

# Análise da trajetória do Programa Universidade para Todos (ProUni) nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022)<sup>1</sup>

Camila Yuri Santana Ikuta<sup>2</sup>

Orcid: 0000-0003-0300-1124

Gladys Beatriz Barreyro<sup>3</sup>

Orcid: 0000-0002-2714-5811

## Resumo

O texto apresenta resultados de pesquisa cujo objetivo geral foi o de analisar a trajetória do Programa Universidade para Todos (ProUni) nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022). O ProUni, criado em 2004, objetiva a concessão de bolsas de estudos a estudantes de instituições privadas, e opera por meio de renúncias fiscais. A análise foi embasada no referencial teórico do *policy cycle approach* de Stephen Ball e colaboradores. Foram empregados procedimentos metodológicos qualitativos, mediante análise documental e de conteúdo de atos normativos, manifestações dos atores/agentes relacionados, além do exame de dados estatísticos. Dos resultados, discute-se que, apesar da valorização e manutenção da política em ambos os governos, a principal alteração se deu durante o governo Bolsonaro, em 2021, com a ampliação do público-alvo (beneficiários). Entre os atores influentes e seus interesses, sustenta-se que houve convergência entre as pautas do governo e do setor privado, e a ausência de diálogo e incorporação dos pleitos de entidades dos movimentos sociais, que ainda que não consensuais, defenderam maior assistência estudantil e regulação no setor privado. Ainda, verificou-se a presença de novos atores, como movimentos e associações de rede intersetoriais, com vistas a influenciar o debate público sobre o ProUni.

## Palavras-chave

Educação superior – Política educacional – Programa Universidade para Todos.

**1-** Disponibilidade de dados: todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo. A pesquisa foi baseada em dados de acesso aberto, cujas fontes estão indicadas na seção Referências.

**2-** Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Contato: camila.ikuta@gmail.com

**3-** Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Contato: gladysb@usp.br



<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202551286690> por  
This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY 4.0.



# ***Analysis of the trajectory of the University for All Program (ProUni) under the Temer and Bolsonaro administrations (2016-2022)***

## **Abstract**

*This paper presents the findings of a research study whose objective was to analyze the trajectory of the University for All Program (ProUni) under the administrations of Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019-2022). ProUni, created in 2004, aims to grant scholarships to students enrolled in private higher education institutions, and operates through tax exemption mechanisms. The analysis was based on the theoretical framework of the policy cycle approach set by Stephen Ball et al. The study employed qualitative methodological procedures, including document and content analysis of normative acts, statements by relevant actors/agents, and the examination of statistical data. The findings indicate that, despite the policy being maintained and valued by both administrations, the most significant change occurred in 2021, under the Bolsonaro administration, with the expansion of the program's target public (beneficiaries). Among the influential actors and their interests, it is argued that there was convergence between the agendas of the federal government and the private sector, alongside a lack of dialogue and incorporation of the demands raised by social movement organizations. Although not consensual, these organizations advocated for increased student assistance and regulation of the private education sector. Furthermore, the emergence of new actors – such as cross-sector networks and associations – was observed, aiming to influence the public debate surrounding ProUni.*

## **Keywords**

*Higher education – Educational policy –University for All Program.*

---

## **Introdução**

São apresentados resultados de pesquisa de tese de doutorado (Ikuta, 2023), que investigou as transformações ocorridas no Programa Universidade para Todos (ProUni) no período dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). O objetivo geral foi o de analisar a trajetória dessa política, identificando as principais alterações instituídas e compreendendo os elementos que influenciaram o processo político.

O ProUni possui grande relevância no cenário recente de ampliação do acesso à educação superior no Brasil. Instituído em 2004, objetiva a concessão de bolsas de estudo para estudantes em cursos de graduação, operando por meio de renúncias fiscais concedidas às instituições privadas. Nesta pesquisa, foi realizada uma análise embasada no referencial teórico-metodológico do *policy cycle approach* de Stephen Ball (1994; 2006) e colaboradores, considerando interesses, influências e disputas envolvidas.



O texto foi organizado em três partes: 1) procedimentos metodológicos; 2) conjuntura político-econômica dos governos de Temer e Bolsonaro; 3) a trajetória do ProUni e as mudanças ocorridas na política, contemplando a análise e resultados da pesquisa, a partir de dados históricos, atos normativos e o debate público.

## Procedimentos metodológicos

Foram empregados procedimentos qualitativos, mediante análise documental e de conteúdo de atos normativos, documentos governamentais e de entidades do setor público e privado, bem como análise de dados estatísticos, obtidos a partir de fontes secundárias, com recorte temporal de agosto de 2016 a dezembro de 2022.

A análise foi embasada no referencial teórico do *policy cycle approach* de Stephen Ball e colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994, 2006). Tal conceituação do ciclo de políticas possui aplicação voltada para a análise de políticas educacionais, de abordagem pluralista, que busca abranger macro e microprocessos, não impondo um processo de análise linear ou sequenciado. Do esquema analítico, foram utilizados principalmente os conceitos de Contextos da Política: de Produção de Texto e de Influência. O primeiro reflete o processo de formulação das políticas, textos e documentos formais e informais que representam sua materialidade, a partir de valores e narrativas que são (re)interpretados; e o segundo reflete a interação e as disputas nas arenas políticas dos diferentes grupos de interesse, envolvendo atores/agentes, valores, concepções, negociações e estratégias<sup>4</sup>.

Nos marcos do Contexto de Influência e da literatura sobre ciclos de políticas públicas (Ball, 2008; Kingdon, 1984; Souza, 2007), elementos relevantes nesse processo são: os principais atores e agentes, tais como o Presidente e ministros de Estado, burocracia do governo, e os empreendedores políticos; o Poder Legislativo; as disputas e grupos de interesses, como entidades representativas dos movimentos sociais, e dos setores público e privado; comunidade acadêmica e consultores; organismos internacionais multilaterais, entre outros, além de elementos externos da conjuntura econômica e política, incluindo momentos de ruptura e crises, que podem criar janelas de oportunidade para transformações. Deve-se ressaltar que, ao discutir influências, nem sempre se estabelece uma relação de causa e efeito, mas sim, de questões que convergem; e que não se almejou a compreensão de questões relacionadas aos bastidores do processo político.

Nos marcos do Contexto de Produção de Texto, foram analisados: atos normativos (leis, medidas provisórias e decretos federais) sobre o ProUni e temas correlatos. Da parte governamental, foram examinados planos de governo, mensagens presidenciais, discursos, pronunciamentos, entrevistas, relatórios, além de registros de espaços de negociação, como audiências públicas nas casas legislativas. As fontes foram os *websites* do Governo Federal, Câmara dos Deputados e Senado Federal. A análise foi realizada com apoio dos softwares *NVivo* (*QSR International*) e *Microsoft Excel*, e adicionalmente foi utilizada a técnica extração de material textual de *webscraping* para coleta de dados nos *websites*.

**4-** Para mais detalhes sobre os procedimentos metodológicos adotados, é possível consultar o Capítulo 2 da Tese de Doutorado que deu origem a esta pesquisa, que trata da análise de políticas públicas e educacionais (Ikuta, 2023, p. 33).



