

A implementação do Proies no Brasil: novas regulações ou velhas práticas?

Renata Maldonado da Silva
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Resumo

Este trabalho busca analisar a implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), lançado em 2012, articulando-o às demais ações do Governo Federal, tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies) que, desde a década de 1990, visam ampliar o acesso ao ensino superior e, simultaneamente, promovem o processo de 'empresariamento' da educação, estabelecendo novas relações entre Estado e iniciativa privada.

Palavras-chave: Ensino superior. Neoliberalização. Empresariado.

The implementation of Proies in Brazil: new regulations or old practices?

The article seeks to analyze the implementation of the Program of Incentive to the Restructuring and Strengthening Institutions of Higher Education (Proies), released in 2012, linking it to other actions of the Federal Government, such as the University for All Program (Prouni) and the Fund for the Financing of Higher Education Students (Fies), which, since the 1990s, aim to broaden access to higher education and simultaneously promote the process of 'entrepreneurship' in education, establishing new relations between the State and private enterprise.

Keywords: Higher education. Neoliberalization. Entrepreneurship.

La implementación del Proies en Brasil: ¿nuevas regulaciones o viejas prácticas?

En este trabajo se pretende analizar la aplicación del Programa de los Incentivos para la Reestructuración y Fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (Proies), lanzado en 2012, vinculándolo a otras acciones del Gobierno Federal como el Programa Universidad para Todos (Prouni) y el Fondo de Financiamiento para el Estudiante de Educación Superior (Fies), que desde la década de 1990, dirigido a la ampliación del acceso a la educación superior y al mismo tiempo a la expansión del sector empresarial de la educación, mediante el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y la empresa privada.

Palabras-clave: Educación superior. Neoliberalización. Sector empresarial.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), implementado mediante a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012 (Brasil, 2012). Por meio deste, o Governo Federal alterou os mecanismos de financiamento das instituições de ensino superior privadas, articulando-os com as demais propostas governamentais de democratização neste nível de ensino, tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni). Por intermédio do Proies, as instituições de ensino superior (IES) particulares, que estejam passando por dificuldades financeiras, poderão ter suas dívidas renegociadas, mediante a ampliação de bolsas de estudo integrais do Prouni para os seus estudantes de graduação na modalidade presencial.

O Proies foi lançado no decorrer da greve das instituições federais de ensino superior, que se iniciou em 17 de maio de 2012, obteve mais de 95% de adesão das universidades federais existentes no País e, posteriormente, também incorporou os técnico-administrativos. Nesse contexto, o Governo Federal prosseguiu com as políticas que vêm sendo executadas nos últimos anos no âmbito do ensino superior, em que, por um lado, promove a reformulação das IES públicas, adequando-as aos imperativos do mercado, ao mesmo tempo em que promove o fortalecimento da nova burguesia de serviços. Trata-se, portanto, de uma política de Estado que vem sendo executada gradativamente a partir da década de 1990, na qual, busca, por um lado, ampliar o acesso ao ensino superior, atendendo às exigências multilaterais de financiamento e, por outro, promover o 'empresariamento' dos serviços educacionais.

Marcos das políticas de ensino superior a partir da década de 1990: neoliberalização e empresariamento

No contexto da reforma do Estado e de instauração do processo de neoliberalização (Harvey, 2005)¹ em curso no País a partir da década de 1990, o Estado brasileiro vem promovendo uma série de medidas que buscam reformular a educação superior e adequá-la às novas exigências do processo produtivo e do novo padrão de acumulação vigente no País. No caso dos países periféricos, como o Brasil, as transformações na esfera produtiva impuseram um novo papel para a educação na sociedade, em consonância com as diretrizes dos

1. De acordo com Harvey (2005), a neoliberalização foi um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas.

organismos internacionais para a região, sobretudo a partir de Conferência Mundial de Educação para Todos, no ano de 1990. Esta ocorreu em Jontiem, Tailândia, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Banco Mundial (BM). De acordo com estes organismos, a ampliação do acesso à educação é uma importante estratégia para atenuar os efeitos da pobreza. Desde então, ocorreram inúmeros encontros² que corroboraram esta afirmativa e que vêm influenciando as políticas educacionais brasileiras a partir da década de 1990.

