ocasião, o documento do Banco ilustrava a seguinte situação:

[...] em países de baixa renda, os sistemas de ensino superior são totalmente estatais em 61% dos casos; Nesse grupo de renda, 26% dos países pertencem à categoria de sistema estatal diferenciado e apenas 13% pertencem à categoria de instituições estatais e privadas diferenciadas. Comparado a isso, no grupo de renda média-alta, apenas 15% dos países têm sistemas puramente estatais, 54% têm sistemas com instituições públicas e privadas [...] (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33).

Posteriormente, o documento apresenta o cenário de diversas regiões do mundo: no continente Asiático, as estratégias de diferenciação da educação superior têm-se apresentado mais amplas e eficazes; na Tailândia, foram criadas duas universidades abertas e várias universidades regionais, com o intuito de complementar as quatro renomadas universidades nacionais de Bangkok; na China, foi criada uma rede de universidades provinciais e uma universidade de televisão para educação a distância; na Índia, na época, havia três milhões de estudantes de meio período matriculados em cursos por correspondência (Leia-se a distância), além de seus quatro milhões de estudantes regulares em período integral; Na Indonésia, na República da Coreia e nas Filipinas, o setor privado tem sido responsável por atender a alta demanda social por educação terciáriaⁱⁱ.

No Oriente Médio e no norte da África, Jordania é o país que possui maior variedades de instituições: “[...] En Jordania, el 15% de total del estudiantado está matriculado en community colleges, públicos e privados, o en institutos de formación pedagógica [...]” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33). Na África, a maioria dos sistemas de ensino superior consiste exclusivamente em universidades estatais. Já a Nigéria e o Quênia são os países com a maior diferenciação em seus sistemas de ensino pós-secundário, cujo cenário de ambos se apresenta da seguinte forma:

[...] Nigeria tiene 4 universidades estatales, una universidad militar, 31 politécnicos, 45 institutos pedagógicos y otras 33 instituciones de enseñanza superior. EN Kenya, hay 3 politécnicos nacionales y 11 instituciones de estudios superiores privados que funcionan juntamente con las universidades estatales y los institutos de formación pedagógica [...] (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33).

Na América Latina, a diferenciação da educação superior tem sido promovida pelo o aumento das instituições privadas, a exemplo de países como Chile e Brasil. De acordo com o documento do Banco Mundial (1995), o Chile, até 1980, possuía apenas duas universidades estaduais e seis privadas. Ainda nesta mesma década, de acordo com o documento do Banco para a educação superior, este país realizou uma reforma do ensino pós-secundário, o que culminou na implementação de 82 institutos profissionais e 168 centros técnicos com cursos

As isenções fiscais do Prouni: chamariz para o setor privado da educação superior no Brasil

com duração de dois anos. Ademais, as universidades nacionais foram divididas em 12 universidades de nível superior, com maior concentração em instituições privadas não universitárias (institutos profissionais e centros técnicos).

Neste mesmo período, o Brasil possuía 21 universidade federais, apenas 13 universidades estaduais, 4 universidades municipais e 61 universidade privadas. Outrossim, o país já apresentava um grande número de instituições não universitárias públicas e privadas. O documento do Banco Mundial, ao mencionar sobre o desenvolvimento das instituições não universitárias, apresenta dados da rápida expansão destas instituições e a defesa de sua existência, utilizando-se do argumento de que apresentam menor custo, resultados mais rápidos, baixa taxas de desistências e menor investimento por estudantes. Ou, dito de forma mais detalhada,

En los últimos 20 años, la matrícula en las instituciones no univertarias, públicas y privadas, ha aumentado más rápidamente que en las universidades tradicionales. Por ejemplo, en Asia oriental, el crecimiento anual medio de la matrícula universitaria fue de 11% entre 1975 y 1980 y de 6% entre 1980 y 1988, en comparación con 24% y 10% para las instituciones no universitarias en los mismo períodos. Han surgido varios tipos de instituciones no universitarias en los distintos países, por ejemplo, politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, community colleges e instituciones que ofrecen educación a distancia y programas de educación de adultos [...] (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 34).

