

POLÍTICA FISCAL, GESTÃO E PROUNI: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA NO PERÍODO DE 2005 A 2018^{1,2}

Marlon Acassio Casagrandi Cardoso
Letícia Anselmo Manique Barretto
Kelly Gianezini

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

Por ser uma política pública, originada por um processo histórico de construção social que se modificou como estrutura de amparo e desenvolvimento social e econômico, caracterizando formas de ampliação ao desenvolvimento humano e concebendo condições que possibilitam o bem-estar da sociedade, o Programa de Universidade para Todos (Prouni) surgiu como Medida Provisória de n. 213, de 10 de setembro de 2004 e se converteu na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com objetivo de possibilitar a inclusão e a permanência de jovens em universidades privadas. O Programa – caracterizado como uma política pública de expansão e financiamento do ensino superior – atua no setor privado pelo modelo da Parceria Público-Privada (PPP). Esse modelo prevê a instituição de licitação e contrato em face à parceria público-privada na demanda por serviços privados nas esferas da União, dos estados, do Distrito Federal

¹ Este artigo está vinculado à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e faz parte de um projeto maior intitulado “Políticas Públicas e Educação Superior em Santa Catarina” o qual recebeu fomento por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina (FAPESC). As autoras agradecem aos colegas pesquisadores – professores e estudantes – pela atenta leitura crítica e criteriosa do material e consequentemente contribuíram com sugestões relevantes que, na medida do possível, foram incorporadas para a versão final do texto.

² Agradecemos ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC) e à Rede GEU pelo apoio na realização da pesquisa. Os pesquisadores afirmam que não há conflitos de interesse na publicação desse material.

e dos municípios, segundo a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (LIMA; PAULA; PAULA, 2005).

O Prouni, segundo sua lei de criação, tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo integral e parcial para alunos de graduação em instituições privadas de ensino superior. É um Programa, sob a responsabilidade de gestão do Ministério da Educação (MEC), o qual foi instaurado nas universidades privadas oferta de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda (art. 1º, inciso I) como também surgiu como função de política de ação afirmativa (art. 7º) (BRASIL, 2005).

A educação sendo um direito que deve ser assegurado pelo Estado, a sua prevenção por parte de quem a compreende em forma de estudo se faz necessária para a educação sempre ser pauta nos meios de produção acadêmica. Para tanto, viu-se a necessidade de averiguar a produção sobre o Prouni e adiante elaborar novos estudo que contribua para a ampliação da disseminação da informação de que é relevante o estudo sobre as políticas públicas para o ensino superior.

O objetivo é apresentar uma pesquisa qualitativa efetuada em uma base de dados *online* acerca do Prouni. A delimitação temporal compreendeu a produção bibliográfica publicizada do ano de 2005 ao de 2018. Este trabalho teve como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, pela capacidade de se obter material de pesquisa de forma mais ampla e mais acessível, no qual fundamenta a identificação de trabalhos encontrados no Portal de Periódicos da Capes, considerando somente os artigos para fins da pesquisa. A ênfase desta pesquisa é a identificação de trabalhos que produzem acerca do Prouni com base nas áreas de política fiscal e gestão. O intuito dessa varredura era obter informações acerca do quanto esse Programa é tomado por pesquisadores(as) brasileiros(as) como objeto de estudo e identificar possíveis lacunas para desenvolver novas pesquisas aprofundadas a respeito do tema em mote.

Para revelar os achados da pesquisa, foi estruturado em três partes. Na primeira, revelou-se o objetivo, a problematização, os procedimentos metodológicos e a forma como foi organizado. Na segunda parte, apresentaram-se os resultados obtidos por meio da investigação no

Banco de Dados dos Periódicos da Capes. E, na última parte, constatou-se a defasada produção acadêmica sobre o tema revelando que o assunto não desperta mais o mesmo interesse nos pesquisadores.

Optou-se pela busca de palavras-chave conjunta em dois quadros, sendo i) Prouni e Política Fiscal e ii) Prouni e Gestão. Para melhor delimitar os resultados da pesquisa utilizou-se o Portal de Periódicos da Capes como fonte de dados. Definiu-se por esse Portal por possuir uma significativa produção de trabalhos brasileiros em periódicos e, paralelamente, é um meio de comunicação científica que vem se destacando nacionalmente fazendo jus a sua utilização.

