

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

MARIA DE FÁTIMA SILVA

**O PROUNI COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO NO ENSINO SUPERIOR POR MEIO
DE INCENTIVOS FISCAIS**

MARÍLIA/SP
2017

MARIA DE FÁTIMA SILVA

**O PROUNI COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO NO ENSINO SUPERIOR POR MEIO
DE INCENTIVOS FISCAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Prof^a Dra. Maria de Fátima Ribeiro.

MARÍLIA/SP
2017

Silva, Maria de Fátima

O Prouni como política de inserção no ensino superior por meio de incentivos fiscais / Maria de Fátima Silva. - Marília: UNIMAR, 2017. 94f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

Orientação: Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro

1. Educação 2. Incentivo Fiscal 3. Prouni–
Programa Universidade para Todos I. Silva, Maria de Fátima

CDD – 341.39104

MARIA DE FÁTIMA SILVA

O PROUNI COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO NO ENSINO SUPERIOR POR MEIO
DE INCENTIVOS FISCAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Profª Dra. Maria de Fátima Ribeiro.

Aprovado pela banca examinadora em: __/__/____

Profª Dra. Maria de Fátima Ribeiro
Orientadora

Profª Dra. Marisa Rossignoli

Profª Dra. Mariana Moron Saes Braga

Para isso existem as escolas: não para ensinar as respostas, mas para ensinar as perguntas. As respostas nos permitem andar sobre a terra firme. Mas somente as perguntas nos permitem entrar pelo mar desconhecido.

Rubem Alves

Dedico este trabalho ao meu esposo, Fábio Henrique Romão, porque não deixou de acreditar em mim em nenhum momento, mesmo naqueles em que queria desistir, porque nem eu mesma imaginava que conseguiria chegar ao final. Porque as responsabilidades eram tantas que estava à beira do abismo e lá vinha ele lembrar-me de que tinha mais forças escondidas e deveria continuar, pois a desistência não combina comigo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter saúde física e mental. Ele sempre ouviu minhas orações para que conseguisse permanecer nos bons caminhos que me conduziram até aqui. Ao meu esposo por nunca ter me deixado cair na tentação de desistir.

À minha família, de perto e de longe, que suportou a minha ausência nas datas festivas sob a justificativa de que estava tendo aulas ou escrevendo os meus sinceros agradecimentos. Aos meus colegas de trabalho que entenderam a minha ausência quando foi necessário me afastar para concluir esta dissertação.

À Universidade de Marília – Unimar –, especialmente à família Serva por ter acreditado no meu potencial e proporcionado esta grande oportunidade de fazer este curso para assim melhorar minha qualificação profissional e também, ao mesmo tempo, me confiar um cargo tão importante na diretoria do Hospital Beneficente Unimar, bem como me admitir como docente da Unimar que, para mim, também é uma grande honra.

À professora orientadora, Maria de Fátima Ribeiro, que tive o prazer de conhecer ainda na graduação nos grupos de estudo, uma profissional que despertou em mim uma grande admiração por sua competência e humildade. A Levarei eternamente em meu coração como exemplo de pessoa, profissional, professora e orientadora. Ter convivido com sua pessoa, mesmo que por poucas horas durante esses anos, foi um grande presente.

A todos os amigos, que permaneceram à ausência, sou grata por vocês existirem em minha vida, e não vou arriscar mencionar todos e acabar esquecendo de algum, pois todos são de grande importância para mim.

O PROUNI COMO POLÍTICA DE INSERÇÃO NO ENSINO SUPERIOR POR MEIO DE INCENTIVOS FISCAIS

RESUMO:

Esta pesquisa tem como objetivo abordar o incentivo fiscal oferecido pelo Programa Universidade Para Todos – PROUNI, que foi instituído em 13 de janeiro de 2005 pela Lei nº 11.096 sob a administração do MEC – Ministério da Educação – no qual o Estado oferece incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas em troca de oferta de bolsas integrais e parciais de 50% e 25%, sendo que a contrapartida dessa oferta é a isenção de tributos federais conforme prevê o artigo 8º da referida lei. Esse processo de incentivo fiscal pode ser entendido como uma forma (benéfica) de o Estado utilizar a máquina pública para incentivar o desenvolvimento da Educação Superior com a ajuda da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, sendo aproveitada também como ferramenta de promoção ao desenvolvimento social e econômico, dando oportunidade aos menos favorecidos, ao mesmo tempo atingindo as metas exigidas pelos órgãos internacionais. Essas políticas fiscais são utilizadas para alavancar a inclusão na educação superior em todo o país. A utilização de políticas fiscais para o desenvolvimento econômico social e educacional não é mais novidade hoje em dia, visto que o Estado não consegue realizar sua missão constitucional, que é oferecer à população os direitos tidos como fundamentais, sendo que a educação é um deles. Entretanto, encontrou uma forma eficiente de oferecer esse direito com baixo custo e controlada e com contrapartida e garantindo que os tributos também continuassem sendo pagos em dia. PROUNI e o FIES, são programas firmados entre o Estado, a iniciativa privada e o estudante, nos quais cada um tem suas obrigações a serem cumpridas, e a falta do cumprimento de alguma delas estabelece penalidades, como a extinção do negócio jurídico, ou descredenciamento, ou cancelamento de contrato, dependendo da relação descumprida. A fiscalização da regularidade das relações fica a cargo do Estado, justamente sob a responsabilidade das instituições que foram criadas para regular a educação e cuidar das questões tributárias. Entre elas estão o Ministério da Educação e a Receita Federal do Brasil, além de fazer com que o mercado tenha profissionais melhores qualificados, faz com que as instituições ofereçam uma educação de qualidade sob pena de descredenciamento do programa. A proposta desta pesquisa é pertinente porque reforça a hipótese de que o Estado pode ser ineficiente para prestar o serviço para a população, porém é eficiente ao fiscalizá-lo e isso demonstra que o setor privado pode prestar o serviço com mais eficiência e o Estado fiscalizar.

