

Prouni: Mudança de critérios beneficiaria os mais pobres

Estudo Livres 02/2023

O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi instituído em 2005 pela Lei nº 11.096 e concede bolsas integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior. As bolsas integrais são destinadas a estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo e as bolsas parciais, de 50%, para estudantes com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos. Professores da rede pública de ensino e estudantes com deficiência são isentos dos requisitos de renda mínima. Com a promulgação da Lei nº 14.350 em maio de 2022, os critérios de admissão foram ampliados e todos os alunos, inclusive os matriculados na rede privada e sem bolsa de estudos, passam a ter direito ao programa, desde que atendam aos critérios de renda familiar per capita.

As instituições de ensino superior precisam ser reconhecidas e ter avaliação positiva do MEC para participar do Prouni. Para concorrer à bolsa de estudos, o estudante deve ter nota mínima de 450 pontos no ENEM e não zerar a prova de redação. Além disso, as IES podem exigir um processo seletivo próprio. Durante o curso, caso o estudante reprovado em mais de 25% das disciplinas tenha mais de 25% de faltas ou seus rendimentos superem a faixa de corte, a bolsa pode ser cancelada. O beneficiário deve finalizar o curso em até duas

vezes a sua duração regular.

A nova legislação estabelece uma sequência de classificação entre os beneficiários, com prioridade aos docentes, seguidos dos alunos que estudaram o ensino médio integralmente na rede pública, depois os alunos que estudaram o ensino médio parcialmente em escola pública e particular e, por fim, os alunos que estudaram integralmente em escolas particulares.

Há algumas distinções de classificação, a depender das bolsas recebidas nas escolas particulares. A legislação define o percentual mínimo de ingresso para os indígenas, pardos, pretos e pessoas com deficiência, de acordo com a proporcionalidade desses grupos no último Censo Demográfico do IBGE na respectiva unidade federativa. As instituições, em contrapartida à sua participação, possuem isenção fiscal equivalente ao valor total das vagas preenchidas e devem oferecer a quantidade de bolsas, entre parciais e integrais, cujos valores somados sejam, no mínimo, 8,5% do total de sua receita.

Sobre isso, o Livres:

1. Reconhece a importância da democratização no acesso ao ensino superior de qualidade;

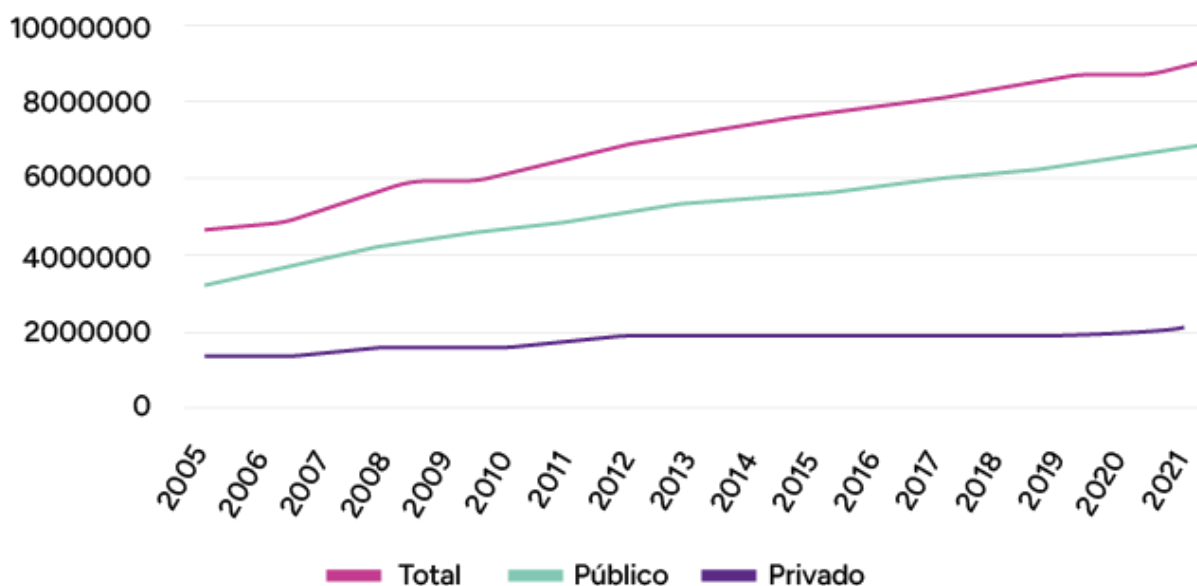
2. Compreende a necessidade de uma reforma estrutural da educação brasileira, da educação básica ao ensino superior;
3. Acredita na proximidade entre o setor produtivo e as Instituições de Ensino Superior, a fim de se conectar com os problemas do entorno para ampliar a pesquisa voltada à inovação.