Desde então, a orientação das agências multilaterais de financiamento vem sendo a de promover políticas que reduzissem as tensões sociais, no qual a expansão do acesso à educação, mediante a utilização das tecnologias da informação, deveria ser fortemente considerada. Além disso, destacam-se o incentivo à abertura do setor educacional aos investimentos privados; a associação transnacional entre universidades públicas e privadas, a criação das universidades corporativas e o deslocamento de recursos orçamentários nos diferentes níveis da educação. (Lima, 2007)

A partir disso, o Estado brasileiro vem adotando uma série de medidas que promovem uma reconfiguração no âmbito do ensino superior no País, que buscam ampliar o acesso das classes menos favorecidas economicamente a este nível de ensino, de acordo com o discurso oficial. Ao mesmo tempo, o ideário neoliberal promove o estímulo ao empresariamento da educação, configurando-se em “uma nova dimensão da relação entre Estado e iniciativa privada, na execução da política educacional ao longo da nossa história” (Neves, 2002, p.33). Dentre as mais significativas que foram implantadas nos últimos anos, com este objetivo, destaca-se, primeiramente, o Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº 11.096, de 11 de janeiro de 2005 (Brasil, 2005). Este tem a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais ou parciais para estudantes dos cursos de graduação ou de formação específicas, em escolas privadas do ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Lima (2007) chama a atenção para o discurso elaborado pelo governo sobre a imensa quantidade de vagas ociosas no ensino superior privado (em 2002, das 1.477.733 vagas oferecidas, somente 924.649 foram preenchidas). Por meio do Prouni, portanto, o Estado brasileiro contribuiria para o preenchimento das vagas não aproveitadas da rede privada superior de ensino, mediante a concessão de bolsas de estudos para estudantes que atendessem a determinados requisitos. Os critérios determinantes são: o estudante deve ser de uma família cuja renda

2. Para uma exposição mais detalhada dos encontros mais importantes realizados pelas principais agências multilaterais de financiamento a partir da década de 1990. (Cf. Lima, 2007)

per capita seja de até um salário mínimo e meio, ser portador de deficiência ou autodeclarado indígena, pardo ou preto; em consonância com a política de cotas do governo federal, ou ser professor da rede pública de ensino, desejando matricular-se em curso de licenciatura, normal superior e pedagogia.

As instituições privadas de ensino superior que aderirem ao Prouni, mediante a assinatura de um termo de adesão de validade de dez anos, ficarão isentas de quatro tributos: imposto de renda das pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para o financiamento da seguridade social e contribuição para o programa de integração social. Por outro lado, estas devem assumir o compromisso de oferecer uma bolsa de estudos integral para cada 10,7 estudantes regularmente pagantes. Caso haja o oferecimento de bolsas parciais, essa relação pode ser ampliada para uma bolsa integral a cada 22 pagantes (Brasil, 2005). Percebem-se, portanto, as amplas concessões de que o sistema superior privado usufrui ao se credenciar à proposta governista de democratização do ensino superior. No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, que já possuem isenção de tributos regularmente, ao aderirem ao Prouni, devem deslocar 20% da sua receita anual para as vagas do programa, mediante bolsas integrais e parciais. Segundo a mesma autora acima citada:

O Prouni constitui-se em mais uma modalidade de parceria público-privada que objetiva resolver a crise de inadimplência vivenciada pelo setor privado diante do aumento dos valores das mensalidades ou anuidades das instituições privadas de ensino superior e do nível de empobrecimento progressivo dos trabalhadores brasileiros. Assim como a política de cotas conduzida pelo governo, o Prouni possui o papel estratégico de garantir a aparência de um projeto democrático-popular. (Lima, 2007, p.173)

Por meio do Prouni, o governo Lula promoveu a ampliação do processo de democratização do ensino superior mediante a inclusão de camadas sociais que não possuíam acesso a este nível de ensino. É importante pontuar que esta ampliação se articula à política do Estado brasileiro em promover o crescimento da nova burguesia de serviços, vinculada ao setor educacional e ao chamado processo denominado por Neves (2002) de empresariamento do ensino. Neste, o Estado subsidia de modo indireto os empresários do setor educacional, ao mesmo tempo em que amplia o número de vagas no ensino superior à população de baixa renda, buscando universalizar o acesso ao ensino universitário. Trata-se de uma nova relação entre o Estado e a rede privada de ensino, que foi inaugurada com a Constituição de 1988, que legitimou juridicamente a possibilidade de obtenção de lucro por parte das escolas privadas laicas. De acordo com a mesma autora:

A admissão, pelo Estado, do lucro na área educacional instaurou uma nova relação entre Estado e rede privada de ensino. A partir de então, foi dada a legitimidade jurídica ao processo de empresariamento do ensino em curso no país desde os anos 1970 e antecipou-se a política neoliberal implementada nos anos 1990 (especialmente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso), de empresariamento de serviços sociais e, com ela, o surgimento de uma “nova burguesia de serviços. (Lima, 2002, p.36)

O crescimento da nova burguesia de serviços se articula à expansão do processo de neoliberalização em curso no Brasil desde a década de 1990, no qual os direitos sociais, dentre os quais a educação, foram transferidos para o mercado, com o objetivo, de acordo com o discurso oficial, de “reduzir gastos”. Nesse contexto, a mesma autora acima citada chama atenção pelo papel estratégico que esse segmento de classe ocupa no atual bloco de poder, pois ela se beneficia não só da retirada gradual do Estado em relação aos direitos sociais, mas também da campanha que vem sendo sistematicamente implementada de desvalorização dos serviços públicos. De acordo com ela, esta fração de classe atua conjuntamente com outros setores produtivos, mas, nos últimos anos, ela vem atuando, majoritariamente, na educação superior. Do ponto de vista teórico, apoia-se em uma perspectiva economicista da educação, voltada estritamente para atender aos interesses do mercado, como a teoria do capital humano³ e a pedagogia das ‘competências’⁴.