Palavra-chave: Incentivo fiscal. PROUNI – Programa Universidade para Todos. Desenvolvimento social.

PROUNI AS AN INSERTION POLICY IN HIGHER EDUCATION BY FISCAL INCENTIVES

ABSTRACT:

This research aims to address the tax incentive offered by the University for All Program - PROUNI, which was instituted on January 13, 2005 by Law 11.096 under the administration of MEC - Ministry of Education - in which the State offers tax incentives to institutions of private higher education in exchange for the offer of full and partial scholarships of 50% and 25%, the counterpart of this offer being the exemption from federal taxes as provided for in article 8 of the aforementioned law. This tax incentive process can be understood as a (beneficial) way for the State to use the public machinery to encourage the development of Higher Education with the help of the private sector and, at the same time, being also used as a tool to promote social development. and economic, giving opportunity to the least favored, while attaining the goals required by international bodies. These fiscal policies are used to leverage inclusion in higher education across the country. The use of fiscal policies for economic, social and educational development is no longer new today, since the State is unable to fulfill its constitutional mission, which is to offer the population the rights considered fundamental, and education is one of them. However, it found an efficient way to offer this right at a low cost, controlled and with a counterpart and ensuring that taxes also continued to be paid on time. PROUNI and FIES, are programs signed between the State, the private sector and the student, in which each has their obligations to be fulfilled, and the lack of compliance with any of them establishes penalties, such as the extinction of the legal business, or disqualification , or contract cancellation, depending on the defaulted relationship. Inspection of the regularity of relations is the responsibility of the State, precisely under the responsibility of the institutions that were created to regulate education and take care of tax issues. Among them are the Ministry of Education and the Federal Revenue of Brazil, in addition to ensuring that the market has better qualified professionals, it makes the institutions offer quality education under penalty of disqualification from the program. The purpose of this research is pertinent because it reinforces the hypothesis that the State may be inefficient to provide the service to the population, but it is efficient in monitoring it and this demonstrates that the private sector can provide the service more efficiently and the State will monitor .

Keyword: Tax incentive. PROUNI - University for All Program. Social development.

LISTA DE SIGLAS

ANDE – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPAE – *Associação Nacional de Política e Administração da Educação*
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADIN – Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC - Conceito de Curso
CCG - Comissão de Concessão de Garantia
CEDES – Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988
CFT-E – Título Público Usado Para a Quitação De Impostos e Outros Tributos Federais
CG-Fies - Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil
CGT – *Comando Geral dos Trabalhadores*
CI - Conceito Institucional
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COLAP – Comissão de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI
CONAP – Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni
CPB – Casa Publicadora Brasil
CPC - Conceito Preliminar de Curso
CREDUC – antigo Crédito Educativo
CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CSLL e IR - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido e Imposto de Renda
CTN – Código Tributário Nacional
CUT – Central Única dos Trabalhadores
e-MEC – Sistema de Tramitação Eletrônica dos Processos de Regulação - Credenciamento e Recredenciamento de Instituições de Ensino de Superior - IES, Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Superior (esta em letra minúscula ENADE no texto)
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FENOE – *Federação Nacional dos Orientadores Educacionais*
FGEDUC – Fundo Garantido de Operações de Crédito Educativo
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituição de Ensino Superior
IGC – Índice Geral de Curso
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

LDB – Lei De Diretrizes e Bases
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC - Ministério da Educação e Cultura
Mobral - Movimento Brasileiro de Alfabetização de jovens e adultos
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIS – *Programa de Integração Social*
PIS/ Pasep – *Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público*
PNE - Plano Nacional de Educação
POEB – Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas
PROUNI – Programa Universidades Para Todos
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SisProuni – Sistema do Prouni
SISU - Sistema de Seleção Unificada
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundarista
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A EDUCAÇÃO NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	16
1.1 ANÁLISE DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1.824 A 1967	19
1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	33
1.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	36
1.4 NOVA EDIÇÃO DA LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	39
2 INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	43
2.1 DISTINÇÃO ENTRE BENEFÍCIO FISCAL, INCENTIVO FISCAL E SUBSÍDIOS.....	44
2.2 CRISE ECONÔMICA, INCENTIVOS FISCAIS, DESENVOLVIMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	49
2.3 POLÍTICAS DE INCENTIVO FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA	54
3 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI	56
3.1 HISTÓRICO DO PROUNI	57
3.2 MEIOS DE CONTROLE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	63
3.3 INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1394 DE 12 DE SETEMBRO DE 2013 E ALCANCE DO VALOR DO INCENTIVO FISCAL.....	71
3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DO FIES – FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR	73
CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