Destaca-se a delimitação da pesquisa para adequação dos procedimentos metodológicos. Para cada quadro de busca estabeleceu-se a opção “qualquer” para busca da palavra (ou conjunto de palavras) que estivesse nos campos do resumo ou nas palavras-chave. Na informação do “tipo de material” foi aplicado a escolha por “artigos”, da mesma forma que se delimitou o período da busca, estabelecendo os anos de 2005 a 2018, justificando-se por ser o período que compreende o processo histórico da criação e implementação do Programa até os dias atuais, conforme Figura 1:

Figura 1 – Buscador do Portal de Periódicos da Capes

Fonte: Elaborada pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Iniciando as buscas pelos trabalhos produzidos no Portal de Periódicos da Capes foi obtido como resultado preliminar, diante da consulta realizada pelo buscador do portal, o número de trabalhos

publicados em periódicos. Com a primeira busca utilizou-se a delimitação da pesquisa por dois temas em conjunto, “Prouni” e “políticas públicas”, que levaram ao resultado de 31 publicações. Seguidamente, para a busca por publicações nos temas “Prouni” e “gestão” obteve-se o resultado de 83 publicações, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Busca geral sobre os temas Prouni, Política Fiscal e Gestão

Base de dados	Filtros da Busca	Quantidade
Periódicos da Capes	"ProUni" e "Política Fiscal"	31
	"ProUni" e "Gestão"	83
TOTAL		114

Fonte: Elaborada pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Dessas publicações, contendo considerações relevantes à pesquisa, foram selecionadas as que conduzem análises em conformidade com o tema proposto pela pesquisa, no qual, em leitura preliminar dos resumos pode-se determinar os artigos que melhor se definem como objeto de estudo.

O objetivo desta pesquisa atenta-se em estabelecer como se encaminha a produção de estudos sobre políticas públicas, voltadas para a educação superior, e em trazer de forma interdisciplinar a questão fiscal e gestão para a área das Instituições de Educação Superior (IES). Posto isso, o seguinte se estrutura em quantificar os resultados por ano de publicação e classificar os trabalhos por sua temática a ponto de identificar os que se enquadram no proposto como objetivo principal desta pesquisa.

RESULTADOS

Aplicando o procedimento de pesquisa bibliográfica no Portal de Periódicos da Capes foi obtido o resultado de 114 publicações, somando

os dois quadros de busca, e assim, antepostos os resumos que apresentam indicativos sobre os temas pesquisados. Destes, foram selecionados os que configuram a relação entre a função da política pública para o ensino superior e a atribuição da política fiscal como articulação dos resultados tributários das IES em benefício ao funcionamento e como financiadora do ensino superior nas universidades privadas, como também, a questão da gestão como método de aperfeiçoamento das estratégias de administração das IES, com finalidade de garantia de crescimento e continuidade das instituições (COSTA, 2004).

Na primeira busca, “Prouni” e “política fiscal”, foram selecionados os resumos que possuem articulação com os temas propostos, de forma que as temáticas se complementam ou são tratadas de formas isoladas, mas com grau de complementaridade, que justifique a seleção do trabalho. Entre os 31 resultados obtidos na primeira busca em definições gerais, que resultaram das palavras-chave de forma esparsa que, *a priori*, haveria uma inter-relação entre as temáticas, foram selecionados, pela leitura dos resumos, três trabalhos que apresentam a relação entre política fiscal e o Prouni, contemplando o entendimento de uma política pública em caráter de financiamento, como expõe a Quadro 1:

Quadro 1 – Entendimento de Política Fiscal

Artigo/Ano	Entendimento de Política Fiscal
Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão (CHAVES, 2015).	Política fiscal como meio de ajuste fiscal. Beneficiamento das IES privadas por parte da política de isenção fiscal pelo Prouni.
O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior (CARVALHO, 2006).	Política fiscal como incentivo ao financiamento da política pública (Prouni) para a educação superior nas instituições privadas.
Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil (CHAVES; REIS; GUIMARAES, 2018).	Entendimento da política fiscal como ampliação do financiamento da educação superior nas IES privadas em comparação à educação superior pública que possuem menor pauta que o financiamento da dívida pública.

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir de Portal de Periódicos da Capes (2019)

Esses artigos apresentam compreensões acerca da temática política fiscal que vão de encontro ao que se tem como conceituação de ações do poder público em auferir mudanças no panorama econômico-social no Brasil. Tal política pode ser utilizada pelo poder do Estado como ferramenta de garantia de direitos, na transformação social, ou como controle monetário das variáveis econômicas que compõem todo o arcabouço estrutural das contas nacionais. Suas concepções podem variar entre o uso de políticas que almejam o estoque de receita e manutenção do orçamento público ou políticas que utilizam das verbas públicas para a aplicação ao investimento público em políticas de cunho social (CORDILHA, 2015). Conquistar formas de melhor desempenho frente às adversidades econômicas é uma das demandas das instituições privadas que observam no Estado o provimento de concessão de subsídios ou incentivos fiscais que financiam a educação.

