

# **ESTADO NEOLIBERAL E A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS FOCALIZADAS NO BRASIL: O EXEMPLO EMBLEMÁTICO DO PROUNI**

Kátia Regina Rodrigues Lima  
Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú  
Pesquisadora do Programa BPI/FUNCAP  
Emmanoel Lima Ferreira  
Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú  
Marcos Adriano Barbosa de Novaes  
Graduando de Pedagogia da Universidade Estadual Vale do Acaraú  
Bolsista BPI/FUNCAP  
Luziane Rodrigues Balbino  
Graduanda de Pedagogia da Universidade Estadual Vale do Acaraú  
Bolsista BPI/FUNCAP  
Ana Margarete Pereira  
Graduanda de Pedagogia da Universidade Estadual Vale do Acaraú

## **RESUMO**

A assunção do neoliberalismo no cenário mundial e em particular no Brasil, traz em seu bojo a implementação de políticas focalizadas. A pesquisa analisa o Estado neoliberal e a hegemonia das políticas focalizadas destacando como elemento emblemático desse ideário o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Trata-se de investigação bibliográfica e empírica referenciada em teóricos como Anderson (1995), Pereira e Stein (2010), dentre outros. Concluímos que o neoliberalismo torna-se política governamental e efetiva medidas de ajuste fiscal e racionalização dos gastos que condicionam o atendimento na área social às políticas focalizadas, compensatórias e de alívio à pobreza. O PROUNI é emblemático desse ideário favorecendo a burguesia de serviços educacionais, mediante isenção fiscal, enquanto enfraquece as instituições públicas que têm seus recursos financeiros cada vez mais restritos constrangidos pelos sucessivos ajustes fiscais. No Ceará e em Sobral o PROUNI tem presença significativa, favorecendo a expansão do setor privado na área educacional.

Palavras-Chave: Estado Neoliberal. Políticas Focalizadas. PROUNI.

## **INTRODUÇÃO**

A assunção do neoliberalismo no cenário mundial e em particular no Brasil, traz em seu bojo a restrição da intervenção do Estado nas áreas sociais. As políticas públicas passaram a ser condicionadas ao ajuste fiscal, acarretando o abandono de políticas que garantem os direitos universais e a implementação de políticas focalizadas.

A aplicação do neoliberalismo como política governamental no País, pós 1990, enseja “reformas” no Estado e na educação. Na educação superior brasileira, as políticas focalizadas têm como invólucro o discurso da democratização e da justiça social.

Partindo dessa compreensão buscamos analisar o Estado neoliberal e a hegemonia das políticas focalizadas destacando como elemento emblemático desse ideário o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

## **1. ESTADO NEOLIBERAL E O ABANDONO DAS POLÍTICAS UNIVERSAIS: A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS FOCALIZADAS NO BRASIL**

A necessidade de expansão capitalista no período pós Segunda Guerra Mundial gesta o modelo de Estado denominado Estado do Bem-Estar Social. Estado que desempenha papel de regulador da economia e da sociedade, operando em países centrais do capitalismo ações que buscam o pleno emprego, a introdução e ampliação de serviços sociais universais.

Foi nesse período que, nas democracias avançadas, o Estado capitalista passou a desempenhar papel regulador da economia e da sociedade, constituindo-se na principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social. Tal Estado apoiava-se nas recomendações de John Maynard Keynes, de que deveria intervir na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica, de consumo, e de emprego; e no intento de William Beveridge de implantar um sistema de seguridade social que contemplasse, além dos seguros, de natureza contributiva, a assistência social, de natureza distributiva.

Tais recomendações e intento materializam-se em medidas como: compromisso com o pleno emprego; introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal; e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse padrões de vida acima de uma linha não indigna de pobreza. (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 106).

Com a crise internacional na década de 1970 (crise de superprodução, queda da taxa de lucro e baixas taxas de investimento), ocorre o questionamento do modelo de Estado do Bem-Estar Social e a assunção do modelo de Estado neoliberal.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando pela primeira vez baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. (ANDERSON, 1995, p. 10).