O objetivo principal desta pesquisa é o estudo do incentivo fiscal oferecido pelo Programa Universidade Para Todos – PROUNI, instituído em 13 de janeiro de 2005 pela Lei nº 11.096 no qual o Estado oferece incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas em troca de oferta de bolsas integrais e parciais de 50% e 25% para estudantes de cursos de nível superior, sendo que a contrapartida dessa oferta é a isenção de tributos e contribuições federais conforme prevê o artigo 8º da referida lei¹.

A adesão ao PROUNI é uma opção da instituição e segundo o Art. 5º *caput* e §4º, desse mesmo artigo, da Lei nº 11.096/2005, para fazer jus ao benefício do PROUNI as instituições devem oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 10,7 (dez vírgula sete) vagas oferecidas pelo curso credenciado; e para a oferta de bolsas parciais a instituição deverá disponibilizar 1 (uma) bolsa inteira a cada 22 (vinte e duas) vagas oferecidas, ou seja, deve disponibilizar duas bolsas de 50% ou 4 (quatro) bolsas de 25% para cada 22 (vinte e duas vagas) oferecidas em seu edital de vestibular².

Uma das hipóteses desse processo de incentivo fiscal pode ser entendida como uma forma (benéfica) de o Estado utilizar a máquina pública para incentivar o desenvolvimento da Educação Superior com a ajuda da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, sendo aproveitada, também, como ferramenta de promoção do desenvolvimento social e econômico, dando oportunidade aos menos favorecidos, e atingindo as metas exigidas pelos órgãos internacionais.

Essa maneira que o Estado encontrou de incentivar o ensino superior por meio da criação do PROUNI pode ser interpretada como uma forma de intervenção para promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Na verdade, esse tipo de política acaba por trazer reflexos para o desenvolvimento econômico e social. Os reflexos vêm com melhoras na formação da população carente, que é a base operacional do país e que antes não tinha

¹ 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> Acesso em: 16.out.16.

² _____, Lei 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> Acesso em: 16.out.16.

oportunidade de frequentar um curso superior, além da capacitação de mão de obra e melhoria na qualidade de serviços e produtos. A formação superior traz, também, acesso a melhores salários, além de proporcionar qualidade de vida aos indivíduos beneficiados pelo programa.

A interferência da iniciativa privada pode ser outra forma que o Estado encontrou de ofertar ensino de qualidade a um custo menor e promover o desenvolvimento econômico e social utilizando as políticas fiscais como contrapartida, como é o caso do PROUNI.

É uma interferência considerada benéfica, porque pode elevar a cultura do país. Atinge as metas internacionais e, pode ainda, aumentar o índice dos níveis de alfabetização, além de ofertar no mercado profissionais mais qualificados.

A relação entre Estado e iniciativa privada não deveria ser interpretada como interferência na iniciativa privada, pois poderia ser entendida como uma parceria, visto que se a obrigação está prevista na Constituição, então o Estado encontra um meio de ofertar ensino superior de qualidade para todos sem distinção. Dessa forma, desenvolve uma parceria com a iniciativa privada para atingir seu objetivo constitucional, desenvolvendo programas como o PROUNI.

Já que o Estado tenta encontrar parcerias para ofertar os direitos fundamentais, não haveria como afirmar que o incentivo fiscal não seria um meio de pagamento por sua ineficiência. Dessa maneira, o Estado não consegue executar diretamente os serviços de que os cidadãos necessitam e que lhes é de direito. Ao invés de promover ele mesmo o asseguramento desse direito, o Estado resolve dividir esse serviço com a iniciativa privada e passa a exercer a fiscalização dessas atividades.

Antes de adentrarmos no objeto principal da pesquisa, abordaremos no primeiro capítulo a história da educação brasileira desde a Constituição do Império para angariarmos algum vestígio da utilização de políticas fiscais para incentivar o desenvolvimento da educação e identificar a partir de quando começa a preocupação do Estado com a formação educacional do ensino superior.

Será necessário pesquisar não só as constituições promulgadas no Brasil, mas também os Acordos Internacionais, as Emendas Constitucionais, Lei de Diretrizes e Bases e o PNE – Plano Nacional de Educação – após a Constituição de 1988 e como estão as expectativas para o crescimento do ensino superior segundo o PNE.

A educação é um direito fundamental pautado nos ditames do Artigo 206 da Constituição Federal, conforme os princípios da igualdade, da liberdade, de direitos

iguais para todos de aprendizado e oportunidade independentemente de raça, credo ou sexo³. É missão do Estado garantir que o cidadão tenha esses direitos garantidos tanto na escola pública quanto na escola privada, pois a escola é privada, mas as legislações que a regulam são públicas.