Nesse sentido, é feita uma ampla defesa da importância dos estabelecimentos privados de educação superior, sob o discurso de serem mais eficazes e apropriadas para os países em desenvolvimento, uma vez que respondem, de forma flexível, às demandas do mercado de trabalho ou, como expresso no documento,

[...] mediante el suministro privado de educación postsecundaria se amplían las posibilidades educacionales con poco o ningún costo directo para el Estado, especialmente en los países donde las instituciones estatales son muy selectivas. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la enseñanza superior privada para complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula en este nivel [...] (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 37).

4. As isenções fiscais do Prouni: sustentáculos das empresas educacionais.

O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) tem como traço característico a concessão de bolsas de estudos em Instituições de Ensino Superior privadas, um dos principais mecanismos de acesso ao ensino superior. Este programa tem em seu invólucro o

financiamento indireto de verbas públicas pelo Estado. O programa foi criado a partir da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e regulamentado pela Lei nº 11.096/05.

O programa vem impulsionado a expansão do ensino superior privado, que é caracterizado pela ausência do tripé universitário, baseado na tríade ensino-pesquisa-extensão. Todavia, essa estrutura universitária é vista pelo governo como atividade muito onerosa e malquista devido à diversificação de instituições e de fontes de financiamento para atender a necessidade do capital.

Não obstante, para Rocha (2011), o processo exacerbado de mercantilização da educação no mundo e no Brasil é reflexo da crise estrutural do capital. Essa autora elucida que a expansão do ensino superior teve forte influência do Acordo Geral de Tarifas e Serviços, da Organização Mundial do Comércio – OMC. Nesse acordo, explicitava-se que o Estado deveria financiar apenas a educação básica. Por sua vez, a educação superior e tecnológica ficaria a mercê dos investidores capitalistas, que atuam de forma massiva no mercado educacional.

Em sequência, o debate sobre a formulação de políticas destinadas a possibilitar o acesso dos jovens ao ensino superior ganha mais impulso a partir dos anos 2000, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Neste governo, dentre as medidas políticas de acesso à educação superior, merece maior destaque o Projeto de Lei 7200/2006, que é a base de todo o processo de desmonte da educação superior pública, em benefício aos anseios do empresariado educacional, para o qual a função do Estado deveria se restringir ao gerenciador de negócios (privatizador do serviço público e parceiro do capital), em vez de ser o garantidor de direitos sociais (saúde, educação, moradia).

Neste viés, o referido projeto tem fomentado o processo de mercantilização da educação superior e da privatização interna das universidades públicas. Vale ressaltar também que o PL 7200/2006 é apenas resultado de um amplo processo que coloca o campo universitário a serviço do capital, a exemplo do Programa Universidade para Todos (PROUNI), objeto de nossa investigação.

Segundo nota lançada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES (2006), os rebatimentos da “reforma” resultaram no intenso redimensionamento dos setores público e privado na educação superior brasileira, sendo o ensino privado o principal beneficiado projeto-lei supracitado, pois colocou a educação como

uma mercadoria, passando-a à condição de simples serviço. Outro proveito para o setor privado com o PL em questão tem sido a obtenção de lucros com a educação por meio do recebimento de recursos públicos, através de programas como PROUNI e o FIES.

É importante informar que o projeto-lei mencionado foi elaborado de forma correlata ao PL 4412/04, do deputado Átila Lira (PSB/PI), e ao PL nº 4221/04, do deputado João Matos (PMDB/SC), que, juntos, ditam os rumos da educação superior brasileira, uma vez que

[...] Esses dois projetos de lei de 2004, convenientemente depositados na Câmara dos Deputados quando do início da discussão sobre a reforma universitária, têm forte cunho privatista, dispondo sobre a total desregulamentação e uma ainda maior fragmentação do ensino superior, sinalizando, assim, para a intensificação da brutal queda de qualidade que já vem sendo observada no ensino superior privado [...] (ANDES, 2006, p. 01).