A seguir, foi realizado um mapeamento das manifestações ou posicionamentos de outros atores/agentes, identificados em revisões bibliográficas sobre o ProUni: a atuação de parlamentares; representações de entidades mantenedoras da educação superior privada; e de entidades de classe (dos movimentos sindical de trabalhadores e estudantil), e outras organizações derivadas, como associações e *think tanks*. A investigação se deu mediante a consulta livre e por palavras-chave, em seus *websites* e redes sociais por publicações, notícias, notas, manifestos, ofícios, entre outros.

Foi realizada uma análise de conteúdo (Bardin, 2011), envolvendo a exploração do material (pré-análise, pela leitura fluida dos documentos), tratamento (codificação e sistematização), e a seguinte categorização que auxiliou na análise: por governos, temáticas debatidas e grupos de interesse envolvidos, o que envolveu agrupar o conteúdo manifesto e latente, além de aspectos que não apareceram com frequência, ou estavam ocultos nos textos.

Os dados quantitativos sobre a operacionalização do ProUni, relativos às séries históricas da oferta de bolsas de estudo, tiveram como fontes de informação o Governo Federal (sistema aberto da Lei de Acesso à Informação) e o Ministério da Educação.

## **A conjuntura político-econômica dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro**

A partir de um cenário político e econômico conturbado com relação ao sistema democrático, que se deu durante o processo de *impeachment* instituído contra a Presidente Dilma Rousseff, finalizado em 2016, Michel Temer, seu vice, assumiu de forma interina no mesmo ano, ficando no posto até 2018.

No início de sua gestão, foram intensificadas as medidas de contenção dos gastos públicos, instituindo a necessidade de um ajuste fiscal mais profundo. Alguns dos atos principais foram: 1) ampliação da desvinculação institucional de recursos das políticas sociais; 2) proposta de Reforma da Previdência Social; 3) proposta de Reforma Tributária; e 4) proposta de Reforma Trabalhista. Destaca-se a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que criou um teto vinculado à inflação para o crescimento de despesas públicas não financeiras por vinte anos, cuja participação do gasto público social federal sofreu compressão (Mancebo; Silva Júnior; Oliveira, 2018; Dweck; Oliveira; Rossi, 2018).

A condução das políticas de Temer foi observada, por analistas heterodoxos, como um atendimento ainda mais intenso de interesses ligados aos setores rentistas e à financeirização da economia, dadas as reformas de orientação política neoliberal como saídas para a recuperação econômica, e ecoando novamente, assim como observado na década de 1990, a adoção de recomendações de organismos internacionais para essa finalidade (Mancebo; Silva Júnior; Oliveira, 2018).

A transição governamental se deu com a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro, à época do Partido Social Liberal (PSL), representando outra grande inflexão no cenário político, pela estratégia de se apresentar como um *outsider* em um cenário historicamente polarizado; e de apresentar referenciais ideológicos vinculados ao neofascismo e ao ultraconservadorismo (Leher, 2020). A profunda reconfiguração da política nacional, pela



chamada reativação de um ideário político da extrema direita, e de uma campanha marcada pelo apoio das lideranças dos militares, segmentos de igrejas evangélicas e católicas, ruralistas, entre outros setores conservadores, foi sentida no realinhamento de forças e na fragmentação de bancadas no Congresso Nacional (Singer, 2021; Singer; Venturi, 2019).

O governo de Bolsonaro foi avaliado como disseminador de atitudes consideradas antidemocráticas, antipolíticas e pela difusão do anti-intelectualismo, ou seja, de discursos aversivos ao pensamento e produção científica (em especial, aqueles produzidos em universidades públicas) (Solano, 2019; Santos; Musse; Catani, 2020). Suas diretrizes econômicas refletiram, de outro lado, um viés econômico de orientação ultraliberal, com grande protagonismo das formulações de Paulo Guedes (Ministro da Economia), representante da ortodoxia e próximo ao mercado financeiro. Entre seus principais elementos norteadores, conforme o Plano de Governo, estavam: o enxugamento do Estado e dos gastos públicos, e a realização de reformas como a previdenciária e do sistema tributário.

No segundo ano de governo, a pandemia mundial provocada pela Covid-19, a partir de fevereiro de 2020, gerou graves impactos e levou a óbito mais de 710 mil pessoas. As políticas bolsonaristas de contenção e atendimento na pandemia foram duramente criticadas pela postura de anticientificismo e negacionismo, pelo descumprimento das medidas da Organização Mundial da Saúde (OMS), além do atraso na compra de imunizantes; pela recomendação de tratamentos não eficazes cientificamente; e existência de casos de corrupção, que resultaram na instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia em 2021 (Singer; Araújo; Rugitsky, 2022). Os episódios, conjuntos, contribuíram para o agravamento da crise sanitária e econômica no país.

## **Trajetória do Programa Universidade para Todos (ProUni) entre 2016 e 2022**

O ProUni é uma política federal implementada pela Medida Provisória nº 213/2004, e posterior Lei nº 11.096/2005, com o objetivo de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação em IES privadas. O público-alvo são estudantes com renda familiar *per capita* de 1,5 a 3 salários-mínimos, que devem ser egressos do ensino médio em escolas públicas, ou que o cursaram em escolas particulares, na condição de bolsistas integrais<sup>5</sup>. Há reserva de vagas por critérios de raça/cor e etnia (estudantes autodeclarados indígenas e pardos ou pretos), e para pessoas com deficiência (PcDs). Também podem ser beneficiários os professores da rede pública, em cursos destinados à formação do magistério para a educação básica.

As IES recebem como contrapartida pela adesão a isenção fiscal de imposto e contribuições incidentes sobre o lucro e a receita: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), 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).

**5-** Tais condições foram mantidas na maior parte do tempo no ProUni, de 2004 até novembro de 2021. A partir de dezembro de 2021, foram realizadas alterações nos critérios de elegibilidade, que são discutidas neste artigo.



O ProUni foi criado em um contexto de baixo acesso e alta demanda para ingressar na educação superior, uma vez que, mesmo após grande expansão de matrículas e IES observada na década de 1990, as taxas de acesso ao nível superior ainda eram extremamente baixas no começo dos anos 2000 (em torno de 10% da população em faixa etária ideal). Com um discurso de justiça social adotado pelo governo, o programa foi apoiado por entidades dos movimentos estudantil e sindical, entre outras representações (Carvalho, 2006; Aguiar, 2016).

Contudo, a isenção fiscal concedida representou também grande benefício para as IES privadas: amenização do quadro crescente de ociosidade de vagas, reequilíbrio e estabilização financeira, favorecendo em especial as instituições com fins lucrativos, que ficaram isentas de quase todos os impostos e contribuições que recolhiam (Carvalho, 2011; Almeida, 2012; Souza; Menezes, 2014).

Muitos estudos sobre o ProUni trataram da atuação das entidades representativas do setor privado, que exerceram pressão desde o início da instituição da política. Ao Projeto de Lei nº 3.582/2004 foram propostas 292 emendas parlamentares, muitas delas oriundas das entidades particulares. Organizações específicas foram consideradas agentes influentes naquele momento, como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), e a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), entre outras, em busca de flexibilização das regras.