O Estado Neoliberal tem como fito o “enxugamento do Estado” e as reformas dos sistemas de proteção social públicos com orientação para a privatização, fragmentação, focalização da política social e criação de programas de emergência dirigidos aos pobres.

Instaura-se então, um Estado forte para o capital e fraco para as políticas sociais. A orientação desse modelo de Estado são as políticas focalizadas (focalização na pobreza) em detrimento das políticas universais.

No Brasil, as idéias neoliberais e sua materialização em políticas governamentais se instauram nos anos de 1990. Nesse decênio é colocado em curso um ciclo de “reformas” do Estado tendo como referência o receituário neoliberal.

No plano econômico e social são efetivadas medidas como: as privatizações, a abertura comercial, a desregulamentação da economia, a diminuição do Estado no tocante às políticas sociais, a desconstitucionalização dos direitos e a defesa das políticas focalizadas<sup>1</sup>.

A orientação neoliberal estava presente nos governos de Collor de Melo e Itamar Franco. Entretanto é no governo Fernando Henrique Cardoso que essa é cristalizada.

O governo FHC criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE, que teve como ministro Bresser Pereira com a defesa e implementação da administração pública gerencial.

No âmbito da educação institui novo ordenamento legal (LDB 9.394/96, Emendas Constitucionais, dentre outros), que estimulou, no campo da educação superior, a diversificação institucional e a expansão privatizada.

A vitória eleitoral de Lula não significou uma ruptura com a orientação anterior. Permanece a retirada do Estado da ação direta na garantia dos direitos sociais e há a emergência agressiva de uma nova burguesia de serviços, sobretudo na educação e saúde. Aprofunda-se a diversificação institucional, a mudança na identidade institucional universitária, a compreensão da educação como mercadoria e não como direito social, a expansão privatizada, a forte presença da EAD e a internacionalização da educação e sua mercantilização.

Conforme o Censo da educação Superior 2010, o Brasil tem 2.378 instituições de educação superior. Desse total, 2.100 são privadas (88,3%) e apenas 278 (11,7%) públicas (4,5% estaduais; 4,2% federais e 3,0% municipais), ou seja o ensino superior brasileiro é majoritariamente privado.

---

<sup>1</sup> São exemplos de políticas focalizadas no País o Programa Bolsa Família, as cotas sociais, o PROUNI.

A diversificação institucional é caracterizada pela existência de 2.188 instituições não universitárias, notadamente faculdades (2.025). Havendo apenas 190 instituições no modelo universitário (101 públicas e 89 privadas).

O País, segundo dados do Censo 2010, tem 6.379.299 alunos matriculados no ensino superior, sendo 5.449.120 no presencial e 930.179 a distância (14,6%). As matrículas estão concentradas no setor privado, 74,2%.

Nesse contexto, a transferência de recursos públicos para as instituições de ensino superior privadas é realizada mediante utilização de mecanismos como Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O PROUNI é emblemático da orientação subjacente à política governamental brasileira de privilegiar as políticas focalizadas em detrimento das políticas universais.

Buscando desmistificar o discurso governamental que legitima essa focalização, elegemos como objeto de análise nesse trabalho o PROUNI.

## **2. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)**

O PROUNI, Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, envolto no discurso de justiça social, oferta “bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos”. (BRASIL, 2005) e é destinado a: estudantes egressos do ensino médio público ou ex-bolsistas (integral) de instituições privadas; portadores de deficiência e professores da rede pública de ensino<sup>2</sup>.

Segundo dados do SISPROUNI 2005-1º/2012, o Programa já atendeu, desde sua criação 699.865 alunos com bolsas integrais e 343.486 com bolsas parciais.

Entretanto, de acordo com o SISPROUNI- Bolsistas 2005-1º/2012, do público atingido pelo PROUNI somente 9.433 (1%) são professores da educação básica pública; apenas 6.784 (1%) são pessoas com deficiência; e 494.912 (47,4%) são brancos e 375.279 (36,1%) são pardos.

Pela descrição acima, podemos inferir que o Programa apresenta problema, inclusive na distorção do público-alvo.