No segundo capítulo serão abordados os conceitos e diferenciação entre benefícios fiscais, incentivos fiscais e subsídios, extrafiscalidade, isenção, imunidade e não incidência, renúncia fiscal e a responsabilidade do gestor perante a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao processamento do incentivo fiscal e como este pode gerar desenvolvimento social educacional e cultural.

Na verdade, essa situação de imposição de regras e exigência de cumprimento é inerente ao programa de incentivo fiscal seja qual for o setor que estiver relacionado.

Outro programa que tem êxito, apesar de não ser uma forma de incentivo fiscal direta, mas que pode ser entendido como se fosse, é o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, pois, entre suas regras, o Estado consegue fazer com que as instituições de ensino paguem seus tributos em dia, sob pena de descredenciamento. Esse é outro fato que comprova que o Estado age com eficiência na fiscalização e no controle das atividades exercidas pela iniciativa privada em seu lugar.

No terceiro capítulo será aprofundada a pesquisa sobre o PROUNI, considerando os meios de adesão das instituições de ensino superior e dos estudantes. Será abordada a forma de cálculo das bolsas e do tributo que será isento com base na quantidade de bolsas ofertadas e preenchidas. Além de apresentar a discussão sobre o desenvolvimento econômico e social gerado em razão do PROUNI.

No capítulo terceiro será abordado, também, o FIES e seu funcionamento, apesar de não ser uma forma de incentivo fiscal direto, mas podendo ser entendido como se fosse. Pelas regras desse programa o Estado consegue fazer com que as instituições de ensino paguem seus tributos como requisito para permanecer credenciado.

³ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 15.out.16.

1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A história da educação no Brasil vem pautada em sua maior parte em um contexto elitizado. Desde o descobrimento a instrução foi baseada em propostas de interesse governamental. O marco histórico inicial para esta pesquisa será a educação nas diversas constituições existentes a partir do Império até os dias atuais, observando as políticas educacionais que foram utilizadas no decorrer dessas constituições para estimular o desenvolvimento econômico e social e a inserção por meio da educação utilizando políticas fiscais.

No Brasil, ao longo de seus 517 anos de descoberta pelos colonizadores portugueses, há um histórico de sete constituições, cada uma buscando fazer prevalecer os anseios do tipo de governabilidade e momento político. Nas primeiras, principalmente antes da Era Vargas, não se observa tanta preocupação com questões educacionais.

E foi pesquisando essas constituições que foram observados os momentos em que os governantes passaram a citar a educação de forma singela. Com o passar dos anos, por meio do desenvolvimento industrial, social, econômico e a globalização não se cita mais a educação, esta passa a ser abordada como um fundamento, como uma obrigação estatal em detrimento à sociedade. Ou seja, a educação torna-se uma preocupação internacional, como pode ser observado nas sínteses adiante de cada Constituição Brasileira, desde a primeira constituição promulgada em 1824.

Dom Pedro I promulgou a primeira constituição em 1824 depois de acabar com a Assembleia Constituinte que ele mesmo havia criado alguns anos antes por conta de disputas políticas. Esse texto constitucional tinha o intuito, na época, de fortalecer o poder da monarquia unitária e hereditária⁴.

Essa primeira constituição menciona a educação com a expressão “instrução” no Título 8º – Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, no artigo 179, incisos XXXII e XXXIII:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade é garantida pela Constituição do Império, pelas maneiras seguintes

⁴ PORTAL BRASIL. Governo e Política. **Constituições Anteriores**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/constituicoes-antiores>>. Publicado em: 28.abr.12, às 12h25. Atualizado em 29.jul.14, às 08h46. Acesso em: 10.out.16

[...]

XXXII. A Instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

XXXIII. Colégios e Universidades onde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes⁵.

Observa-se que nessa primeira constituição do Império a educação primária está mencionada como garantida gratuitamente, já tendo sido instituída pela Lei de 15 de outubro de 1827, porém na educação sequencial ao que demonstra o texto constitucional o indivíduo possuía a liberdade, o direito, a garantia de poder continuar, não tem nenhuma menção de que o Império iria fornecer gratuitamente educação a alguma classe social, em especial o que é confirmado pelo art. 5º da Lei de 15 de outubro de 1827, no que diz respeito à formação continuada dos professores:

Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública; e os professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais⁶.

Mas, mesmo com a decretação da lei, a menção e a inclusão do artigo 179 na Constituição da República evidenciavam que somente poderiam ser alfabetizados aqueles que ao Império interessasse de alguma forma, ou seja, conforme já mencionado anteriormente a educação era elitizada, e endereçada a quem poderia oferecer poder e riqueza de alguma maneira ao Império.

O professor, que foi e é um dos pilares da educação, deveria ser bem formado e valorizado, naquela época, se quisesse melhorar sua instrução deveria custeá-la com seu próprio ordenado e nas escolas da capital. Ao compararmos a situação do professor daquela época com o de hoje encontraremos semelhanças. Muitas mudanças ocorreram e muitas coisas melhoraram no decorrer dos anos, mas a formação profissional do professor tem um custo muito elevado comparado com sua remuneração. Apesar de que o Estado tem implantado programas para incentivar a

⁵ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10.jan.16.