Na disputa, conseguiram ampliar o público-alvo (a faixa de renda familiar passou de 1 para 3 salários-mínimos, e puderam ser aceitos os beneficiários que cursaram o ensino médio não apenas em escolas públicas, mas também em escolas privadas na condição de bolsistas integrais), além de liberar o oferecimento de bolsas parciais e não apenas integrais, entre outros pontos (Catani; Hey; Gilioli, 2006; Barreyro, 2009; Paula, 2009; Almeida, 2012). Em termos de atores, nos grupos ligados aos estudantes, o interesse maior era o de ampliar a quantidade de vagas gratuitas, a maior exigibilidade de controles institucionais e maiores investimentos em prol da qualidade do ensino ofertado. E, para as entidades particulares, o principal elemento de disputa era o de ampliar os benefícios fiscais concedidos (Souza; Menezes, 2014).

O ProUni ainda gera inúmeras discussões, pois o polêmico beneficiamento ao setor privado é considerado, para muitos autores, como a continuidade de uma lógica de incentivo a uma visão privatista da educação superior (Paula, 2009; Barcelos; Rodrigues, 2017), ou seja, com financiamento indireto em detrimento do aumento de gastos na educação pública. De outro lado, o ProUni se tornou uma política de caráter dual, pois também é considerado como capaz de promover maior inclusão social no nível superior. Ainda que não tenha gerado uma mudança drástica (cujo acesso continua apresentando desigualdades de classe estruturais), teve o respaldo de movimentos sociais ao facilitar o acesso e diversificar o perfil do alunado de nível superior (Carvalho, 2011; Barreyro, 2009; Ferreira, 2019).

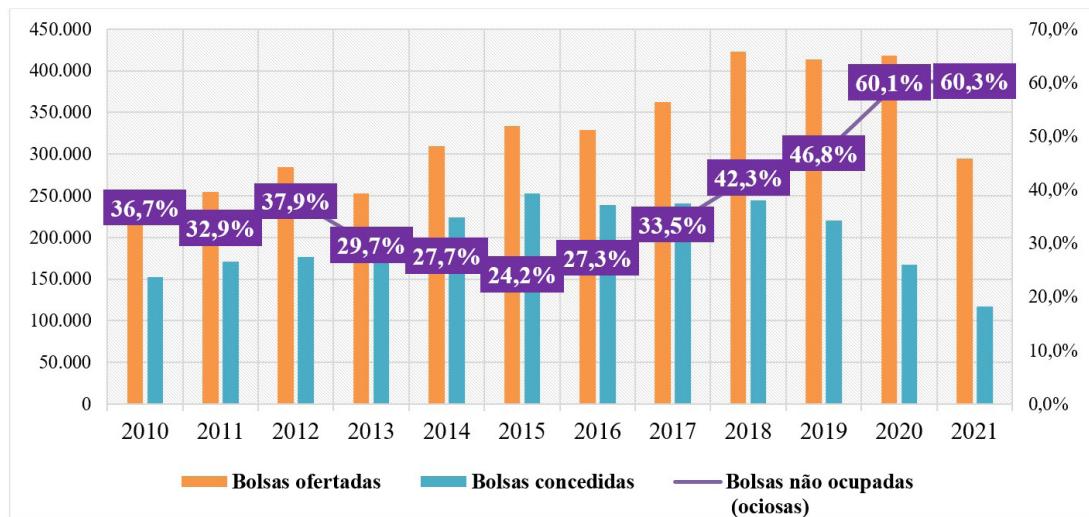
Pela ótica das pesquisas realizadas com os beneficiários diretos, os bolsistas, seu impacto social foi de uma política percebida como capaz de ampliar oportunidades de ascensão e mobilidade social e econômica, bem como de permitir a construção de novas

identidades sociais (Amaral; Oliveira, 2011; Mello Neto; Medeiros; Catani, 2014; Fontele; Crisóstomo, 2016), gerando uma grande aceitação e visibilidade social.

Em termos quantitativos, desde a criação do ProUni, em 2004, até 2022, foram ofertadas 4.438.772 bolsas de estudo. Sua representatividade, em termos de participação no total de estudantes financiados na educação superior, manteve-se relativamente estável ao longo dos últimos anos, em cerca de 20% do total (Brasil, 2023).

Desde 2010, foram ofertadas, em média, 326 mil bolsas do ProUni por ano (Gráfico 1). Durante o governo Temer, considerando aqui os anos de 2017 e 2018, o crescimento anual médio observado foi de 13,4%; e durante o governo Bolsonaro (2019 a 2021), foi observada uma queda brusca em 2021, em relação a 2020: -29,4%, chegando a 294,9 mil. Vale observar que, mesmo em 2020, ano afetado pela pandemia, as bolsas ofertadas não apresentaram queda, crescendo 1,0% ante o ano de 2019. Ao mesmo tempo, a taxa de bolsas não ocupadas, que havia atingido sua mínima histórica em 2015 (24,2%), observou grande crescimento desde então, chegando em 2021 ao recorde de 60,3%, ou seja: mais da metade das bolsas ofertadas não foram ocupadas.

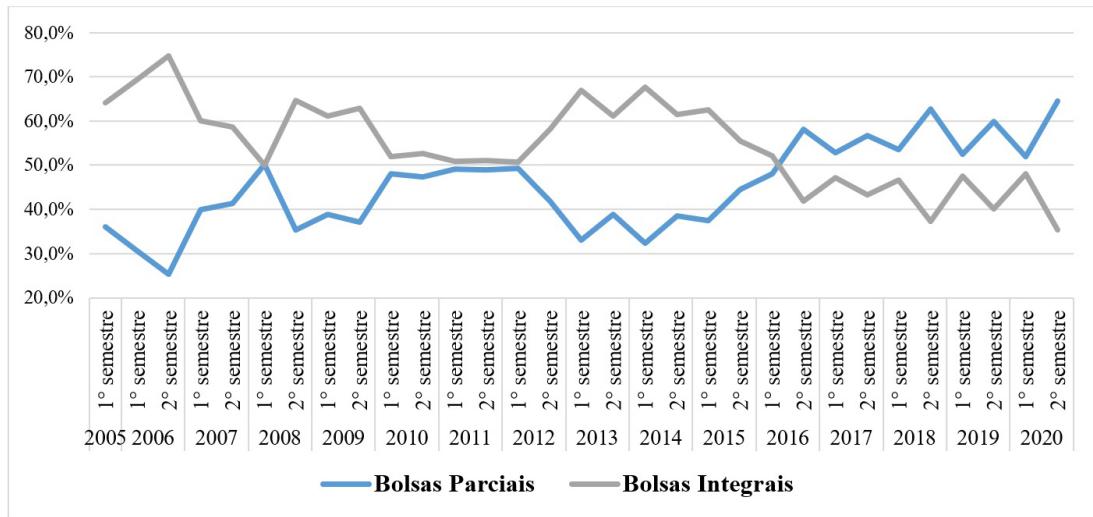
**Gráfico 1** – Número de bolsas ofertadas e concedidas pelo ProUni, e percentual de bolsas não ocupadas. Brasil, 2010-2021



Fonte: Brasil (2020a, 2023).

Nota: bolsas não ocupadas = ofertadas no processo seletivo, mas não efetivamente concedidas.

Ainda do lado da oferta, houve crescimento considerável do oferecimento de bolsas parciais, em detrimento das bolsas integrais, cuja relação passa a se inverter a partir do ano de 2016, chegando a 2020 em 64,6% parciais e 35,4% integrais, quadro diferente do início da política (Gráfico 2). Uma das hipóteses para esse aumento das bolsas parciais pode estar justamente na questão financeira, uma vez que para as IES privadas há um custo menor envolvido.