A renúncia fiscal do Governo Federal, entre 2005 e 2022, é calculada em torno de R\$13 bilhões. Contudo, vale ressaltar que, mesmo antes da existência do Prouni, cerca de 85% das IES privadas já possuíam isenção de impostos, por se enquadrarem na categoria de beneficentes. Porém, a partir de 2005, todo esse processo passa a acontecer de forma mais transparente.

1. Panorama e Evidências

De acordo com o histórico de dados fornecidos pelo MEC, desde a implantação do Prouni, cerca de 3 milhões de estudantes foram beneficiados, sendo 20% deles docentes da rede pública de ensino e 70% com bolsas integrais. Em um levantamento realizado pela Federação Nacional das Escolas Particulares – Fenep, em 2020, havia, naquele momento, cerca de 560 mil estudantes ativos no Programa, sendo 430 mil com bolsas integrais e 130 mil com bolsas parciais de 50%.

Em 2022, a quantidade de bolsas ofertadas bateu o recorde histórico, com mais de 450 mil bolsas – sendo cerca de 300 mil integrais e 150 mil parciais de 50% – em 1085 instituições de ensino. Para 2023, estão previstas 288 mil bolsas, sendo 210 mil integrais e 78 mil parciais. Um estudo realizado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior – Semesp apontou que, em 2020, quase 20% das bolsas integrais não foram ocupadas por falta de inscrições. As Matrículas no Ensino Superior, por categoria administrativa seguem conforme o gráfico abaixo:



Fonte: Censos do Ensino Superior

De acordo com os Censos do Ensino Superior de 2005 a 2021, o número de matrículas nas instituições privadas passou de 3,3 milhões para 6,9 milhões. Concomitantemente, constata-se um expressivo crescimento nos gastos públicos direcionados às IES privadas, principalmente devido aos repasses realizados pelo Prouni e, também, pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies.

A Fenep estima que, entre 2010 e 2014, auge de programas como o Prouni e o Fies, mais de 40% das receitas dos principais grupos educacionais associados ao Programa eram oriundas de recursos públicos. A consequência foi o aquecimento do mercado de faculdades e a concentração de matrículas em poucos e grandes conglomerados educacionais, formando um oligopólio do ensino superior privado brasileiro.

Dois índices são usualmente utilizados para avaliar a efetividade do Prouni: a evasão e o desempenho dos alunos quando comparados àqueles não beneficiados. De acordo com as últimas pesquisas divulgadas pelo INEP, verifica-se que o índice de evasão dos estudantes participantes é consideravelmente menor quando comparados aos estudantes não associados ao Programa, enquanto o desempenho acadêmico entre os dois grupos tem se mostrado semelhante.

A respeito do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, a Meta 12 diz que a taxa bruta de matrículas no ensino superior – que não leva em consideração a idade do estudante – deve ser elevada, até 2024, para 50% e a taxa líquida – entre estudantes de 18 a 24 anos – para 33%. Há, também, um terceiro objetivo: garantir, no mínimo, 40% das novas matrículas em instituições públicas.

De acordo com o Observatório do PNE, as

taxas bruta e líquida se encontravam em 48,6% e 21,5%, respectivamente, sendo que 12% dos alunos ingressantes e cerca de 23% dos alunos matriculados no ensino superior brasileiro estavam na rede pública.

2. A Eficiência do Programa varia de acordo com a modalidade

De acordo com o PNAD/2022, cerca de 90% da população brasileira com ocupação profissional formal possui renda de até 3 salários mínimos. Quase 70% têm renda de até 2 salários mínimos e 37% de até 1 salário mínimo. Percebe-se que os critérios de renda estabelecidos pelo Prouni atendem a uma parcela significativa da população brasileira, ainda mais quando se leva em consideração a renda familiar per capita.