⁶ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 20.jan.17.

formação, como é o caso do FIES, que traz benefícios específicos para esses profissionais.

E o desinteresse do Governo Central em controlar os ditames educacionais no país foi ilustrado pelo Ato Adicional de 1834 que, por meio da Lei nº 16 de 12 de outubro de 1832, determinou que a responsabilidades pelas escolas primárias e secundárias passaria a ser das províncias, e não mais do Governo Central. A este restaria apenas a responsabilidade de reger o ensino superior, apresentando ideias liberais em relação aos objetivos do Império na época⁷.

Esta pesquisa vem buscando encontrar nas constituições a partir de quando os governantes passaram a democratizar a educação e torná-la um direito fundamental, sendo que todos, independentemente de sexo, raça, credo tenham direito de usufruir da mesma política educacional promovida pelo ente governamental.

Em 1891, dois anos depois da Proclamação da República, foi promulgada a Segunda Constituição do Brasil, sendo a primeira Constituição Republicana Brasileira, que foi estimulada pelo movimento político-militar que colocou fim ao Império no Brasil⁸.

Época caracterizada pela extinção de instituições criadas pela monarquia, criação do governo presidencialista, no qual o presidente começou a ser eleito por voto direto por quatro anos, sem direito a reeleição. Nesse período somente homens alfabetizados maiores de 21 anos possuíam direito ao voto. Além dessas características, essa constituição foi marcada pelo fim da religião oficial, a católica, tendo o Estado se tornado laico; e o exercício do poder Legislativo pela Câmara dos Deputados e Senado Federal⁹.

A educação vem mencionada no artigo 72, § 6º da Constituição Republicana, o qual previa que “seria leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”, isso

⁷ BRASIL. **Ato Adicional de 1834**. Lei nº 16 de 12 de outubro de 1832. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l16/L16.htm>. Acesso em: 20.jan.17.

⁸ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 20.jan.17.

⁹ _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 20.jan.17.

porque essa mesma constituição separou o Estado da Igreja Católica e tornou todo o ensino público independente de religião. Dessa forma a educação não poderia ser realizada de forma tendenciosa e não haveria mais nenhum tipo de dependência entre os Estados, a União e a Santa Sé, alteração que foi implantada com mais clareza pela alteração do artigo em 1926 pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926¹⁰.

Observa-se uma pequena preocupação com a educação, porém é tratada na Constituição como um direito qualquer, e não como um direito fundamental que deveria e que começou a ser tratado a partir da década de 1930 com o início do governo de Getúlio Vargas e a criação do MEC – Ministério da Educação e Cultura.

1.1. CONSTITUIÇÕES DE 1824 A 1967

A terceira constituição do Brasil foi promulgada na Era Vargas, em 1934. Esse período foi marcado por diversas mudanças trazidas pela denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, com o objetivo de organizar um regime democrático que devesse assegurar à união da nação a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico do povo brasileiro¹¹.

Descreve a Constituição de 1934 com as características de¹²:

- a) Perspectiva de nacionalização de empresas estrangeiras e possibilidade de estabelecimento do monopólio estatal sobre algumas indústrias;
- b) Estabeleceu a criação da Justiça do Trabalho, criação da CLT estabelecendo direitos aos trabalhadores que até então não possuíam direito algum. A proibição da distinção salarial devido ao sexo (conquista até hoje discutível), idade, nacionalidade ou estado civil;

¹⁰ _____. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Emenda à Constituição Federal de 1891. Nós, Presidentes e Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, de acordo com o § 3º do art. 90 da Constituição Federal e para o fim nele prescrito, mandamos publicar as seguintes emendas à mesma Constituição aprovadas nas duas Câmaras do Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm Acesso em: 20.jan.17.

¹¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 21.jan.17

¹² PETRIN, Natália. Constituição de 1934. Salvo em Brasil, História, 18/06/2014. Disponível em <http://www.estudopratico.com.br/constituicao-de-1934/> Acesso em: 21/01/2016.

- c) A Justiça Eleitoral instaurou o voto secreto e tornou obrigatório o voto para maiores de 18 anos, além de reconhecer o voto feminino como válido (grande conquista para as mulheres que até então não tinham nenhum reconhecimento público);
- d) Getúlio Vargas foi o primeiro presidente da República, de acordo com a determinação de disposições transitórias, eleito pelo voto indireto da Assembleia Constituinte;
- e) Estabelecimento de que o direito à educação é para todos;
- f) Obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário para crianças e adultos;
- g) O ensino religioso é opcional, desde que respeitado o direito do aluno de se confessar ou não;
- h) Independência de ensino e garantia da cátedra, ou seja, os alunos poderiam escolher que carreira seguir com segurança sem a interferência do Estado¹³.

A história das mudanças dessa constituição inicia-se em 1930 com a posse do governo provisório em 03/11/1930 de Getúlio Vargas, ocorrida após a destituição do então presidente Washington Luís, resultado do término da Revolução de 1930, que culminou no impedimento de Júlio Prestes de tomar posse, tornando Getúlio Vargas presidente por quatro anos até ser eleito pela primeira vez, e legalmente, pela Assembleia Constituinte¹⁴.