**Gráfico 2 – Percentual de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo ProUni. Brasil, 2005-2020**

Fonte: Brasil (2020a).

## O contexto de produção de texto do ProUni

Observou-se, na análise documental, que durante o governo Temer não ocorreram grandes movimentações que efetivamente alteraram a política do ProUni, além de mudança pontual em outubro de 2017, na flexibilização para o preenchimento de vagas ociosas em licenciaturas, no âmbito da Política Nacional de Formação de Professores. O ProUni foi considerado, na perspectiva governamental, como uma política eficiente e que deveria ser continuada, como se verá adiante.

A movimentação na discussão do ProUni se deu a partir do governo Bolsonaro, com medidas de maior impacto. A primeira delas, em dezembro de 2021, quando após um grande salto temporal, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 1.075/2021, que alterou as principais leis relacionadas ao ProUni. Como toda MP, possuía validade de 120 dias, mas, a partir de sua publicação, vigorou com força de lei. Sua tramitação no Congresso Nacional se deu entre dezembro de 2021 a maio de 2022, transformando-se na Lei nº 13.450/2022.

Embora haja diferenças em relação ao conteúdo da MP e da sua passagem para lei, a principal mudança observável foi a ampliação do rol de potenciais beneficiários das bolsas de estudo do ProUni. Originalmente, a lei indicava que poderiam ser estudantes egressos do ensino médio público, ou então de escolas privadas, desde que na condição de bolsas integrais. Na nova lei, a possibilidade de se candidatar se estendeu para todos os estudantes egressos do ensino médio, incluídos agora os que cursaram na rede privada, com ou sem a condição de bolsistas integrais (Brasil, 2022b).

Além disso, foi gerada uma hierarquização dos beneficiários para a distribuição das bolsas, inexistente até então, ainda que se deva cumprir o critério de renda: 1) professores da rede pública, em cursos de licenciatura e pedagogia (em áreas do conhecimento e regiões



prioritárias); 2) estudantes que tenham cursado ensino médio público; 3) estudantes que cursaram parcialmente ensino público e privado, como bolsistas integrais; 4) estudantes que cursaram ensino médio parcialmente público e privado, como bolsistas parciais ou não bolsistas; e por fim, 5) estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede privada, sendo priorizados aqueles que o fizeram com bolsa integral (Brasil, 2022b). Nota-se, para além da abertura aos alunos de toda a rede privada, um estímulo à formação de professores nessa hierarquia, que historicamente participam pouco do programa (0,6% do total de bolsas concedidas) (Brasil, 2023).

Ainda, algumas outras alterações importantes da lei podem ser, fundamentalmente, resumidas nos seguintes tópicos: a) inclusão da possibilidade de dispensa, por parte do MEC, de apresentação de documentação que comprove a renda familiar mensal do candidato e da situação de PcD, desde que a informação possa ser obtida por meio de bancos de dados de órgãos governamentais; b) alteração no cálculo da reserva das cotas destinada a negros, indígenas e PcDs, cujos critérios passaram a ser considerados de forma isolada para cada grupo, e não mais conjunta, como na lei original<sup>6</sup>. E, ainda nas cotas, foram incluídos os egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar<sup>7</sup>; c) possibilidade de preenchimento das bolsas remanescentes por beneficiários que atendam os critérios de condicionalidade ou por candidatos das licenciaturas; e d) equalização da proporção de bolsas ofertadas entre IES beneficentes e não beneficentes, ainda que os critérios sejam remetidos para legislação específica<sup>8</sup> (Brasil, 2022b).

Da tramitação da MP, destaca-se que na Câmara dos Deputados houve tentativas de devolução, sob justificativa da necessidade de maior discussão da política. Recebeu 57 emendas, sendo analisado que, entre as 23 rejeitadas, 17 concentraram-se em partidos considerados, naquele momento, de oposição ao governo Bolsonaro (PT, PDT, PSB), destacando-se onze que propunham suprimir a maior mudança na política (a ampliação para todos os alunos da rede particular), oriundas de parlamentares do PT, PSB, PDT e Cidadania.

Das emendas aprovadas (34), a maior parte (30) versava sobre flexibilizar ou amenizar as condições de oferta de IES privadas, ou sobre a volta das regras originais de adesão e oferta para IES beneficentes, um grande ponto de atenção dos parlamentares de partidos diversos, inclusive de oposição como PSOL e PT. Somente quatro das emendas aprovadas trataram de medidas diretamente relativas aos beneficiários, por exemplo, para que não ficassem sujeitos à verificação documental governamental automática, devido às possíveis falhas em tais cadastros, questão que chegou a ser suprimida da MP original, mas voltou ao texto final da lei promulgada pós Senado Federal (Brasil, 2022a).

## O contexto de influência do ProUni

Nesta seção, será analisado o Contexto de Influência em relação ao governo federal, às entidades representativas do setor privado e às entidades representativas de movimentos sociais, na discussão sobre o ProUni.

**6-** O cálculo baseia-se no percentual de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, e o percentual de PcDs na população, segundo resultados do Censo Demográfico do IBGE.

**7-** Constantes no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

**8-** Lei Complementar nº 187/2021, dos procedimentos de imunidade de contribuições à seguridade social.



## A perspectiva do Governo Federal

No governo Temer, os discursos do próprio Presidente e do seu Ministro da Educação, José Mendonça Filho, consideravam o ProUni como uma política de educação superior bem-sucedida e estratégica em termos sociais, evidenciando uma tendência de continuidade, e de uma visão de incentivo ao acesso. O foco dos discursos frequentemente deu ênfase em garantir sustentabilidade financeira e eficiência ao programa; e otimizar os gastos públicos, considerando que havia naquele momento ineficiência na distribuição dos recursos da educação. Todavia, as ações de maior repercussão em termos de política pública ficaram centradas na educação básica, em especial no ensino médio (Brasil, 2018).

No governo Bolsonaro, podem ser destacados diversos episódios de ruptura, em termos ideológicos, sociais e econômicos, em relação aos pronunciamentos oficiais anteriores. Em seu Plano de Governo de 2018, notava-se uma inflexão em aspectos políticos ultraconservadores, e ao diagnóstico de crise moral e ideológica na educação (O Caminho [...], 2018). Entre as linhas de ação, estavam impor maior eficiência à gestão dos recursos públicos, e dar ênfase à educação básica, técnica e profissional, sinalizando que a educação superior não seria priorizada.

O primeiro nomeado Ministro da Educação, Ricardo Vélez Rodriguez, afirmou que “a ideia de universidade para todos não existe”, devendo ser reservada a uma elite intelectual do país (Passarelli, 2019, não paginado), dando ênfase ao ensino profissional como prioridade para formação. Em audiência na Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, apontou que a política do ProUni deveria ser mantida, contudo, análises seriam conduzidas para sua ampliação (Brasil, 2019a). Após posicionamentos controversos, seguidos de demissão, assumiu Abraham Weintraub em abril de 2019, que, na mesma linha dos anteriores, indicou que a educação superior era priorizada de forma excessiva no país, e que seria fundamental a participação do setor privado para alcançar maior escolarização (Brasil, 2019b).

Em outra troca ministerial, em julho de 2020, assumiu Milton Ribeiro. Em Audiência Pública do Senado Federal, em meio à pandemia, declarou-se a favor da terceirização educacional para o setor privado, equiparando o ProUni como um exemplo de sistema de *vouchers*<sup>9</sup> (Brasil, 2020b), evidenciando uma concepção de acesso novamente bastante restritiva, relacionando-a à falta de colocação profissional dos graduados no país.