Com o objetivo de corroborar a expansão do empresariado do ensino, verificou-se que, a partir dos dados divulgados pelo Censo da Educação Superior, relativo ao ano de 2012, existem 7.037.688 alunos matriculados em cursos de graduação no País, distribuídos em 2.416 instituições. Destas, 304 são públicas e 2.112 são particulares. Destas, 126 estão localizadas na região Norte, 379 na região Nordeste, 1.030 no Sudeste, 360 na região Sul e 217 no Centro-Oeste. Segundo a mesma fonte, as instituições particulares são responsáveis por 73% do número de matrículas na educação superior, o que demonstra o potencial da burguesia de serviços educacionais atualmente no País⁵.

3. Esta teoria econômica, de inspiração neoclássica, foi desenvolvida por T. Schultz, na década de 1960, e tem como ideia central uma ligação linear entre desenvolvimento e superação das desigualdades, mediante a qualificação. Ver Frigotto, Gaudêncio (1993).

4. Esse conceito foi desenvolvido por Marise Ramos, no qual as competências atualmente exigidas pelos documentos oficiais, no âmbito da educação profissional, são voltadas para atender às demandas do processo produtivo. Ver Ramos, M. (2002).

5. Fonte: http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/Brasil-teve-mais-de-7-milhoes-de-matriculadas-no-ano-passado. Acesso em: 19 fev. 2014.

Novos mecanismos de financiamento para o ensino superior: o processo de reformulação do Fies

Além do Prouni, no qual o Estado subsidia diretamente a expansão do ensino superior privado, no ano de 2007, por meio da Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007 (Brasil, 2007), o Governo Federal operou importantes modificações no Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies), que tem o objetivo de financiar a graduação e pós-graduação em instituições de ensino não gratuitas. Embora este tenha sido criado em 1999, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o governo Lula fez significativas reformulações no programa, ampliando para 100% o financiamento dos custos das mensalidades de estudantes de graduação, mestrado e doutorado das universidades particulares. Até então, o financiamento era de somente 70% do valor total da dívida e somente para estudantes matriculados em cursos de graduação com avaliação positiva superior a 3 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que se articula ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004. De acordo com esta lei, o programa estabelece o prazo de seis meses de carência para que o estudante comece a pagar seu financiamento, que pode ser estendido para até um ano.

É importante destacar que a reformulação do Fies, já mencionada, se insere na atual política do Estado brasileiro para o ensino superior de ampliar o número de ingressos nas universidades, seja por meio do aumento do número de vagas nas universidades públicas, com a implementação do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, seja por meio da flexibilização nos mecanismos de financiamento do Fies, que buscam atrair um número maior de estudantes provenientes de famílias de baixa renda. Visando atingir este objetivo, uma das importantes inovações deste programa foi a introdução do fiador solidário, no qual um grupo de alunos passa a atuar como fiadores entre si. Esta medida busca ampliar as oportunidades para os estudantes que desejam contrair o financiamento, mas não dispõem de um fiador convencional.

Por outro lado, a Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007 (Brasil, 2007), inova ao promover a articulação do Fies com o Prouni, permitindo que as instituições de ensino superior privadas que aderiram a este programa possam quitar suas dívidas tributárias com a União, mediante a concessão de bolsas de estudos aos estudantes de baixa renda. Além de estimular as parcerias de natureza público-privada e subsidiar indiretamente o ensino privado, como no caso do Prouni, a reformulação do Fies, mais uma vez, beneficia os empresários do setor educacional, ao permitir que estes regularizem sua situação fiscal mediante a adesão ao Prouni.

No decorrer do governo Lula, foi feita uma segunda grande reformulação no Fies, por meio da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (Brasil, 2010), que ampliou e reviu o programa, diminuindo, principalmente, a taxa anual de juros dos contratos (3,5% ao ano) e eliminando o processo seletivo para solicitar o financiamento. É importante destacar que a redução na taxa de juros também foi aplicada sobre o saldo devedor. Desde 2010, os estudantes de ensino superior matriculados em instituições privadas podem solicitar o Fies a qualquer tempo, além de terem tido o benefício da ampliação do prazo para quitação da dívida para até três vezes o período financiado do curso. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) também passou a ser o gerenciador do Fies, cujo órgão anteriormente responsável era a Caixa Econômica Federal (CEF). Ainda de acordo com esta lei, o Banco do Brasil, juntamente com a CEF, passam a ser agentes financeiros do Fies.