Ainda de acordo com o ANDES (2006), os três projetos de lei 4412/04; PL nº 4221/04 e 7200/2006 atacam ferozmente o ensino superior público, intensificando cada vez mais o sucateamento da IES públicas e expandindo o número de instituições privadas, seja pela criação de novos estabelecimentos, seja pela transferência de verbas públicas para o setor privado através de bolsas, seja pelos financiamentos e pelas isenções tributárias.

Ademais, destacamos que todos esses projetos de lei estão alinhados às orientações do Consenso de Washington e mediados pelos organismos internacionais que defendem medidas para a redefinição do papel do Estado dos países em desenvolvimento, disseminando a ideologia neoliberal. Dentre as principais recomendações do Consenso, temos em voga no Brasil a redução dos gastos públicos e privatização das empresas estatais.

O projeto de “reforma” universitária, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, apresenta seu caráter privatista no § 2.º do art. 8º, que promulga a orientação de que as atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior comunitárias poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público. Dito de outra maneira, estas instituições são as principais beneficiadas com verbas públicas através de programas a exemplo do PROUNI, que tem sido pago pelo Estado, com cursos cujos valores ultrapassam o que os estudantes realmente pagam.

Vejamos os dados apresentados por Leher (2010), a partir de análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União, no ano de 2006, por tipo de entidade:

TABELA 1- Comparativo entre a mensalidade média dos cursos do PROUNI e o custo médio de cada bolsa

	Mensalidade média (R\$)	Custo média da bolsa (R\$)
Com fins lucrativos	435,99	495,00
Sem fins lucrativos não-beneficentes	504,39	916,00
Sem fins lucrativos beneficentes	596,66	1.043,00
TOTAL	499,82	786,00

Fonte: Leher (2010).

Corroboramos com a assertiva de Leher (2010) de que o PROUNI tem agido de forma paterna com as instituições privadas participantes, principalmente para com as filantrópicas. No tocante à renúncia fiscal das instituições, ofertante consubstanciado no art. 8º, Lei nº. 11.096/2005 – Isenção de tributos, desde a sua criação, o programa deixou de arrecadar impostos, que, por sua vez, viriam a compor o fundo público e, conseqüentemente, a manutenção e funcionamento das IES públicas.

O PROUNI, por sua vez, oferta bolsas de estudos, mediante à isenção fiscal de contribuições e impostos que deixaram de compor o fundo público: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); e Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

A figura a seguir, colhida do “Workshop Internacional sobre Gastos Tributários”, provido pelo Ministério da Educação e Secretaria de Educação Superior, apresenta a isenção tributária efetiva dos anos 2005 a 2012.

FIGURA 1- Isenção Tributária efetivado PROUNI 2005-2012

Tributo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRPJ	78.644.150	110.133.536	159.669.660	176.851.366	197.828.356	243.317.748	165.052.217	175.488.045
CSLL	30.216.294	37.072.960	53.822.490	60.541.965	91.404.602	84.093.306	49.356.147	52.476.809
PIS	10.521.706	12.231.350	24.844.870	35.043.071	42.983.008	44.646.068	46.225.656	49.148.386
COFINS	48.561.721	56.452.384	114.668.630	161.737.253	198.383.113	206.058.777	213.349.182	226.838.704
Total	167.943.871	215.890.230	353.005.650	434.173.655	530.599.079	578.115.899	473.983.202	503.951.944
Bolsas ativas ao final do ano	86.860	179.485	255.077	326.846	395.840	433.706	466.094	490.329
custo ano	1.933,50	1.202,83	1.383,92	1.328,37	1.340,44	1.332,97	1.016,93	1.027,78
custo mês	161,13	100,24	115,33	110,70	111,70	111,08	84,74	85,65