Alguns desses pontos estão conectados às propostas da agenda de educação superior de organismos internacionais multilaterais, como as do Banco Mundial e da Unesco, que há anos incentivam reformas em torno de: a) fortalecimento do setor privado; b) redução dos financiamentos públicos; e c) cobrança de mensalidades em universidades públicas, além do próprio sistema de *vouchers* (Bertolin, 2011). Se os discursos políticos são construtos em que as “partes interessadas se mobilizam

**9-** O *voucher* educacional consiste em subsídio oferecido pelo Estado para o pagamento de custos escolares, cuja vantagem estaria, de acordo com defensores, na escolha livre das escolas pelas famílias, o que aumentaria a competitividade e, consequentemente, a qualidade do ensino ofertado (Bertolin, 2011).



para influenciar a definição e os objetivos sociais da educação, e o que significa ser educado" (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 20), é notável que a concepção de educação envolvida se restringiu à valorização do privado e restrição do acesso para todos.

Ainda, a perspectiva governamental pode ser analisada a partir da Exposição de Motivos (EM) nº 00060/2021 do MEC, que justificou o texto legislativo da MP nº 1.075/2021 (já citada, de modificação do ProUni). Nela, indicou-se que o ProUni é uma política efetiva na redução de desigualdades e promoção do acesso e permanência. Contudo, a justificativa para a ampliação do público-alvo e demais alterações, com urgência, estava nos impactos sociais e econômicos gerados pela pandemia, como aumento da desigualdade e da evasão, com ênfase em seus efeitos no setor privado, como o aumento da ociosidade de vagas – ponto este destacado diversas vezes, com o próprio MEC colocando-se como agente na diminuição desse processo. Também ficou evidenciada uma agenda de desburocratização, na busca de maior eficiência e controle no ProUni, para evitar casos de judicialização (Brasil, 2021a).

Pôde-se inferir que houve a adoção de um discurso convergente, por parte do governo, com as pautas e posicionamentos do setor empresarial educacional, principalmente às justificativas da evasão e da ociosidade das vagas ofertadas no ProUni, o que será visto a seguir em suas manifestações.

## **A perspectiva das entidades representativas do setor privado**

As representações da educação superior privada formam uma burguesia de serviços educacionais, que, há anos, exerce grande influência e *lobbies* junto ao Congresso Nacional e aos governos (Trópia, 2009). Conforme destacado anteriormente, desde o surgimento do ProUni, atuam entidades como a ABMES, o Semesp, a Anup, e mais recentemente o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Carvalho, 2006; Catani; Hey; Gilioli, 2006), estas que serão aqui abordadas pela sua ação mais destacada<sup>10</sup> no debate do ProUni.

O Fórum, criado em 2008, congrega algumas das maiores instituições privadas, e publica anualmente o documento Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, que se propõe a ser um balizador da atuação do setor no Poder Legislativo Federal. Entre as edições de 2016 a 2022, foram listados diversos PLs de interesse, sendo selecionados na pesquisa os diretamente relacionados ao ProUni, seguidos dos posicionamentos emitidos pela própria entidade (Quadro 1).

**10-** Na pesquisa completa, encontram-se outras entidades do setor privado que também atuaram no debate público.



**Quadro 1 – Matérias legislativas de interesse da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular sobre o ProUni – 2016 a 2022.**

| Matéria Legislativa  | Resumo da proposta   | Posicionamento do Fórum | Anos                               |
|--|--|-------------------------|------------------------------------|
| PL nº 2.932/2019 - Autoria: Dep. Professor Alcides (PP-GO)       | Aumentar oferta do ProUni pelo aumento de incentivos fiscais                 | Convergente             | 2021, 2022                         |
| PL nº 4.980/2016 - Autoria: Dep. Alex Manente (Cidadania-SP)     | Isenção tributária às IES que aderem ao ProUni                               |                         | 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 |
| PL nº 1.000/2011 - Autoria: Dep. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) | Instituir a concessão de bolsas do ProUni na pós-graduação                   |                         | 2018, 2019, 2020, 2021, 2022       |
| PL nº 6.435/2019 - Autoria: Dep. Patrícia Ferraz (PL-AP)         | Instituir a concessão de bolsas do ProUni para pessoas idosas                |                         | 2022                               |
| PL nº 7.700/2006 - Autoria: Sen. Sérgio Zambiasi (PTB-RS)        | Ampliação das bolsas para egressos do ensino médio particular                |                         | 2018, 2019, 2020, 2021             |
| PL nº 3.836/2021 - Autoria: Sen. Fernando Collor (PROS-AL)       | Ampliação das bolsas integrais no ProUni                                     |                         | 2022                               |
| PL nº 5.802/2016 - Autoria: Dep. Rafael Motta (PSB-RN)           | Concede isenção de taxas administrativas para bolsistas do ProUni (e outros) | Divergente              | 2018, 2019, 2020, 2021, 2022       |

Fonte: (Ikuta, 2023, p. 234-235).

Nota-se o posicionamento convergente do Fórum, há alguns anos, em torno de proposições que ampliam o escopo de beneficiários do ProUni, como o apoio, há pelo menos quatro anos, ao PL de 2006 do Sen. Sérgio Zambiasi (PTB-RS), de incluir egressos do ensino médio da rede particular, tal como ocorrido na mudança oficial do programa em 2022; mas, também, destacam-se as pretensões de estendê-lo a outros beneficiários como: estudantes da pós-graduação e pessoas idosas.

Nos documentos do Fórum, há uma crítica ao ProUni estar perdendo força, acompanhada da necessidade de diversificar a inclusão social (com uso das metas do Plano Nacional de Educação como justificativas), e, ao mesmo tempo, ênfase no aumento dos incentivos fiscais concedidos às IES. Por si só, a questão é preocupante, por serem setores cuja dinâmica reflete um *modus operandi* de fins lucrativos, ligados ao processo de financeirização da educação, e que tentam, também, abarcar a pressão pela ampliação do acesso. De outro lado, propostas que poderiam promover maior inclusão e permanência estudantil, como o PL do Dep. Rafael Motta (PSB-RN), para conceder isenção de taxas administrativas para bolsistas do ProUni, foi classificado como divergente aos interesses do Fórum, sob justificativa de elevar custos adicionais das IES (Fórum, 2022).

A ABMES, embora faça parte do Fórum, também formula diretrizes próprias, como no documento Educação brasileira e inclusão social: contribuições do setor particular para o desenvolvimento do país, de 2019, em que se pleiteou a ampliação do ProUni, além de



novas estratégias de financiamento, como o uso de *vouchers* para estudantes de baixa renda (ABMES, 2019), ponto este em consonância com os discursos governamentais.

O Semesp defendeu publicamente as alterações do ProUni em 2021/2022, justificadas pela ociosidade de vagas e impactos da pandemia na exclusão social (Ensino Superior, 2021), em discurso semelhante ao do governo. Nos documentos Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro (edições de 2018 e 2022), que têm o propósito de ser referências para políticas públicas, foi proposta a ampliação do ProUni, acompanhada da flexibilização dos critérios de seleção. Frequentemente foram abordados os temas: diversificação e mudanças no sistema de financiamento estudantil; desburocratização; vinculação do pagamento de mensalidades à renda de estudantes; cobrança de mensalidades em IES públicas; criação de *vouchers*; e desoneração fiscal de tributos incidentes sobre a folha de pagamento, que também foram pauta de diversas reuniões realizadas entre o MEC e o Fórum, a ABMES, o Semesp e a ANUP, entre outras entidades (Semesp, 2021a, 2022).