Além das mudanças acima mencionadas, nesta mesma lei anteriormente citada, o Governo Federal permitiu que os alunos da educação técnica na modalidade profissional tenham direito ao financiamento, salvaguardando a prioridade aos estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos. Outro dado importante foi a possibilidade de que licenciandos, professores da educação básica e estudantes de medicina, em especialidades consideradas prioritárias pelo Ministério da Saúde, que estejam exercendo estas profissões, reduzam em 1% seu saldo devedor ao fundo, por cada mês trabalhado.

Outra alteração importante no âmbito do Fies ocorreu ainda em 2010, no qual o governo Lula, mediante a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), garante a dispensa de um fiador para os novos contratos do Fies, desde que sejam bolsistas do Prouni, estudantes de licenciatura ou estudantes cuja renda familiar mensal seja de até um salário mínimo⁶. Neste caso, o fundo asseguraria o pagamento de empréstimos ao banco no caso de inadimplência dos alunos, mediante, basicamente, duas fontes: a primeira refere-se à adesão voluntária das instituições de ensino privadas ao programa, garantindo, assim, que o capital financeiro não tenha prejuízos em função dos empréstimos contraídos e não pagos. A segunda fonte é proveniente do próprio Fies. Por meio do Fgeduc, o Estado divide com os empresários do setor educacional a responsabilidade financeira pelos empréstimos contraídos, garantindo que os bancos não sejam penalizados quando não ocorra o pagamento das mensalidades⁷. Neste mesmo ano, também foi estabelecida a obrigatoriedade do Exame Nacional do Ensino Médio para contratar o Fies e a dispensa da comprovação de matrícula na

6. Ver Medida Provisória (MP) nº 501, de 8 de setembro de 2010 (Brasil, 2010), que, posteriormente se converteu na Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011 (Brasil, 2011).

7. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/150382.html>. Acesso em: 13 mar. 2013.

instituição de ensino para solicitar o financiamento⁸.

É importante ressaltar que não se pretende aqui mencionar todas as alterações pontuais que vêm sendo feitas no Fies a partir de 2007, mas apenas apontar as principais mudanças que sinalizam as continuidades no que se refere ao processo de empresariamento do ensino superior em curso no Brasil desde a década de 1990⁹, que irão culminar na implementação do Proies, em 2012. Nesse sentido, por meio da execução de políticas que visam expandir as IES privadas, percebe-se que:

a privatização da educação superior brasileira vem-se constituindo como política de governo e, mais do que isso, como uma política de reordenamento do papel do Estado brasileiro na atual configuração do capitalismo (dependente), destruindo a concepção da educação como direito social e reconfigurando-a como um lucrativo campo de exploração para o capital. (Lima, 2007, p.180)

Nesse contexto, ações como o Prouni, anteriormente mencionado, visam promover a universalização do ensino superior por intermédio da expansão do número de matrículas nas universidades privadas e, conseqüentemente, fortalecer o empresariado do setor educacional. As alterações no âmbito do Fies e do Proies, do qual trataremos nas próximas linhas, inauguram novos tipos de articulação entre o público e o privado no âmbito destas mesmas políticas. Contudo, por meio destes programas, o Estado brasileiro vem fortalecendo o empresariamento do ensino superior por meio de subsídios diretos, como no caso do Prouni ou, de maneira indireta, mediante a regularização das dívidas fiscais das IES privadas ao aderirem ao mesmo programa, em 2007.

O Proies como continuidade às políticas de empresariamento do ensino superior

Seguindo as mesmas ideias, o Governo Federal implementou, por meio da Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)¹⁰, visando assegurar

8. Ver Portaria Normativa nº 18, de 28 de julho de 2010 (Brasil, 2010).

9. Para todas as alterações que foram feitas ao longo dos últimos anos no Fies, ver: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=13375&Itemid=925. Acesso em: 13 mar. 2013.

10. Em relação aos aspectos tributários do Proies, ver: <http://jus.com.br/revista/texto/22854/moratoria-parcelamento-e-recuperacao-tributaria-institutos-tributarios-previstos-na-lei-no-12-688-2012>. Acesso em: 13 mar. 2013.

condições para que as instituições de ensino superior privadas possam dar continuidade às suas atividades. O objetivo do programa foi o de estabelecer critérios para que as IES privadas renegociem suas dívidas tributárias com o Governo Federal. Além disso, busca estabilizar o número de matrículas ativas dos alunos destas instituições, buscando dar continuidade à política do Estado brasileiro nos últimos anos de expandir o acesso à educação superior. Em função disso, um dos eixos centrais do Proies é o de aumentar a oferta de bolsas de estudos integrais para os estudantes de cursos de graduação nas universidades que aderirem ao mesmo programa. É importante esclarecer que a análise aqui proposta sobre o Proies contempla sua importância no conjunto das políticas educacionais que vêm sendo implementadas no âmbito do ensino superior.