Na verdade Vargas foi um visionário da época, ele queria que o país se desenvolvesse economicamente, mas, para isso, era necessário cuidar do povo. Ele sabia que um país não se desenvolve economicamente com um povo primitivo, sem educação, sem técnicas profissionais, cultura, sem liberdade de escolha, sem ter o mínimo de perspectiva de conseguir uma vida melhor. Vargas aproveitou e ofereceu ao povo o que eles queriam para então conseguir atingir seus objetivos de fazer com que o Brasil crescesse.

A educação passou a ser enxergada com outros olhos a partir do Governo Provisório de Getúlio Vargas, que logo nos primeiros dias de seu mandato criou o Ministério que hoje conhecemos como MEC – Ministério da Educação e Cultura pelo Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930, denominado Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública com o objetivo de cuidar dos assuntos relacionados à

¹³ PETRIN, N. **Constituição de 1934**. Salvo em Brasil, História, 18/06/2014. Disponível em: <<http://www.estudopratico.com.br/constituicao-de-1934/>>. Acesso em: 21.jan.16.

¹⁴ PETRIN, N. **Constituição de 1934**. Salvo em Brasil, História, 18/06/2014. Disponível em: <<http://www.estudopratico.com.br/constituicao-de-1934/>> Acesso em: 21.jan.16.

educação, saúde e assistência hospitalar¹⁵, sendo que os dois últimos setores diferenciam-se do ministério de hoje, pois existe um ministério próprio para cuidar dos assuntos relacionados.

A Constituição da República de 1934 valorizou a educação de uma forma que nenhuma outra antes o fez, pois dedicou um capítulo inteiro ao título, além de determinar no Artigo 5º, XVI que: “Compete privativamente à União: [...] XIV - traçar as diretrizes da educação nacional; [...]”¹⁶ Isso significava que somente o Governo Federal poderia estabelecer as regras para determinar as condutas educacionais no país. O Título V, Capítulo II dos artigos 148 a 158 estabelecia que era exclusivo da educação e cultura, traziam nesses um maior comprometimento do Estado com a educação no país, mantendo o Ensino Fundamental, garantido o Ensino Médio e superior, preconizando, assim, um grande avanço para a educação no país. Além disso, vivia-se em uma época de grandes mudanças e o país se desenvolvia de todas as formas e necessitava de mão de obra qualificada para assumir as funções que surgiam com o desenvolvimento impulsionado pela forma de governar de Getúlio Vargas, conforme discorre Bastos em seu artigo A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base:

Dada esta definição geral dos interesses nacionais – desenvolver economicamente o país, diversificando atividades voltadas para o mercado interno e reduzindo a dependência frente ao comércio exterior –, as formas e os objetivos particulares da intervenção nacional-desenvolvimentista mudariam ao longo da trajetória política de Vargas. Embora a ‘questão siderúrgica’ fosse central ao novo modelo de desenvolvimento desde o início da d’escada de 1930 [...]¹⁷

Apesar de a Constituição de 1934 ter colocado importância no setor educacional, era evidente que o sistema de governo da época estava mais voltado

¹⁵ BRASIL. Decreto nº 19.402 de 14 de Novembro de 1930. **Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 21.jan.17

¹⁶ _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 21.jan.17.

¹⁷BASTOS, P. P. Z. “A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base”. *Revista Economia* 7.4, 2006. p. 242. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq= Acesso em: 21.jan.17.

para o desenvolvimento econômico, como podemos observar na citação do artigo de Bastos. Mas, o ganho trazido pelo Artigo 150 da Constituição de 1934 era inovador e, de qualquer forma, significava um marco de liberdade e de grande evolução no setor da educação no Brasil, como pode ser observado:

Art. 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar, desde superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções[...]¹⁸.

Nesse artigo 150 da Constituição de 1934 observa-se a primeira menção a um Plano de Educação de Educação¹⁹. Dessa maneira, em nenhuma outra constituição anterior havia se mencionado Plano Nacional de Educação no qual as regras de regulamentação das instituições de ensino seriam estabelecidas e controladas pela União.

O artigo 150 da Constituição de 1934 também estabelece regras para a renovação do plano nacional de educação:

[...] Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos artigos 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

¹⁸ BRASIL. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (de 16 de julho de 1934). Organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 21.jan.17.

¹⁹ BRASIL. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. Histórico. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico> Acesso em 21/01/2017.

- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna²⁰.

Como já foi dito anteriormente os objetivos desenvolvimentistas de Vargas não teriam sentido se não houvesse ligação direta com a educação de maneira geral, mesmo que não tenha durado muito tempo.

É importante ressaltar que, além da abertura que a Constituição de 1934 apresenta para a educação de maneira geral, observa-se na alínea *f* do parágrafo único do artigo 150 da Constituição de 1934 a valorização do cargo de professor e remuneração condizente com sua atividade e importância; isso também representa um grande avanço.