Renúncia fiscal efetiva 2005 e 2006: Nota COGET/COPAN nº 012/2010, de 18/03/2010; Renúncia fiscal efetiva 2007, 2008, 2009 e 2010: Ofício RFB/COGET/nº 047/2012, de 24/9/2012; Renúncia fiscal efetiva 2011: Ofício RFB/COGET/nº 036/2013, de 19/07/2013 e Renúncia fiscal efetiva 2012: Ofício/RFB/CETAD/ nº 03/2014, de 10/02/2014

Fonte: Ministério da Educação Secretaria de Educação Superior

Além desses dados, segundo informações noticiadas no sítio eletrônico G1, em 2016, a previsão de impostos que deixarão de ser recolhidos junto a instituições privadas de ensino superior somam R\$ 1,27 bilhões, considerado o maior valor desde a criação do programa. Os tributos que deveriam ser pagos pelas IES privadas refletem severamente nas universidades públicas, que sofrem com estrutura física precária, materiais de ensino sucateados, insuficiência de professores concursados e poucas bolsas de estágio, de iniciação à pesquisa e docência. Portanto, o governo federal, em nome da falsa democratização de acesso ao ensino superior, deixa de recolher impostos em detrimentos de bolsas.

Na mesma matéria publicada, Mozart Neves Ramos, diretor de articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna, frisa outro ponto importante a ser considerado no que concerne a almejada democratização do ensino superior. Ele destaca que há uma diferença enorme na distribuição de bolsas nas diversas regiões do país. No ano de 2015, São Paulo concentrou o maior número de bolsas do PROUNI – mais de 96 mil (somando parciais e integrais); Minas Gerais (35 mil); e Paraná (24 mil). Por outro lado, à margem, ficaram Amapá (1,1 mil), Acre (1 mil) e Roraima (451). Além do mais, conforme o G1, só nos últimos quatro anos, a renúncia do PROUNI foi, respectivamente deⁱⁱⁱ R\$ 1.057.371.641, em 2013; R\$ 1.125.462.898, em 2014; R\$ 970.434.955, em 2015; e R\$ 1.279.543.726, em 2016. Vejamos abaixo dados de 2017 a 2019 coletados no site Receita Federal.

QUADRO 2 Renúncias tributárias Programa Universidade para Todos (PROUNI) 2017 a 2019

ANO	IMPOSTOS	VALOR (R\$)
2017	IRPS	611.407.511
	PIS-PASEP	88.621.187
	CSLL	217.938.530
	CONFINS	409.020.865
	Total	1.326.988.094
2018	IRPS	634.393.140
	PIS-PASEP	91.952.867
	CSLL	226.131.845
	CONFINS	424.397.846
	Total	1.376.875.698
2019	IRPS	1.176.382.422
	PIS-PASEP	99.421.809
	CSLL	433.039.386
	CONFINS	458.869.886
	Total	2.167.713.503

Fonte: Elaborada pelos autores. Dados extraídos de Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2017, 2018 e 2019.

Para mais, a desreponsabilização do Estado para com a educação pública é perceptível na fala do ministro da educação Aloisio Mercadante^{iv} (2016), que defende o investimento indireto do dinheiro público no setor privado. Para ele, “O custo é bem mais barato do que se nós fôssemos criar uma vaga. Porque há (custo) estrutura de sala de aula, o professor, o laboratório, a biblioteca.”. Entretanto, conforme o G1, o governo federal deixou de recolher, desde o primeiro ano do programa em 2005, mais de R\$ 8 bilhões em impostos das instituições privadas.