De acordo com a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012 (Brasil, 2012), que implantou o Proies, a adesão das IES privadas é voluntária e está condicionada à apresentação de um plano de recuperação econômica, que deve conter a relação de bens que irão assegurar o refinanciamento da dívida. Segundo o mesmo texto legal, o programa é destinado às entidades que estejam em grave situação econômico-financeira, ou seja, aquelas que, até 31 de maio de 2012, apresentavam valor igual ou superior a mil e quinhentos reais de dívidas tributárias federais vencidas. Este montante é calculado a partir do total das dívidas tributárias federais, que constem ou não na dívida ativa da União, na data acima citada, dividido pelo número total de alunos matriculados na instituição de ensino que deseja aderir ao programa, de acordo com os dados divulgados pelo Censo da Educação Superior, realizado em 2012. Após o pedido da instituição mantenedora ser aceito, esta poderá ter sua dívida parcelada em 180 meses, ou seja, 15 anos.

Além do parcelamento da dívida no prazo de 15 anos, ao aderirem ao Proies, as instituições privadas de ensino superior poderão ter suas dívidas reduzidas a somente 10 % do total devido, desde que ofereçam os 90% restantes em bolsas de estudos integrais para os estudantes dos cursos de graduação das entidades mantenedoras, durante este mesmo período acima citado. Juntamente com a possibilidade de parcelamento da dívida e a redução desta, o Governo Federal concedeu uma moratória pelo período de doze meses, ou seja, a suspensão do pagamento dos tributos, a fim de possibilitar que as IES em grave crise econômico-financeira possam retomar suas atividades.

A seleção dos estudantes às bolsas do Proies se dá exclusivamente a partir das notas obtidas por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e deve atender aos critérios exigidos pelo Prouni para concessão de bolsas de estudos. Em 2013, por exemplo, a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra), no Paraná, confirmou sua adesão ao Proies e divulgou a estimativa de ofertar 49 mil bolsas de estudos ao longo dos próximos 15 anos.¹¹ A oferta dessas bolsas ocorre exclusivamente por meio

11. Fonte: http://www.ulbrajp.edu.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2969:17052013-ulbra-confirma-adesao-ao-proies-com-oferta-de-49-mil-bolsas&catid=140:noticias. Acesso em: 18 fev. 2014.

do sistema informatizado do Proni (SisProni) e acompanha o seu cronograma. O valor destas corresponde aos encargos educacionais pagos mensalmente pelos estudantes, com os descontos já computados.

Além disso, a renda familiar mensal não deve ultrapassar o valor de 1,5 salário mínimo. Nesse sentido, o Proies estabelece uma continuidade às políticas de educação superior iniciadas na gestão de Luís Inácio Lula da Silva de estimular o acesso a esta modalidade de ensino aos setores historicamente excluídos pelo Estado brasileiro. Por outro lado, o mesmo programa segue os ditames da ideologia da neoliberalização de reduzir a universalização dos direitos sociais – nesse caso, a educação – para políticas sociais focalizadas (Montaño, 2002), isto é, direcionadas a setores específicos da população, que, do ponto de vista econômico, estão na base da pirâmide social.

De acordo com Souza e Gomes (2012), a implantação do Proies gera impactos positivos no mercado educacional, beneficiando, sobretudo, as empresas educacionais cujo capital e ações estejam abertos em bolsas de valores, como a Estácio e a Anhanguera, que, atualmente, ainda não estão com a situação financeira comprometida, segundo os autores. Isso se explica pelo fato de que o programa governamental estimularia a chamada competitividade empresarial, pois os estudantes das instituições em crise financeira teriam que migrar para as universidades estáveis economicamente. Além disso, as escolas com dívidas tributárias também deixariam de receber novos alunos. Portanto, o programa contribuiu para a ampliação do processo de concentração do capital, beneficiando os grandes conglomerados educacionais que já estejam articulados ao capital transnacional.

É importante mencionar que, nos últimos anos, o processo de financeirização do capital atingiu o mercado educacional brasileiro, fortalecendo os grandes conglomerados que abriram seu capital para empresas estrangeiras, mediante o acesso aos fundos de investimentos. Desde abril de 2013, a empresa que administra a Universidade Anhanguera, a Anhanguera Educacional, fundiu-se ao grupo empresarial Kroton Educacional S.A., que tem um fundo de capital estrangeiro e responde por cerca de 57,48% das ações do bloco de controle, que corresponde a 24,1%. O restante (75,9%) será lançado no mercado. A fusão das duas empresas resultou em uma companhia cujo valor de mercado foi orçado em 14,1 bilhões, tendo o grupo 800 unidades de ensino superior e 800 escolas privadas de educação básica, ao longo de todo o País¹².