Toda essa abertura e responsabilidade governamental para com o setor educacional brasileiro dura apenas três anos, pois com a promulgação da Constituição de 1937 em 10 de novembro do mesmo ano veio a criação do chamado Estado Novo e a primeira ditadura da República Brasileira. Sendo assim, as liberdades passaram a ser limitadas e o poder ficou concentrado na mão do Governo Federal; a partir daí era ele quem ditava as regras²¹.

²⁰ BRASIL. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (de 16 de julho de 1934). Organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21.jan.17

²¹ BRASIL. Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes e da extremação de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a se resolver em termos de violência, colocando a nação sob a funesta iminência da guerra civil; Atendendo ao estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente; Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o país.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 21.jan.17.

O primeiro período ditatorial brasileiro durou de 1937 a 1945. Nesse período as aberturas concedidas anteriormente na Constituição de 1934 foram perdidas, sendo um pouco adiadas de forma otimista.

O Estado Novo veio acompanhado da promulgação dessa nova Constituição centralizadora que rejeitou o plano nacional de educação que distribuía a responsabilidade de promover e estimular a educação entre os Estados, Municípios e a União na forma do artigo 148 *caput* da Constituição de 1934.

O Estado Centralizado no Brasil surge de uma influência mundial. Nessa mesma época a Alemanha e a Itália passavam por anos de unitarismo – Adolf Hitler com o nazismo, na Alemanha, e Mussolini com o fascismo na Itália. A diferença era que no Brasil vivia-se uma governabilidade na qual o autoritarismo era político, porém objetivos de desenvolvimento e modernização econômica do governo de Getúlio Vargas eram baseados em controle social e vigilância, e não em purificação de raça, genocídios, xenofobia, culto do poder e desenvolvimento pela guerra, contrariando o unitarismo alemão e italiano²².

Com esse novo modelo de governabilidade a liberdade criada para as políticas educacionais ficou suspensa e os órgãos que cuidavam do desenvolvimento dessa área deixaram de produzir, então alguns personagens aproveitam para dar continuidade a outros projetos, já os assuntos educacionais pertencem unicamente vinculado à União²³.

[...] Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde do governo de Getúlio Vargas, no período de 1937/45, aproveitou o autoritarismo do Estado Novo para implantar seu projeto universitário: a criação da Universidade do Brasil, que serviria como modelo único de ensino superior em todo o território nacional. Essa realização constitui-se no exemplo mais significativo da centralização autoritária do ensino superior brasileiro²⁴.

²² CORTI, Ana Paula. Estado Novo (1937 – 1945): **Ditadura de Getúlio Vargas**. Atualizado em 28/08/2013. Disponível em: < <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm> > Acesso em: 21/01/2017.

²³ OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil, **A educação superior no Brasil**. p. 31-42, 2002. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq= . Acesso em: 21/01/2017.

²⁴ _____, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil, **A educação superior no Brasil**. p. 31-42, 2002. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq= . Acesso em: 21/01/2017.

Assim, com a governabilidade invertida de liberal para fechada, ou seja, quando o governo federal traz para suas mãos todo o poder, as instituições envolvidas com a remodelação e modernização da educação ficaram sem autonomia para continuar com os programas iniciados anteriormente, então aproveitaram esse período para aplicar seus esforços na criação da Universidade do Brasil, que seria um modelo nacional único.

A criação da Universidade do Brasil foi a realização que teve maior representatividade para o ensino superior no Brasil no período ditatorial, pois a ideia de universidade que fora anunciada no início dos anos 1930, cujos idealizadores pretendiam fazer uma extensão da Universidade do Rio de Janeiro, teria a expansão pautada, no entanto, em ideais democráticos que não cabiam no tipo de governo do Estado Novo²⁵.

A criação da Universidade do Brasil estava, naquele momento, baseada na inclusão de um padrão de ensino superior nacional que serviria de modelo para todo o país, e era uma forma de construção que estabelecia condições para controlar o ensino superior em todo o país. Com esse projeto suntuoso e deveras centralizador, não restaram muitas opções às instituições que possuíam modelos liberais, ficando sem perspectiva de permanecerem abertas, o que acabou por acontecer com a Universidade do Distrito Federal²⁶.

As universidades possuíam características elitizadas, poucos estavam ao alcance delas e somente famílias muito abastadas teriam o prazer de ter um filho formado em uma universidade naquela época. E, se pensarmos bem, não faz muito tempo que essa realidade mudou; é que para isso acontecer muito foi feito a título de políticas inclusivas que mencionaremos no decorrer da pesquisa.

Além desse trabalho com a Universidade do Brasil, o ministro Capanema criou as Leis Orgânicas do Ensino, que criam os cursos profissionalizantes juntamente com o Ensino Médio, tendo sido criados nos moldes das escolas que hoje conhecemos

²⁵ _____, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil, **A educação superior no Brasil**. p. 31-42, 2002. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq= . Acesso em: 21/01/2017.

²⁶ OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. **A educação superior no Brasil**, p. 31-42, 2002. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq=> . Acesso em: 21/01/2017.

como SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – e SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial –, que na época não deixavam de ser elitizados.