Conforme observado nos três artigos selecionados, a compreensão de política fiscal e sua aplicação para o Prouni e as IES demonstra o benefício da ação estatal em desempenhar um papel de financiador das questões sociais, sendo a educação um direito reservado que deve ser assegurado pelo Estado, mas que suporta uma fragilidade por aspectos da mercantilização do ensino superior (PEREIRA; KERN, 2017, p. 17). No entanto, observa-se, dentro dessas temáticas, uma problematização do grau de financiamento do Estado para a educação de ensino superior, mais evidente no artigo dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018), que constrói uma crítica sobre o nível de investimento no setor de ensino privado e público, argumento que há uma contraposição das ações de financiamento da educação superior entre o público e o privado, sendo o setor privados das IES o mais beneficiado. De modo geral, há a posição dos autores em assumir a compreensão sobre os temas.

Partindo para a segunda busca, “Prouni” e “gestão”, os resultados foram semelhantes segundo a apropriação dos temas em estarem conjuntos nos artigos pesquisados. Seguindo o que foi apresentado na seção sobre metodologia, com o resultado de 83 publicações encontradas, foram selecionadas as que compactuam com os objetivos desta pesquisa, que é em averiguar a produção acerca do que se entende como gestão

para a educação superior e sua aplicação nas IES que são vinculadas ao Prouni. A Quadro 2 apresenta a seleção de artigos que fundamentam a temática gestão em aplicação no campo de ensino superior.

Quadro 2 – Entendimento de Gestão/Governança

Artigo/Ano	Entendimento Gestão/Governança
Responsabilidade social empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa (LENNAN; SEMENSATO; OLIVA, 2015).	Governança como ótica que orienta estratégias para IES com Responsabilidade Social Empresarial (SER) a fim de obter maior transparência e aprimoramento da gestão para o ensino superior.
Os princípios instituídos pela organização das nações unidas para uma educação responsável em gestão: uma proposta inovadora para o ensino de administração (FIATES, 2012).	Gestão como associação dos princípios organizacionais da profissão do administrador, tendo por base os princípios para a Educação Responsável em Gestão (PRME).
Os critérios de excelência Baldrige na eficácia da gestão de Instituições de Educação Superior (MENEZES; MARTINS; LIVEIRA, 2018).	Entendimento de gestão como efetividade para o ensino superior em IES pelos critérios de excelência Baldrige (qualidade e gestão para melhoria de produtos, tecnologias e patentes).
Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da teoria ator-rede (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015).	Compreensão de governança como relação entre os atores humanos e não humanos para as práticas sociais, na elaboração das estratégias e nas questões da relação entre o humano e o material.

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Sendo o objetivo encontrar pesquisas que possam construir um panorama e contribuir para o avanço desta pesquisa, observou-se que na busca por “gestão” e “Prouni” o que se obteve foram resultados que concebem a gestão como condição para o desempenho das IES, mas que não aborda em exclusivo o Programa. Em suma, a noção entendida nos artigos selecionados, posiciona o entendimento de gestão e governança como estrutura para possibilitar condições de ampliação e desenvolvimento das estratégias, a fim de manterem-se no mercado em posição de concorrência, proporcionando arranjos estratégicos viáveis a

instituição, como maior transparência, efetividade e condicionamento da relação entre o social e o material e autonomia (CUNHA, 2011). Dentro do entendimento de gestão, as pesquisas aqui elencadas possuem clareza na argumentação e na apropriação do tema abordado, mas, no entanto, apesar de encontrar a palavra “Prouni” na pesquisa não é justificativa para determinar como sendo o objetivo principal dessas pesquisas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo a construção de um estudo dentro da temática política pública enfatizando o Prouni em análise dos temas “política fiscal” e “gestão”, que, para tanto, uma revisão sistemática se fez necessária como princípio de um embasamento teórico. Foi possível constatar a ênfase em que os artigos pesquisados trataram sobre os temas, possibilitando averiguar o nível de profundidade da produção e a que passo anda a necessidade de se pesquisar sobre políticas públicas para o ensino superior.