Segundo os mesmo autores acima citados, outro impacto do Proies no setor

12. Fonte: <http://revistaforum.com.br/blog/2013/08/sob-o-dominio-do-capital-estrangeiro>. Acesso em: 25 out. 2013.

educacional privado é que, a partir do momento em que as instituições em situação de grave crise financeira conseguem sanar suas dívidas por meio da adesão ao programa, estas passam a ser novamente negociadas no mercado e, a partir disso, atraem novos compradores. Entretanto, esse processo deverá ocorrer sob rígida supervisão do Governo Federal, a fim de evitar o risco de beneficiar empresas que não estejam em grave situação econômica (como, por exemplo, os novos donos da instituição em crise).

Destaca-se que, para aderir ao mesmo programa acima citado, as entidades mantenedoras devem também participar dos demais programas do Governo Federal que, assim como o Proies, visam ampliar o acesso ao ensino superior, tais como o Prouni¹³, o Fies e o Fgeduc. Esta iniciativa corrobora o modo com a União vem gradativamente articulando todos os programas implementados por ela nos diferentes níveis de ensino, e, principalmente, no âmbito do ensino superior, que é nosso objeto de análise. Isto, inclusive, é uma das críticas que vêm sendo feitas por setores da área tributária, no qual a adesão ao programa implica um alto grau de comprometimento das instituições com as políticas governamentais¹⁴.

A partir da adesão ao Proies, as universidades privadas necessitarão de autorização prévia, concedida pelo MEC, para criar, expandir ou extinguir cursos e ampliar ou diminuir vagas. Esta autorização está condicionada à manutenção dos indicadores de qualidade de ensino nas instituições e nos seus respectivos cursos, em que estes são determinados pelo Governo Federal. Isto, inclusive, é um dos pontos que vêm causando divergências entre o governo e os empresários do ensino, pois estes não se sentem confortáveis com a excessiva intervenção da União no gerenciamento das suas atividades. Um exemplo disso é o fato de as IES privadas resistirem em tornar públicos os valores dos cursos e suas políticas de bolsas e descontos aos estudantes beneficiados pelo Prouni e pelo Fies, já que o Governo Federal visa diminuir a possibilidade de fraudes e cobranças indevidas. Não por acaso, a União criou duas portarias no ano de 2012, buscando regular as universidades vinculadas ao Fies e ao Prouni e diminuir as irregularidades¹⁵. Contudo, o aumento do grau de ingerência da União e, conseqüentemente, a tendência a uma maior centralização nos programas e ações executados, inclusive, vêm se revelando uma característica das políticas educacionais implementadas pelo Governo Federal nos últimos anos. (Dourado, 2007)

13. De acordo com a União, as bolsas do Proies seguirão os mesmos critérios do Prouni: Fonte: <http://m.g1.globo.com/Brasil/noticia/2012/07/governo-veta-instituicoes-em-plano-de-troca-de-divida>. Acesso em: 21 mar. 2013..

14. Fonte: <http://jus.com.br/revista/texto/22854/moratoria-parcelamento-e-recuperacao-tributaria-institutos-tributarios-previstos-na-lei-no-12-688-2012>. Acesso em: 20 mar. 2013.

15. Trata-se da portaria normativa número 2, de 01/02/2012, e a portaria número 87, de 03/04/2012. Fonte: <http://www.cabofrionline.xpg.com.br/educacao1.htm>. Acesso em: 18 fev. 2014.

Por outro lado, as críticas feitas pelo empresariado do ensino às exigências estabelecidas pelo Governo Federal como mecanismo de condicionamento às bolsas e empréstimos existentes no Proies se justificam em função da histórica utilização dos recursos públicos para a iniciativa privada, apesar da resistência de setores do campo educacional, em diferentes contextos, em concentrar as verbas públicas exclusivamente no setor público. Em muitos casos, verificou-se que a área privada teve acesso a essas subvenções com reduzido nível de controle por parte do Estado, o que explica as críticas do setor empresarial às condições impostas pela União atualmente. Contudo, é importante destacar os amplos benefícios que o Proies proporciona aos donos das universidades privadas: em primeiro lugar, porque essas instituições são geradoras de lucros e têm também acesso aos recursos públicos; em segundo lugar, mesmo quando essas empresas do setor educacional não conseguem administrar suas finanças, o Estado cria mecanismos para que esses conglomerados continuem funcionando.