É importante observar como tais atores buscam influenciar a agenda mais ampla das políticas de educação superior (sistema federal, custeio e financiamento, avaliação e regulação etc.), e não apenas em políticas isoladas. Nota-se, também, um discurso que busca transferir a vinculação das despesas educacionais para outros, que não as próprias IES, e que, apesar de perseguirem um discurso de maior inclusão social para os estudantes, propõem questões como a vinculação das despesas escolares aos seus rendimentos.

Existiu, também, outro tema de disputa dessas entidades na agenda do ProUni no período: a proposta de Reforma Tributária (PL nº 3.887/2020), elaborada pelo Governo Federal (Ministro Paulo Guedes), que propunha a unificação dos tributos PIS e Cofins em um só, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com alíquota comum incidente sobre todos os setores. Previa algumas exceções, contudo, não para o setor educacional, que passaria por elevação das alíquotas existentes. O Fórum atuou fortemente nesse processo, de forma refratária, emitindo estudos de impacto que apontavam a diminuição na oferta do ProUni e aumento das mensalidades. Novamente, argumentos relacionados à pandemia, aumento da inadimplência e evasão, e distanciamento das metas do PNE foram utilizados, além do custo-aluno mais baixo na educação superior privada. O principal pleito era de que o setor fosse tratado de maneira diferenciada na política fiscal (Fórum, 2020a). Naquele momento, foi manifestado um diagnóstico de “descoordenação do encaminhamento dos assuntos” em relação ao atendimento de suas demandas por parte do governo, e em relação à visão dos Ministros do MEC, de que a educação superior era um espaço de elites (Fórum, 2020b, não paginado).

Tal desalinhamento de preferências, e inclusive concepções de educação envolvidas, reflete certa contradição entre esses atores, teoricamente alinhados de forma macro com o governo, pelo protagonismo de propostas oriundas do Ministro da Economia Paulo Guedes, ainda que este fosse abertamente defensor do livre mercado. A visão dos Ministros da Educação também expôs o desconhecimento sobre o sistema de educação superior, além de uma perspectiva bastante restrita sobre o acesso, que entra em contradição com a própria intenção de atender aos interesses de expansão do setor privado. Nesses episódios, nota-se a natureza complexa e não linear das políticas públicas, que evoluem com convergências, mas também com incoerências (Ball, 2008).



A ANUP, outra entidade de destaque nessa agenda, é presidida por Elizabeth Guedes, irmã de Paulo Guedes, e promoveu ampla campanha refratária às propostas governamentais de Reforma Tributária, com o argumento de que poderiam extinguir o ProUni. Destaca-se o documento Impactos da Reforma Tributária sobre a Saúde e Educação, elaborado em uma parceria intersetorial denominada Aliança Saúde-Educação, composta por ANUP, Associação Brasileira de Medicina Diagnóstica (ABRAMED), Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP), Confederação Nacional de Saúde (CNSaúde) e Federação Brasileira de Hospitais (FBH), que indicava como pleitos para a educação: alíquota fiscal específica para o setor, mais baixa do que as atuais; inclusão da CBS ou IBS entre as contribuições isentas pelo ProUni; e desoneração da folha de pagamentos (ANUP, 2020).

**A Audiência Pública no Senado Federal: Debater o ProUni – Desafios sobre o futuro e as propostas de reformas tributárias,** foi realizada em 2021 com representações do MEC e de entidades privadas, apenas<sup>11</sup>. Entre elas, o Movimento Não à Custa da Educação, liderado pela ANUP e iniciado em 2020, que possuía 20 entidades patronais apoiadoras, com o objetivo de difundir informações sobre os impactos da Reforma Tributária, defendendo os principais pleitos: que não se aumente a carga tributária educacional; e que o ProUni não seja reduzido ou extinto (Não à Custa da Educação, 2023).

Tais movimentos e alianças podem ser considerados como exemplos de novas associações e redes de influência, que assumem contornos nacionais ou locais e podem não ser fixas, contendo componentes fugazes ou experimentais (Ball, 2019). Algumas atuam de forma semelhante aos think tanks, conduzindo estudos com aparência de saber neutro e desinteressado para influenciar decisões políticas, ainda que refletam pleitos antigos da classe empresarial. Seus discursos estruturam-se em *slogans*, cooperando para a construção de consensos (Shiroma; Evangelista, 2014).

Com a finalização da tramitação da Reforma Tributária, seu resultado foi avaliado pelas entidades privadas como uma vitória, uma vez que as atividades educacionais foram mantidas entre os poucos setores com tratamento diferenciado, com um teto para a carga tributária e isenção para entidades sem fins lucrativos (Semesp, 2021b; Fórum, 2021).

## **A perspectiva das entidades representativas dos movimentos sociais**

Nas entidades representativas de trabalhadores e de estudantes, as manifestações apontaram diferentes visões sobre a política do ProUni. Dentre as entidades atuantes no debate público<sup>12</sup>, serão aqui abordadas: Andes-SN, Fepesp, UNE e Educafro.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), manifestou defesa da educação pública gratuita, de qualidade, laica, socialmente referenciada e com financiamento público. Com relação à mudança do ProUni em 2022, indicou que refletiu a subvenção do Estado em torno dos interesses das instituições

**11-** Convidados: representantes dos Ministérios da Educação e Economia, e do setor privado: FENEP, Fórum, Semesp, ANEC, ANUP, ABMES e Movimento Não à Custa da Educação (Brasil, 2021b).

**12-** Na pesquisa completa, encontram-se outras representações laborais e estudantis que tiveram atuação no debate público.



particulares: “as *benesses* ao capital por meio da inclusão de estudantes oriundos de escolas privadas no ProUni” (Andes-SN, 2022, p. 223, grifo dos autores).

A Federação dos Professores do Estado de São Paulo (Fepesp), que congrega entidades sindicais de trabalhadores da rede privada, manifestou que as mudanças da ampliação dos beneficiários do ProUni representaram “novas oportunidades de negócio para as faculdades particulares [...] abrindo mercado para novos alunos pagantes”, uma vez que já havia grande oferta de bolsas parciais (Fepesp, 2022, não paginado).

Pela ótica da representação estudantil, a União Nacional dos Estudantes (UNE) possui um grande histórico de apoio ao ProUni, ao Fies e à Lei de Cotas, defendendo a ampliação de vagas e recursos na educação superior (prioritariamente, para a parcela mais vulnerável da juventude), das políticas de permanência estudantil, maior equidade e melhor remuneração docente. Posicionou-se contra as mudanças no ProUni de ampliação do escopo de beneficiários, argumentando que poderiam enfraquecer a promoção de equidade, e gerar maior dificuldade de ingresso dos egressos da rede pública. Ressaltaram a falta de diálogo sobre as alterações na política, com a sociedade civil, representações dos estudantes e demais movimentos sociais (UNE, 2022), o que de fato pôde ser observado, nesta pesquisa, nas principais arenas de discussão dos atos normativos relacionados ao ProUni.