---

<sup>2</sup> Professores que ingressem em “cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei”. (BRASIL, 2005).

O grande beneficiário das bolsas do PROUNI é o setor das instituições de ensino superior com fins lucrativos, que contabiliza 53% de bolsistas; seguido pelas entidades beneficentes de assistência social, com 28%; e pelas instituições sem fins lucrativos não-beneficentes, com 19%, de acordo com os dados do SISPROUNI-Bolsistas Prouni 2005-1º/2012.

O PROUNI garante isenção fiscal de: contribuições e imposto (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Recursos estes que deixam de compor o fundo público.

Os dados da renúncia fiscal, no período de 2006 a 2011 ilustram quanto dos recursos públicos foram para instituições de ensino superior privadas. A isenção das contribuições e imposto em 2005, foi R\$ 106.737.984; em 2006, 114.721.465; em 2007, 126.050.707, em valores estimados, e a previsão para o primeiro semestre de 2008 foi de 325,8 milhões; previsão para 2010, R\$ 599.078.735,00; para 2011, R\$ 666.287.785,00. Realmente, tendo por base os números referentes à renúncia fiscal apresentados anteriormente, podemos perceber a privatização dos recursos do fundo público, isto é a transferência de recursos públicos para o setor privado.

Vale destacar também que, a modalidade educação a distância, hegemônica pelo setor privado (748.577 matrículas do total de 930.179 matrículas da EAD) também recebe bolsa do PROUNI e contabiliza 127.891 (12%) bolsistas<sup>3</sup>.

A transferência de recursos públicos para o setor privado e a priorização de políticas focalizadas, compensatórias, expressa bem a lógica mercantil neoliberal assumida pelos governos pós-1990.

A evolução quantitativa do PROUNI é sentida em todo o País. Apresentaremos agora a realidade desse Programa no Ceará e em Sobral, cidade situada na região Norte desse estado.

### **3. O PROUNI NO CEARÁ E EM SOBRAL-CE**

Apresentaremos a seguir um panorama das bolsas ofertadas pelo Programa desde sua criação em 2005, no estado do Ceará e em seguida na cidade de Sobral.

---

<sup>3</sup> O ensino superior presencial conta com 915.460 (88%) do total de bolsas do PROUNI.

O PROUNI começa no Ceará em 2005 ofertando 1582 bolsas integrais, 720 parciais, totalizando 2.302 bolsas. No ano seguinte são 1.493 bolsas integrais, 354 parciais perfazendo um total de 1.847 bolsas. Em 2007, 1.207 integrais, 721 parciais, contabilizando 1.928 bolsas ofertadas. No ano de 2008, foram distribuídas 1.200 bolsas integrais, 1.053 parciais, num cômputo geral de 2.253 bolsas. Em 2009, foram 1.617 bolsas integrais, 864 parciais, totalizando 2.481 bolsas do Programa. Já em 2010, 1732 bolsas integrais, 1.170 parciais num conjunto de 2.902 bolsas. Em 2011, foram 1.096 bolsas integrais, 685 parciais totalizando 1.781 bolsas. No segundo semestre de 2011, 811 integrais, 636 parciais num conjunto de 1.447 bolsas. No ano de 2012, as bolsas do PROUNI foram assim distribuídas: 1.748 integrais e 112 parciais no primeiro semestre atingindo o total de 2.896 bolsas; 1.328 integrais e 706 parciais no segundo semestre totalizando 2.034 bolsas.

No município de Sobral a adesão das instituições educacionais de ensino superiores privadas só veio acontecer no primeiro semestre de 2008.

Em Sobral, as Instituições que recebem bolsa do PROUNI são: Instituto Superior de Teologia Aplicada-INTA, Faculdade Luciano Feijão, Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) com ensino a distância<sup>4</sup>e Instituto Educare. As Faculdades INTA e Luciano Feijão foram as principais a receberem bolsas do Programa, integrais e parciais.

A princípio o número de bolsas ofertadas em Sobral era consideravelmente menor, em relação aos outros municípios do Ceará, e chegou tardiamente ao mesmo.