A obrigatoriedade de transferência para o sistema federal de ensino e, conseqüentemente, para o âmbito do Conselho Federal de Educação, foi um dos grandes pontos de divergência entre o Governo Federal e as instituições de ensino, sobretudo as comunitárias. É interesse apontar que o Proies foi criado por pressão destas instituições, sobretudo as universidades comunitárias da região Sul do País, que são mantidas por fundações, sobretudo municipais. A grande maioria destas faz parte do chamado terceiro setor, podem ou não receber diretamente subvenções públicas e sobrevivem das taxas e mensalidades cobradas de seus alunos ou de serviços prestados à comunidade. Somente no Estado de Santa Catarina (SC), as dívidas das universidades comunitárias, estimadas em 1 bilhão de reais, seriam convertidas em bolsas de estudo¹⁶.

No decorrer da tramitação do Proies, o Governo Federal apresentou a proposta de que as instituições devessem migrar para o sistema federal de ensino, que estava contemplada na medida provisória que criou o programa. Porém, diante da pressão e do forte *lobby* que os representantes das instituições comunitárias possuíam no Congresso Nacional, esta obrigatoriedade foi retirada do texto aprovado. A conversão para o sistema federal de ensino poderia prejudicar os benefícios que estas instituições recebem do governo estadual, como bolsas de estudo, por exemplo¹⁷. No entanto, no texto final, o Governo Federal retirou as instituições de ensino superior ligadas ao sistema estadual de ensino, pois, mesmo estas sendo públicas ou comunitárias, estas estariam fora do seu sistema

16. Fonte: <http://www.pedrouczai.com.br/index.php/noticias/183-camara-aprova-criacao-de-500-mil-bolsas-de-estudo>. Acesso em: 21 mar. 2013.

17. Fonte: http://www.abruc.org.br/003/00301015.asp?ttCD_CHAVE=168684. Acesso em: 21 mar. 2013.

de avaliação e não poderiam ser fiscalizadas pelo Ministério da Educação. Esta prerrogativa contraria uma das principais regras do Prouni, que está articulado ao Proies, que é o de supervisionar que os cursos ofertados atendam aos critérios de avaliação exigidos pelo MEC. Em função disso, o Proies só contemplou as entidades mantenedoras pertencentes ao sistema federal¹⁸.

Além da intervenção no plano educacional, anteriormente aludida, ao aderirem ao Proies, as instituições mantenedoras deverão possuir autorização prévia do MEC no que se refere a quaisquer modificações de natureza jurídica, tais como fusões, cisões, transferência, unificação ou descredenciamento. No caso do não cumprimento destes requisitos está prevista a revogação da moratória ou a rescisão do parcelamento. Somam-se, ainda, as periódicas fiscalizações que estão contempladas na Lei nº 12.688, tais como o recolhimento de tributos federais que não estão contemplados no pedido de moratória, o cumprimento integral do plano de recuperação fiscal, o não atraso de três parcelas, sejam elas consecutivas ou não, e a capacidade de autofinanciamento. Trata-se, portanto, de um programa que instaura também exigências de natureza contábil, administrativa e tributária para as IES particulares, o que tem gerado divergências entre estas e o Governo Federal.

É importante ressaltar que o Proies foi criado com o objetivo de recuperar as dívidas das universidades privadas, que, segundo o Governo Federal, totalizariam 15 bilhões de reais¹⁹. Estas se concentram, sobretudo, em imposto de renda, INSS e cota patronal que não vêm sendo pagos por vários anos consecutivos. Nesse sentido, a União demonstra extrema benevolência com o empresariado do setor educacional. Além dos lucros obtidos no exercício das suas atividades de ensino e das subvenções públicas que recebem, é permitido às universidades particulares regularizar seus problemas financeiros mediante a moratória e o parcelamento das suas dívidas, desde que, claro, se ajustem às diretrizes políticas, no âmbito do ensino superior, que vêm sendo estabelecidas pela União.

Considerações finais

A partir desta breve exposição, buscaram-se apontar os principais eixos norteadores do Proies, que visa promover a recuperação tributária e fiscal das entidades pertencentes ao sistema federal de ensino. A partir deste programa,

¹⁸.Fonte: <http://m.g1.globo.com/Brasil/noticia/2012/07/governo-veta-instituicoes-em-plano-de-troca-de-divida>. Acesso em: 21 mar. 2013.

¹⁹.Fonte: <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-07-19/sancionada-lei-que-troca-dividas-de-faculdades-por-bolsas-do-prouni.html>. Acesso em: 09 set. 2013.

o Governo Federal possibilitou que as universidades e institutos privados que tenham dívidas tributárias com a União possam ter redução de até 90% do valor total destas mediante o oferecimento de bolsas integrais aos estudantes dos cursos de graduação das IES participantes. Além disso, o programa promove a renegociação das dívidas destas universidades, mediante o parcelamento destas em até 180 meses, e concede uma moratória, pelo prazo de doze meses, para que as entidades mantenedoras superem sua situação de crise financeira, considerada transitória pelo Governo Federal.