Assim, a distinção entre estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública ou privada parece ter pouca relevância prática. Com a Lei nº 14.350/2022, a ampliação dos alunos abrangidos significou que 72,5% das famílias com filhos em escolas particulares podem pleitear o benefício, um acréscimo de 10% do total de potenciais candidatos anteriormente atendidos. Somente 6% das famílias brasileiras com filhos entre 17 e 24 anos estão fora dos atuais critérios do Prouni (OLIVEIRA, 2022). Percebe-se que, apesar de todas as diferenças que podem vir a existir entre as redes pública e privada de educação básica, mais importante que construir uma reserva de mercado para alunos que cursaram o ensino médio na rede pública, é oferecer o benefício para todos os estudantes – das redes pública e privada – que estão dentro da faixa de renda familiar estipulada.

Os critérios de seleção, de permanência e de renda do Prouni estão de acordo com as experiências internacionais sobre o tema

quando é analisado o estabelecimento de critérios bem definidos. Mas, esses mesmos critérios são considerados pouco exigentes, o que pode trazer

uma série de consequências negativas para a eficiência do Programa.

Diversos estudos tentam verificar se os investimentos realizados são eficazes para cumprir a sua função social: possibilitar o acesso de estudantes de menor condição financeira em cursos de nível superior. A literatura reforça o entendimento de que, para aumentar a eficiência de programas como o Prouni, é importante direcionar os recursos aos alunos com maiores restrições orçamentárias familiares. As pesquisas confirmam que o Programa não compromete a qualidade geral do ensino superior privado e consegue reduzir a desigualdade de matrículas nos diferentes estratos de renda da população.

Estes estudos constataram um maior impacto social em alunos que recebem bolsa integral, ou seja, com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo. Entre os fatores que colaboram para esse resultado, cita-se a necessidade de trabalhar para conseguir custear o valor restante da mensalidade – no caso das bolsas parciais – ou mesmo para complementar a renda doméstica. Dessa forma, muitos se matriculam em cursos noturnos – cerca de 75% do total – o que faz o rendimento acadêmico ser inferior aos estudantes que estudam durante o dia.

3. Eficácia do Prouni esbarra em problemas estruturais da educação

Para garantir eficiência e qualidade, um bom modelo de financiamento não substitui a necessidade de uma profunda reforma no ensino superior brasileiro. Da mesma forma, é importante repensar se as estratégias e os objetivos da educação básica têm sido

alcançados, o que influencia diretamente nos resultados do ensino superior. Para se ter uma ideia, a proporção de investimento público por aluno no ensino superior brasileiro é 11,6 vezes maior que na educação básica. O Brasil se encontra na primeira posição mundial de disparidade de investimentos públicos realizados entre os dois segmentos. O segundo colocado nesse quesito, o México possui uma proporção 4,1 vezes maior no ensino superior. A média nos países da OCDE é de 2,1. Essa discrepância precariza a qualidade da educação básica e prejudica todo o sistema educacional (RESENDE, 2022).

De acordo com o INEP/2022, 20% dos estudantes que realizaram o ENEM tiraram menos de 450 pontos. Nesse mesmo ano, a média nacional foi de 511 pontos. Em relação à prova de redação, superou os 630 pontos. A nota média de corte em boa parte dos cursos das universidades federais geralmente ultrapassa os 700 pontos e, nos mais concorridos, os 800 pontos. Verifica-se, assim, que as exigências de nota de corte acima de zero na redação e acima de 450 pontos nas demais disciplinas são relativamente baixas.

Coordenado pela OCDE, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa é uma avaliação de desempenho de abrangência mundial com objetivo de melhorar as políticas e os resultados educacionais. A prova foi realizada pela primeira vez em 2000, acontece a cada 3 anos – em 2021 foi cancelada devido à pandemia da Covid-19 – e é aplicada em jovens de 15 anos de idade. Em 2022, teve mais de 80 países participantes, e em 2018, último resultado disponível – os resultados de 2022 estão previstos para serem divulgados em dezembro de 2023 –, o Brasil obteve a 57ª colocação entre

os 79 países avaliados.

Apesar de 75% dos estudantes brasileiros participantes do Pisa/2018 relatarem que esperam concluir o nível superior um dia, 68% deles não obtiveram proficiência mínima nas disciplinas avaliadas, como leitura, matemática e ciências. Essa incompatibilidade contribui para uma baixa eficiência do Prouni – ou de programas similares – já que muitos ingressantes não possuem uma base de conhecimentos que deveria ser construída durante a educação básica.