No primeiro semestre de 2008, foram 22 bolsas integrais e 15 parciais, totalizando 37 bolsas. No segundo semestre de 2008, foram ofertadas 37 bolsas integrais e 167 parciais, totalizando 204 bolsas do Programa.

No primeiro semestre de 2009, o número de bolsas integrais foi 43 parciais e 68 bolsas parciais, num total de 111. No segundo semestre de 2009, foram 26 bolsas integrais e 52 parciais, totalizando 78 bolsas.

O primeiro semestre de 2010 contabilizou 46 bolsas integrais e 63 parciais no conjunto de 109 bolsas do PROUNI. No segundo semestre do referido ano, foram 32 bolsas integrais e 52 parciais, totalizando 84 bolsas.

---

<sup>4</sup> Os cursos a distância da UNOPAR, em 2011.2 contam com 40 bolsas integrais do PROUNI assim distribuídas: Curso de Administração, 15 bolsas; Serviço Social, 18 bolsas; Ciências Contábeis, 02 bolsas; Superior de Tecnologia de Análise e Desenvolvimento de Sistemas, 05 bolsas.

No primeiro semestre de 2011, o Programa ofertou 113 bolsas integrais e 159 parciais, ou seja, 272 bolsas. No segundo semestre foram 7 bolsas integrais e 12 parciais, totalizando 19 bolsas.

No ano de 2012 as bolsas foram assim distribuídas: 98 integrais e 158 parciais totalizando 256 bolsas no primeiro semestre; 27 integrais e 7 parciais perfazendo 34 bolsas no segundo semestre.

Para melhor visualização do início da utilização do PROUNI em Sobral e a distribuição anual de bolsas, elaboramos a tabela abaixo apresentando o período de 2005 a 2012.

**Tabela I- BOLSA DO PROUNI EM SOBRAL (2005-2012)**

ANO	INTEGRAL	PARCIAL	TOTAL
2005	–	–	–
2006	–	–	–
2007	–	–	–
2008	59	182	241
2009	69	120	189
2010	78	115	193
2011	120	171	291
2012	125	290	290

Fonte: SISPROUNI

Analisando a tabela acima podemos perceber um pequeno aumento, ano a ano, no número de bolsas integrais ofertadas e um decréscimo no número de bolsas parciais ofertadas nos primeiros anos e uma retomada do crescimento nos dois últimos anos. O mesmo movimento das bolsas parciais apresenta-se no número de bolsas totais ofertadas no município.

Por enquanto ainda não temos dados detalhados da quantidade de bolsas por instituições e de sua distribuição pelos respectivos cursos.

## **CONCLUSÕES**

O neoliberalismo torna-se política governamental no cenário mundial a partir dos anos 1970 e 1980 e no Brasil, nos anos 1990. A implementação dessa política

ocasiona rebatimentos nas políticas sociais, que condicionadas às medidas de ajuste fiscal e racionalização dos gastos deixam de ser garantidas como políticas universais e passam a ser ofertada como políticas focalizadas, compensatórias e de alívio à pobreza.

No Brasil, O PROUNI foi criado sob o discurso das políticas compensatórias tendo como público-alvo segmentos sociais excluídos do acesso à educação superior.

Entretanto, o referido Programa além de não atender efetivamente esses segmentos tendo em vista a distorção existente no atendimento do público-alvo, não garante o acesso às instituições mais reconhecidas academicamente, que tem como parâmetro a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, ou seja, o modelo humboldtiano.

A transferência de recursos públicos mediante isenção fiscal favorece a burguesia de serviços educacionais que lucram com essa operação financeira e enfraquece as instituições públicas que têm seus recursos financeiros cada vez mais restritos constrangidos pelos sucessivos ajustes fiscais.

No Ceará e em Sobral o PROUNI tem presença significativa, favorecendo também a expansão do setor privado na área educacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. **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://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 09 maio 2009.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo do ensino superior de 2010**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 27 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. SISPROUNI. Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_p\\_or\\_categoria\\_administrativa\\_da\\_ies.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_p_or_categoria_administrativa_da_ies.pdf). Acesso em 07 abr. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.