Pretendeu-se, aqui, compreender o Proies no conjunto das políticas para o ensino superior que vêm sendo implementadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990, cujo processo de empresariamento é um dos seus eixos centrais. Nesse contexto, o Estado brasileiro, ao buscar ampliar o acesso à educação superior, atendendo às exigências multilaterais de financiamento, vem estimulando o crescimento dos empresários da educação, que, no contexto da neoliberalização, configuram-se como uma nova burguesia do setor de serviços e ocupam uma posição estratégica no atual quadro político. A partir disso, vêm sendo implementados programas e ações que visam estimular a expansão do ensino superior privado, mediante subvenções diretas ou a adoção de parcerias público-privadas, como o Prouni. De modo indireto, o Governo Federal reformulou e ampliou o Fies, nos últimos anos, e, finalmente, por meio do Proies, o Estado gerencia a crise econômica do empresariado do setor educacional, possibilitando a renegociação de suas dívidas, à medida que aumenta o seu poder de intervenção sobre estes e os insere no quadro de políticas educacionais que vêm dando uma nova configuração ao ensino superior brasileiro nos últimos anos.

Referências

- BRASIL, 2001. *Lei nº 10.260, de 12 de Julho de 2001*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 mar. 2013.
- BRASIL, 2005. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11096.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2013.
- BRASIL, 2007. *Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007*. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do

Ensino Superior – Fies. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm>, Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL, 2010. *Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010*. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 22 mar. 2013.

BRASIL, 2010. *Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010*. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Brasília. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria_Normativa_FIES_abertura.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL, 2010. *Medida Provisória 501/2010, de 8 de setembro de 2010*. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis no 12.087, de 11 de novembro de 2009, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/501.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL, 2011. *Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011*. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nos 12.087, de 11 de novembro de 2009, 10.260, de 12 de julho de 2001, 8.685, de 20 de julho de 1993, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10.848, de 15 de março de 2004, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12385.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL, 2012. *Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012*. Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento

das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nos 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12688.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL, 2012. *Portaria normativa nº 2, de 1 de fevereiro de 2012*. Dispõe sobre a cobrança pelas instituições de ensino superior dos valores de encargos educacionais no âmbito do Programa Universidade para Todos - Prouni e do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e dá outras providências. Disponível em: <http://www.upf.br/download/bcd_portaria_normativa_n2_2012.PDF>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BRASIL, 2012. *Portaria normativa nº 87, de 3 de abril de 2012*. Regulamenta a Portaria Normativa nº 2, de 1º de fevereiro de 2012 no âmbito do Programa Universidade para Todos - Prouni e do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e dá outras providências. Disponível em: <https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccg/prouni/pdf/Portaria_sesu_nr_87_03042012_regulamenta_Portaria_Normativa_2_2012.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BRASIL, 2012. *Portaria normativa nº 26, de 5 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre os procedimentos para oferta de bolsas e seleção de bolsistas de que trata o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - Proies, instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18738&Itemid=1220>. Acesso em 18: fev. 2014.

BRASIL. *Portaria normativa nº 9, de 17 de maio de 2013*. Altera a Portaria Normativa MEC nº 26, de 5 de dezembro de 2012, que dispõe sobre os procedimentos para oferta de bolsas e seleção de bolsistas de que trata o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - Proies. Disponível em: <http://www.ilape.edu.br/legislacao/portarias/cat_view/5-legislacoes/8-portarias/9-normativas>. Acesso em: 18 fev. 2014.

DOURADO, Luis Fernandes. Políticas e gestão da educação básica: limites e perspectivas. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n 100, p.921-946, out 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico -social e capitalista*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola,

2005.

LIMA, Kátia. *Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula*. São Paulo: Xamã, 2007.

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. *Revista Lutas Sociais*, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, n. 8, p. 53-64, 1. sem. 2002. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

NEVES, Lúcia M.W. *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

RAMOS, Marise N. A Educação Profissional pela Pedagogia das Competências e a Superfície dos Documentos Oficiais. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n 80, p.401-422, setembro 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12939.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

SIQUEIRA, Ângela de S.; NEVES, Lúcia M.W.(Orgs.). *Educação Superior: uma reforma em processo*. São Paulo: Xamã, 2006.

SOUZA, Júlia do Rêgo Mélo Fernandes de; GOMES, Thiago de. O Impacto das medidas governamentais na educação superior privada: *Projeto de Graduação apresentado ao curso de graduação da Escola Politécnica*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica/UFRJ, 2012. 152 pp.

Recebido em março de 2014

Aprovado em maio de 2014

Renata Maldonado da Silva é doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense, professora associada na área de Política e Gestão da Educação e colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).E-mail: r.maldonado@globocom