Como a qualidade do ensino fundamental e médio no Brasil é baixa, o ensino superior acaba por assumir o papel de “educação geral”, que faz o mercado de trabalho superestimar o seu valor para compensar a má qualidade da educação básica. Como o fato de ter um diploma de nível superior não tem interferido na produtividade geral da população, prevalece o formalismo e os salários continuam baixos, descontados na forma de subocupação, onde não só o indivíduo é prejudicado, mas toda a sociedade.

1. Oferta de vagas deveria refletir mercado de trabalho

Uma questão essencial a ser observada é se as bolsas de estudo são ofertadas de acordo com a demanda do mercado de trabalho local. Para o PNAD/2022, cerca de 30% dos brasileiros que atuavam no mercado de trabalho formal possuíam nível superior. Porém, 39% deles ocupavam posições que poderiam ser ocupadas por egressos do ensino médio. Isso pode ser reflexo de uma economia frágil, superprotegida, pouco competitiva e com baixo nível de inovação tecnológica, como

demonstra o Índice Global de Inovação – IGI, publicado em 2022. Um caso emblemático é o dos professores: a cada ano são absorvidos pelo mercado de trabalho entre 30 e 50 mil professores, mas são formados entre 150 e 250 mil professores por ano.

Os programas voltados a subsídios de vagas ofertadas pela iniciativa privada, como é o caso do Prouni – e do Fies –, têm mostrado um bom retorno em relação à inclusão de grupos historicamente marginalizados do ensino superior brasileiro, o que interrompe o ciclo intergeracional da pobreza e faz que esses estudantes tenham, quando formados, melhores condições no mercado de trabalho. Porém, uma série de distorções pode ser observada: uma oferta maior que a demanda, o descompasso entre o número de diplomados e a capacidade de absorção do mercado de trabalho e a desconexão entre as expectativas dos empregadores e as opções e qualificações dos formandos.

Recomendações:

Assim, o Livres recomenda alterar o critério de acesso para as bolsas integrais para um salário mínimo de renda familiar per capita e para duas vezes o salário mínimo para as bolsas parciais de 50%. A medida permitirá que mais pessoas tenham acesso ao programa e também aumentará a proporcionalidade da oferta de bolsas integrais em relação às bolsas parciais. Além disso, é importante indicar modelos mais eficazes para conferência de renda dos beneficiários, garantindo que apenas aqueles que realmente necessitam sejam beneficiados pelo programa. Outra recomendação é estabelecer como nota de corte mínima de acesso a nota média

estadual do ENEM no ano anterior, incluindo a prova de redação. Isso ajudará a garantir que os beneficiários tenham um nível mínimo de conhecimento para acompanhar os cursos, reduzindo assim a taxa de abandono.

Também é importante a criação de indicadores que meçam com precisão a eficiência do Programa de acordo com cada faixa de renda familiar e a inserção dos alunos no mercado de trabalho após a conclusão do curso. Com um processo estabelecido, será possível avaliar melhor o impacto do programa e identificar possíveis áreas de melhoria. Outra recomendação importante é condicionar a oferta de vagas de acordo com a demanda do setor produtivo local, garantindo que os cursos oferecidos pelo programa estejam alinhados com as necessidades do mercado de trabalho.

Por fim, para que o programa não incentive distorções de mercado, o governo deve criar mecanismos para inibir a formação e o fortalecimento de oligopólios que possam prejudicar as relações entre fornecedores e consumidores.

Com a colaboração de:

Thiago Cianni de Lara Resende

Coordenador da Setorial de Educação do Livres

Referências

1. BARBOSA, S. M. Perfil dos bolsistas do Programa Universidade para Todos – Prouni no Tocantins: um estudo de caso na Faculdade Itop. UFT, 2019.
2. BECKER, K. L.; MENDONÇA, M. J. Avaliação do impacto do Prouni sobre a performance dos estudantes. IPEA, 2019.
3. Censos da Educação Superior. IBGE, 2005-2021.
4. Índice Global de Inovação 2022. Wipo, 2022.
5. Relatório Brasil no Pisa 2018. Inep, 2020.
6. Mapa do Ensino Superior no Brasil. 12ª edição, Semesp, 2022.
7. Números da Educação Privada Brasileira. Fenep, 2022.
8. OLIVEIRA, J. B. Excesso de matrículas no ensino superior? Congresso em Foco, 2022.
9. PNAD: Microdados. IBGE, 2022.
10. RESENDE, T. C. L. Educação e Liberdade: passado, presente e futuro. Editora Appris, 2022.
11. Todos pela Educação. Observatório do PNE. Disponível em <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-superior>, em 7/3/2023.