Nos quadros apresentados, dos 114 artigos encontrados na busca, apenas sete puderam ser determinados como adequados para essa revisão sistemática. Esse número, dentro do Portal de Periódicos da Capes, representa uma defasada produção acadêmica, assim se vislumbra a necessidade de ampliação dos estudos acerca de políticas públicas para o ensino superior, principalmente, nesse caso, por tratar de um Programa que concede acesso aos jovens em situações de carência, o que sem tal Programa, é presumível que não haveria essa possibilidade de ingressar em uma IES.

REFERÊNCIAS

ALFREDO, C. B.; GIANEZINI, K. Políticas Públicas de Educação Superior em Santa Catarina: uma revisão sistemática no Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR, IV., SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO EDUCACIONAL, V., 2016, Santa Maria. **Anais** [...] Santa Maria: UFSM, 2016. p. 291-302.

BARRETTO, L. M.; BARBOSA, G. D.; GIANEZINI, K. Políticas públicas e ensino superior: revisão sistemática no banco de teses da Capes (2011-2012). *In*: SEMANA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, VII., 2016, Criciúma. **Anais [...]** Criciúma: UNESC, 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, Brasília, DF, dez. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências, Brasília, DF, jan. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11096-13-janeiro-2005-535381-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências, Brasília, DF, 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm. Acesso em: 28 fev. 2019.

CARVALHO, C. H. A. *et al.* O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, p. 979-1.000, 1º out. 2006.

CHAVES, V. L. J. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD: Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 427-441, 2015.

CHAVES, V. L. J; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education (UEM)**, [s.l.], v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018.

CORDILHA, A. C. **Desoneração da folha de pagamentos:** impactos na competitividade e política social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Ana_Carolina_Cordilha.pdf. Acesso em: 18 mar. 2018.

COSTA, E. A. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CUNHA, M. R. *et al.* **Gestão estratégica de IES: modelos e funções do planejamento estratégico em universidades públicas e privadas de Palmas–Tocantins**. 2011. 172 f. Dissertação de (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias Instituto de Educação, Lisboa, 2011.

DIAS, C.; SILVA, E. V.; GIANEZINI, K. Universidade e políticas públicas: a história de implementação do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional (PROESDE). *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DOCÊNCIA UNIVERSITÁRIA (CIDU), X., 2018, Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: PUCRS, 2018.

FIATES, G. G. S. *et al.* Os princípios instituídos pela organização das nações unidas para uma educação responsável em gestão: uma proposta inovadora para o ensino de administração. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 3-27, 2012.

GIANEZINI, K. *et al.* **Educação Superior: políticas públicas e institucionais em perspectiva**. vol. 1. Criciúma; Florianópolis: EdiUnesc; Dois por Quatro, 2018.

GIANEZINI, K. Políticas públicas e o Prouni: o caso da universidade de Cuiabá (UNIC). *In*: MARQUES, E. P. de S.; SILVA, E. H. O. da (org.). **O Programa Universidade para Todos no contexto da educação superior no Brasil**. vol. 1. São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2015. p. 215-231.

GIANEZINI, K. Políticas Públicas para universidades: análise de programas brasileiros. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA? (CIGU), XIV., 2014, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2014.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, São Luís, MA, v. 21, p. 1.065-1.084, 2017.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L.; VIEIRA, R. S. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. *In*: COSTA, M. M. M. da C.; RODRIGUES, H. T. (org.). **Direito & políticas públicas**. vol. X. Curitiba: Multideia, 2015. p. 161-172.

LENNAN, M. L. F.; SEMENSATO, B. I.; OLIVA, F. L. Responsabilidade Social Empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa. **REGE-Revista de Gestão**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 457-472, 2015.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C. Entendendo a parceria pública privada no Brasil: uma análise preliminar. **Revista do Tribunal de Contas**, Recife, v. 16, n. 16, p. 103-126, 2005.

MENEZES, P. H. B.; MARTINS, H. C.; OLIVEIRA, R. R. Os critérios de excelência Baldrige na efetividade da gestão de instituições de ensino superior. **Brazilian Business Review**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 47, 2018.

MONTENEGRO, L. M.; BULGACOV, S. Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da Teoria Ator-Rede. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Maringa, [online], v. 19, n. 2, p. 212-231, 2015.

PEREIRA, L.; KERN, F. A Educação superior no Brasil na perspectiva do Direito Social: cenários que levam ao programa Prouni. **Educação**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 10-19, jan./abr. 2017.