Mozart Neves Ramos concorda com a afirmação do supra ministro, mas chama a atenção para duas questões: que as bolsas do PROUNI deveriam ser ofertadas para áreas que contribuam para o desenvolvimento do país e que haja garantia da qualidade^v do curso que está sendo ofertado. Ele enfatiza ainda que é primordial uma variação na oferta das bolsas, tendo em vista que existem cursos que concentram um maior número de vagas “[...] Na edição do primeiro semestre de 2016, os cursos que ofereceram mais vagas para o PROUNI foram Engenharias (28 mil), Administração (20 mil) e Pedagogia (13 mil). Medicina teve apenas 838 vagas disponíveis” (G1, 2016, p. 02). Vejamos abaixo as renúncias fiscais de 2020 a 2022.

As isenções fiscais do Prouni: chamariz para o setor privado da educação superior no Brasil

QUADRO 2 Renúncias tributárias Programa Universidade para Todos (PROUNI) 2020 a 2022

ANO	IMPOSTOS	VALOR (R\$)
2020	IRPS	1.320.890.353
	PIS-PASEP	150.125.935
	CSLL	500.426.972
	CONFINS	692.888.930
	Total	2.664.332.190
2021	IRPS	1.293.770.864
	PIS-PASEP	166.895.339
	CSLL	461.366.160
	CONFINS	770.150.852
	Total	2.692.183.215
2022	IRPS	1.177.311.268
	PIS-PASEP	183.588.117
	CSLL	406.131.642
	CONFINS	847.129.351
	Total	2.614.160.377

Fonte: Elaborada pelos autores. Dados extraídos de Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2020, 2021 e 2022.

Em síntese, dos dados coletados nos documentos da Receita Federal de 2017 a 2019, o Estado brasileiro deixou de arrecadar o montante de R\$ 4.871.577.295, já no período de 2020 a 2022 os valores chegaram a R\$3.572.775.782. Dito de outro modo, este valor deveria compor os confres públicos e revestir o financiamento das universidades públicas do país, que, mesmo diante do quadro de precarização, ainda se destaca das instituições privadas na qualidade do ensino, pesquisa e extensão realizadas.

5. Considerações finais

Em nossa investigação, concluímos que o processo de desresponsabilização do Estado na oferta e garantia de qualidade da educação superior, como um direito social, tem impulsionado e consolidado a expansão privatizada deste nível de ensino. Neste cenário, o PROUNI tem contribuído fortemente para o processo de mercantilização da educação.

A benesse do Estado, mediante à isenção fiscal, constitui-se como chamariz para a adesão das instituições de ensino superior com fins lucrativos. Todo esse cenário é aprofundado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, uma vez que, com sua chegada à presidência da república, esperava-se o estancamento da sangria de verbas públicas para o setor privado.

Como assinalado neste estudo, a reestruturação do processo produtivo, seguido da redefinição das funções do Estado, orientado pela ortodoxia neoliberal, transformou os direitos sociais, hoje concebidos como qualquer mercadoria que pode ser vendida a baixo custo. Tudo isso representa um novo *locus* de exploração capitalista, visto que o ensino superior, classificado como serviço não-exclusivo, outorgou a presença do empresariado no campo educacional. Consequentemente, a reforma do Estado tem desconfigurado o modelo universitário humboldtiano, alicerçado na tríade ensino-pesquisa e extensão, criando instituições pública não-estatais

Por fim, o PROUNI expõe a contradição presente no discurso governamental de que as verbas para as universidades públicas são escassas. Não obstante, os valores não recolhidos pelo Estado pelas empresas educacionais adeptas do programa deixam de compor o fundo público. Assim, compreendemos que, no Brasil, permanece em curso a expansão desenfreada do setor privado na educação superior, resultante do modelo de Estado-mercado.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo In: SADER, Emir; Gentili, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDES. **Circular nº 299/06 Brasília - DF, 22 de setembro de 2006**. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/Andes-SN-An%C3%A1lise_PL7200-06.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BANCO MUNDIAL/BIRD. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: [s.n.], 1995. Disponível em: <<https://www.ses.unam.mx/curso2014/pdf/BMEnsenanza.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.096 – 13 jan. 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências**. Disponível em: <encurtador.com.br/sIY39>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Ministério da Educação Secretaria de Educação Superior: “Workshop Internacional sobre Gastos Tributários” Programa Universidade para Todos – Prouni (2014)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/gastos-tributarios-trabalhos/o8PROUNI.ppt>> Acesso em: 10 mai. 2022.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: Magalhães et al (Org.). **Os anos Lula: contribuições para o balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro Revista**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

McNAMARA, Robert. **Cem países, dois bilhões de seres: a dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2018**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022..

Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

SGUISSARDI, Valdemar. **O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e posições?** Disponível em: <<http://23reuniao.anped.org.br/textos/1111t.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2022.

O FMI EM SÍNTESE (2013). Disponível em:

<<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/glancep.pdf>>. Acesso 10 mai. 2022.

G1.GLOBO. **Prouni deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação.**

Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. Acesso 15 mai. 2022.

ROCHA, Antonia Rozimar Machado e. PROUNI e a expansão do Ensino Superior privado: a política pseudodemocratizante de acesso ao ensino superior no governo Lula *In*: MENEZES et al. (Org). **Trabalho, Educação, Estado e a crítica marxista**. Fortaleza, Edições UFC, 2011.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados, São Paulo: Fapesp, 2004.

Notas

ⁱ Pesquisa oriunda da Linha D Marxismo e Formação do Educador do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UECE) financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

ⁱⁱ Cabe destacar que, no documento do Banco Mundial, as expressões ensino superior, educação superior, educação terciária e educação pós-secundária são utilizadas no mesmo sentido.

ⁱⁱⁱ Dados disponíveis em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/PROUNI-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. Acesso em 15 maio. 2022.

^{iv} Ministro da educação no governo de Dilma Rousseff, de 2012-2014.

^v Segundo Leher (2010), a respeito da qualidade dos cursos com bolsas, estes têm apresentado baixa qualidade, se distanciando do que deveria vir a ser um curso de educação superior, caracterizando-se, assim, com a nomenclatura dada pelo Banco Mundial para os países subdesenvolvidos e adotada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O autor assevera ainda que apesar do ENADE não ser o modelo ideal de avaliação, por motivos que não serão expostos aqui, a partir do relatório do TCU, os dados apontam que dos 15.876 cursos oferecidos pelo PROUNI, 5.501 (equivalente a 34,65% dos cursos) nunca foram avaliados pelo ENADE. Mesmos os que foram avaliados, totalizando 10.375 cursos, 1,7% receberam nota 1; 19% nota 2; 40,8% nota 3; 11% nota 4; 0,7% nota 5; e 17,4% ficaram sem conceito. De maneira resumida, 20,9% dos cursos do PROUNI obtiveram notam menor que 3 e 11,7% ficaram com conceitos 4 e 5.

Sobre os autores

Marcos Adriano Barbosa de Novaes

Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação PPGE/UECE. Pedagogo. Membro do Grupo de Pesquisa Interinstitucional Emancipa vinculado ao Instituto de Estudos e Pesquisa do Movimento Operário - IMO/UECE. E- mail: marcos.adriano@aluno.uece.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5003-5418>

Rômulo Vieira de Oliveira

Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação PPGE/UECE. Mestre em Educação Brasileira (UFC), especialista em Gestão Escolar (UECE) e licenciado em História

(UFC). Membro do Grupo de Pesquisa Interinstitucional Emancipa vinculado ao Instituto de Estudos e Pesquisa do Movimento Operário - IMO/UECE.rmlvieiradeoliveira3@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9742-4189>

Ruth Maria de Paula Gonçalves

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora no Programa de Pós-graduação em Educação PPGE-UECE. Membro do Grupo de Pesquisa Interinstitucional Emancipa vinculado ao Instituto de Estudos e Pesquisa do Movimento Operário - IMO/UECE. E-mail: ruthm.goncalves@uece.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0070-4123>

Recebido em: 30/06/2022

Aceito para publicação em: 13/09/2022