Na organização não-governamental Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), as principais bandeiras estão ligadas à militância negra e franciscana, relativas à inclusão de estudantes negros e pobres em universidades públicas (prioritariamente) e privadas. Historicamente, esteve a favor do ProUni, no apoio a torná-lo uma política de Estado, em conjunto com ações de permanência estudantil (por exemplo, auxílios financeiros). Contudo, ao longo do tempo, o diagnóstico é que a política sofreu alterações para acomodar interesses privados, faltando mecanismos de controle efetivos para garantir os direitos da população menos favorecida, sendo uma das pautas o maior monitoramento, como a realização de auditorias e fiscalização nas universidades para a prevenção de fraudes, em especial, nos cursos mais caros e disputados (Educafro, 2015).

No final de 2021, em conjunto com o PDT, posicionou-se contrariamente à MP nº 1.075/2021, ao ajuizar no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7049), alegando que a permissão do acesso a todos os alunos de escolas particulares poderia prejudicar o caráter inclusivo do programa e agravar desigualdades existentes. Além disso, as mudanças em relação à comprovação documental foram mal avaliadas, pela fragilidade dos bancos de dados governamentais e possibilidade de fraudes. Por fim, novamente foi criticado o fato de uma grande modificação ter sido realizada via MP, sem o devido debate com as partes interessadas (Educafro, 2021).

## **Considerações finais**

O ProUni é considerado uma política de destaque na expansão do acesso à educação superior no Brasil, e está constantemente relacionado a diversos debates, como o polêmico beneficiamento das instituições privadas e, ao mesmo tempo, o fato de ser uma política capaz de promover maior inclusão social e ações afirmativas aos seus beneficiários.



No período analisado por este estudo, o ProUni passou por valorização e continuidade na agenda política do país, mesmo frente à crise econômica (no governo Temer) e aos impactos da pandemia de Covid-19 (no governo Bolsonaro). Neste último período, contudo, ficou evidente uma explosão nas vagas ociosas, cuja taxa atingiu nível recorde em 2021. Justamente, a movimentação sobre a política foi maior no governo Bolsonaro, com as alterações do público-alvo (Lei Federal nº 13.450/2022), abrindo espaço para quaisquer egressos do ensino médio, ainda que priorizando aqueles de escolas públicas.

Na disputa do ProUni, houve convergência entre as justificativas governamentais para a ampliação do público-alvo, com aquelas defendidas pelo setor privado, sob argumentos em torno da crise pandêmica, inadimplência, evasão escolar e ociosidade de vagas. Em que pesem seus efeitos deletérios, a situação de pandemia pode ter sido utilizada como uma janela de oportunidades, em que interesses políticos das IES e do governo convergiram nesse momento crítico, em torno da proposição urgente via MP. As entidades privadas se organizaram intensamente, atuando com novas formas de influência, como movimentos e alianças intersetoriais. Destaca-se também uma agenda de políticas públicas mais ampla para a educação superior, com foco na diversificação do financiamento, sofrendo ainda grande influência de diretrizes propostas por organismos multilaterais internacionais, movimento que vem ocorrendo há décadas nesse segmento, tanto nacional quanto globalmente.

Na disputa, as entidades dos movimentos sociais não possuíam posicionamento consensual em relação ao ProUni, contudo, destaca-se que estabeleceram pautas que, apesar do enfrentamento, não foram vencedoras no debate público, em especial: a reversão das mudanças propostas no ProUni, e garantia de maior assistência estudantil e regulação do setor privado como contrapartidas.

Puderam ser identificados, nesse cenário, alguns traços de continuidade com as análises anteriores apresentadas sobre a agenda do ProUni desde sua criação, pois continuou-se um processo de convergência (ainda que não totalmente linear, permeado por conflitos) entre as justificativas governamentais de alterações na política e as demandas postas pelo setor privado – notadamente, a necessidade de amenização da ociosidade de vagas e de flexibilização das regras para o público-alvo –, agora sob nova ótica e justificativa: a crise gerada pela pandemia, o aumento da inadimplência e da evasão escolar. Também continuou a forte atuação (*lobby*) das entidades privadas, que seguiram ganhando capacidade de pautar sua agenda nos Poderes Executivo e Legislativo, sendo observada na pesquisa a constante transformação de seus mecanismos de influência nas arenas políticas.

Ao mesmo tempo, ficou evidente a ausência de diálogo com as representações de entidades dos movimentos sociais (entre elas, aquelas ligadas aos beneficiários diretos da política), que, apesar de historicamente apoiarem o ProUni de forma crítica e não homogênea, não conseguiram espaço tão influente e dialogado no debate público, o que reflete uma agenda política que continua a endossar o beneficiamento do setor privado de educação superior, em que interesses políticos das IES e do governo convergiram em um momento crítico.



## Referências

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Educação superior brasileira e inclusão social:** contribuições do setor particular para o desenvolvimento do país. [S. l.]: Abmes, 2019. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/educacao\\_superior\\_contribuicoes.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/educacao_superior_contribuicoes.pdf). Acesso em: 1 maio 2024.

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro:** um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AMARAL, Daniela Patti do; OLIVEIRA, Fátima Bayma. O Prouni e a conclusão do ensino superior: novas trajetórias pessoais e profissionais dos egressos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 861-890, out./dez. 2011.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Relatório final do 40º Congresso.** [S. l.]: Andes-SN, 2022. Disponível em: <https://www.andes.org.br/sites/relatorios>. Acesso em: 1 jul. 2023.

ANUP. Associação Nacional das Universidades Particulares. **Impactos da reforma tributária sobre saúde e educação.** [S. l.]: ANUP, 2020. Disponível em: <https://anup.org.br/site/wp-content/uploads/2020/09/Aliança-Position-Paper-reforma-tributária.pdf>. Acesso em: 1 maio 2024.

BALL, Stephen John. **Educational reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen John. Serial entrepreneurs, angel investors, and capex light edu-business Start-Ups in India. In: AMARAL, Marcelo Parreira do; STEINER-KHAMSI, Gita; THOMPSON, Christiane. **Researching the global education industry.** Cham: Palgrave Macmillan, 2019. p. 23-46.

BALL, Stephen John. **The educational debate.** Bristol: The Policy Press, 2008.

BALL, Stephen John. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 2006.

BARCELOS, Márcio; RODRIGUES, Marcio Silva. Concepções de política pública e práticas discursivas: uma análise sobre as políticas para a educação superior nos Governos Lula (2003-2010). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, n. 123, p. 1-22, dez. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Todos ganham? Os participantes na elaboração das políticas para a educação superior no primeiro governo Lula. **Ciência em Movimento**, Porto Alegre, v. 11, v. 2, n. 22, 2009.



BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 237-248, maio/ago. 2011.

BOWE, Richard; BALL, Stephen John; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **CN-Covid19** - 17/09/2020 às 10h – 31ª, Reunião Remota. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?30&reuniao=9817>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. **EM nº 00060/2021 MEC**. Brasília, DF: Casa Civil, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf). Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.450, de 25 de maio de 2022**. Altera as Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, [...] para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni). Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2022/lei/L14350.htm>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. **Política para a educação e diretrizes do MEC**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e6662747-dbf7-4291-9ae9-56be5a4c33c2>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. **ProUni**: desafios sobre o futuro e as propostas de reformas tributárias. Brasília, DF: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/150179>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão de Educação** – Reunião de 27 de março de 2019. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/54767>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Governo Federal. **Lei de Acesso à Informação** – busca de pedidos e respostas – resposta ao protocolo n. 23546071967202147. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal de Dados Abertos. **ProUni**: dados e recursos - bolsas concedidas e perfil dos beneficiários – 2005 a 2020. Brasília, DF: MEC, 2020a. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Entrevista concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, à Voz do Brasil**. Presidência da República, 09 maio 2018. Brasília, DF: Presidência, 2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/>. Acesso em: 1 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 124, DE 2022-PLEN/SF**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=9135756>. Acesso em: 1 maio 2024.



CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006.

CATANI, Afrânia Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior?. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, dez. 2006.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: FES, 2018.

EDUCAFRO. Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. PDT e Educafro questionam medida provisória que alterou regras para ingresso no ProUni. **Educafro**, 2021. Disponível em: <http://www.educafro.org.br/site/2021/12/16/pdt-e-educafro-brasil-questionam-medida-provisoria-que-alterou-regras-para-ingresso-no-prouni>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAFRO. Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. **ProUni 10 anos**: lutas, vitórias, avanços e desafios. [S. /]: Educafro, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/frei-david>. Acesso em: 1 maio 2024.

ENSINO SUPERIOR. Bolsonaro aprova MP e ProUni se estende a alunos de escolas particulares. **Revista Ensino Superior**, 2021. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/2021/12/07/mp-prouni-escolas-particulares>. Acesso em: mai. 2024.

FEPESP. Federação dos Professores do Estado de São Paulo. ProUni e cursos técnicos: MEC e Congresso incentivam o negócio da educação pelo ensino superior privado. **Fepesp**, 2022. Disponível em: <http://fepesp.org.br/noticia/prouni-e-cursos-tecnicos-mec-e-congresso-incentivam-o-negocio-da-educacao-pelo-ensino-superior-privado>. Acesso em: 1 maio 2024.

FERREIRA, Suely. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização? **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 23, p. 257-272, abr./jun. 2019.

FONTELE, Tereza Lúcia Lima; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. PROUNI – pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 21, p. 739-765, nov. 2016.

FÓRUM. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Agendas legislativas da educação superior particular** – edições 2016 a 2022. [S. /]: Fórum, 2022. Disponível em: <https://forumbrasileducacao.org.br/2013-08-19-04-12-30>. Acesso em: 1 maio 2024.

FÓRUM. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Mensalidade escolar deve subir com novo tributo sobre consumo apresentado por Guedes**. [S. /]: Fórum, 2020b. Disponível em: <https://forumbrasileducacao.org.br/noticias/item/estadao-mensalidade-escolar-deve-subir-com-novo-tributo-sobre-consumo-apresentado-por-guedes>. Acesso em mai. 2024.



FÓRUM. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Nota técnica** – reforma do PIS/Cofins. [S. l.]: Fórum, 2020a. Disponível em: [https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Forum-Reforma\\_PISCOFINS\\_NT\\_18out20.pdf](https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Forum-Reforma_PISCOFINS_NT_18out20.pdf). Acesso em: 1 maio 2024.

FÓRUM. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Relatório das ações realizadas**. [S. l.]: Fórum, 2021. Disponível em <https://forumbrasileducacao.org.br/images/downloads/Relatorio-Anual-Forum-2021-2.pdf>. Acesso em: 1 maio 2024.

IKUTA, Camila Yuri Santana. **A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022)**: análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives, and public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 1984.

LEHER, Roberto. Educação e neofascismo no Governo Bolsonaro. In: REBUÁ, Eduardo; COSTA, Reginaldo; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro; CHABALGOITY, Diego (org.). **Neofascismos e educação**: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil. Rio de Janeiro: MV, 2020. p. 47-83.

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. Políticas, gestão e direito a educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 40, n. 1, 2018.

MELLO NETO, Ruy de Deus e; MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; CATANI, Afrânio Mendes. Percepções de bolsistas ProUni acerca do pertencimento ao ensino superior privado. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 20, n. 43, p. 583-603, set./dez. 2014.

NÃO À CUSTA DA EDUCAÇÃO. **Apresentação**. [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: <https://naoacustadaeducacao.org.br>. Acesso em: 1 jul. 2023.

O CAMINHO DA PROSPERIDADE. **Proposta e Plano de Governo de Jair Bolsonaro**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: [http://www.psl-sp.org.br/wpcontent/uploads/2018/08/PLANO\\_DE\\_GOVERNO\\_JAIR\\_BOLSONARO\\_2018.pdf](http://www.psl-sp.org.br/wpcontent/uploads/2018/08/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf). Acesso em: 1 jul. 2023.

PASSARELLI, Hugo. 'Idéia de universidade para todos não existe', diz ministro da Educação. **Valor Econômico**, jan. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/28/ideia-de-universidade-para-todos-nao-existe.ghtml>. Acesso em: 1 jul. 2023.

PAULA, Maria Fátima de. Reforma da educação superior do Governo Lula: as políticas de democratização do acesso em foco. **Revista Raes**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, nov. 2009.

SANTOS, Maria Rosemary Soares dos; MUSSE, Ricardo; CATANI, Afrânio Mendes. Desconstruindo a educação superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, p. 1-19, jan./dez. 2020.



SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. **Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro.** [S. /]: Semesp, 2022. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2022/05/diretrizes-politicas-publicas-2022-digital.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. **Melhorias no acesso ao ensino superior são pautas de reunião.** [S. /]: Semesp, 2021a. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/melhorias-no-acesso-ao-ensino-superior-sao-pautas-de-reuniao>. Acesso em: 1 jul. 2023.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. **Relatório da Reforma Tributária representa vitória para educação superior.** [S. /]: Semesp, 2021b. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/relatorio-da-reforma-tributaria-representa-vitoria-para-educacao-superior>. Acesso em: 1 jul. 2023.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, maio/ago. 2014.

SINGER, André. A reativação da direita no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n.3, p. 705-729, set./dez. 2021.

SINGER, André; ARAÚJO, Cicero; RUGITSKY, Fernando (org.). **O Brasil no inferno global**: capitalismo e democracia fora dos trilhos. São Paulo: Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2022.

SINGER, André; VENTURI, Gustavo. Sismografia de um terremoto eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio et al. (org.). **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 357-374.

SOLANO, Esther Gallego. **O ódio como política**: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-85.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-633, set. 2014.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. O ensino superior em disputa: alianças de classe e apoio à política para o ensino superior no governo Lula. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 49, n. 3, p. 1-12, abr. 2009.

UNE. União Nacional dos Estudantes). **Em defesa do ProUni, somos contra a MP 1.075/2021.** [S. /]: UNE, 2022. Disponível em: <https://www.une.org.br/noticias/em-defesa-do-prouni-somos-contra-a-mp-1-075-2021>. Acesso em: 1 abr. 2024.



Recebido em: 17.05.2024

Revisado em: 07.10.2024

Aprovado em: 11.11.2024

**Editor responsável:** Prof. Dr. Fernando L. Cássio

**Camila Yuri Santana Ikuta** é doutora em educação pela Universidade de São Paulo (USP), Brasil. É Assessora técnica no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Desenvolve pesquisas sobre trabalho, educação e juventude.

**Gladys Beatriz Barreyro** é doutora em educação e professora no Programa de Pós-Graduação em Educação e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, Brasil. Fez pós-doutorado no Boston College, EUA. Desenvolve pesquisas sobre políticas de educação superior.