Tudo isso tem um só objetivo: a preparação de futura mão de obra, que até o início da gestão Vargas era totalmente agrícola, voltada para novos ofícios que iriam surgir com os ideais de Getúlio de desenvolvimento industrial, econômico e social.

Vargas governou com inteligência, pois, conseguiu o que queria para a população; ele parecia um pai dos pobres, aquele que fazia tudo por eles, que educava seus filhos, educando-os para lhes dar melhores oportunidades de trabalho. O que mais o povo poderia esperar de um governo já que nenhum outro aparecera com uma proposta dessa antes?

Apesar do tímido desenvolvimento da educação, o Estado mantinha a uma governabilidade vigiada, sob controle absoluto. E, com o fim dos conflitos externos e a queda dos governos ditadores na Europa, o governo brasileiro não escapou da queda da ditadura. O mundo estava colocando um ponto final no período ditatorial e não havia mais espaço para governos ditadores, e foi em outubro de 1945 que o presidente Getúlio Vargas foi deposto pelo Alto Comando do Exército. Como não havia vice-presidente, assumiu a presidência o presidente do Supremo Tribunal Federal Jose Linhares para empossar o vencedor das eleições, que estavam marcadas para dezembro de 1945, Eurico Gaspar Dutra.

Toda essa tendência ditatorial de Getúlio Vargas, que inicialmente se mostrava liberal, só demonstrava que seu interesse era acompanhar o que acontecia no mundo, ou seja, se os países mais fortes (Itália e Alemanha) eram ditadores. O Brasil deveria acompanhá-los para talvez obter mais vantagens e aumentar as possibilidades de desenvolvimento. Quando os Estados Unidos se juntam aos aliados a história muda: aí já não é mais vantagem, porém a guerra já está perdida e Vargas está enfraquecido, e o país necessita de mudanças e o Estado Novo já não é mais tão novo assim.

Na Constituição de 1946, diferentemente da de 1934, o Artigo 5º traz o seguinte texto: “Compete à União: [...] XV legislar sobre: [...] d) diretrizes e bases da educação nacional”²⁷ diferentemente do texto de outrora (Constituição de 1937) que trazia a

²⁷ BRASIL, 1.946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 DE setembro DE 1.946). **A Mesa da Assembleia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contém.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm acesso em 22/01/2017.

menção de que “Compete privativamente à União”²⁸, isso significa um poder absoluto, irrefutável, que não pode, de maneira nenhuma, ser contrariado. Nessa Constituição 1946 fala-se em “legislar sobre”. Na Constituição de 1934 o texto era “traçar as diretrizes da educação nacional”. Na verdade, na Constituição de 1934 foi criado o Plano Nacional de Educação, que agora, com a mudança de regime político, o Estado retoma e começa a criar leis específicas para regulamentar o plano que fora interrompido até então.

Os textos dos artigos 166 a 175 da Constituição de 1946 possuem tantas aberturas quantos os textos dos artigos 148 a 158 da Constituição de 1934, a diferença é que de 1934 só durou três anos. O Estado volta a investir em uma educação com liberdade de cátedra, ensino público e privado regulamentado, igual para todos, mas, de qualquer maneira, segue um período de grande evolução depois da criação dos colégios comerciais e industriais. Agora começa um crescimento estabelecido em financiamento governamental no qual a União colaborava com 10% das receitas com impostos e os Estados, Distrito Federal e Municípios com 20%; e o ensino primário teria a colaboração do fundo nacional. Apesar de haver essas determinações na Constituição de 1934, como dito antes, durou apenas três anos; com o Estado Novo, essa perdeu seu efeito.

Contudo, quando se imaginava que haveria um grande evolução da educação no Brasil, nem Dutra nem Juscelino Kubitschek priorizam a educação. Dutra nem inclui em seu plano; já Juscelino resolve transformar a educação em meta:

Na área de planejamento, o novo período democrático seria marcado pelo Plano SALTE (das iniciais: Saúde, Alimentos, Transporte e

²⁸ BRASIL. Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 10 de novembro 1937. **Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 21/01/2017

Energia) do governo Dutra, apresentado em 1948, aprovado pelo Parlamento dois anos depois e logo abandonado.

A educação não era contemplada nesse plano.

O planejamento no Brasil ganharia força com o Governo Juscelino Kubitschek, com o Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como Plano de Metas, elaborado a partir de diagnósticos [...] O diagnóstico apontava os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, e as metas, em número de 30, divididas em cinco setores - energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação - eram voltadas para a superação desses “obstáculos estruturais”. Posteriormente foi acrescida a 31ª meta, conhecida como meta-síntese: a construção de Brasília. A educação constituía a meta 30, situada como demanda derivada, com o objetivo de intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento, ou seja: a educação, no planejamento, é vinculada ao desenvolvimento.²⁹

Mas a meta para educação no governo de Juscelino estava em trigésimo lugar, em seu planejamento, como pode ser observado no trecho citado, e vem para acelerar a formação técnica das pessoas. A educação está diretamente envolvida no desenvolvimento econômico e social, pois a meta a seguir é a construção de Brasília, entretanto, não é prioridade.

De qualquer maneira, todos os governos até aqui estudados têm priorizado outros interesses em detrimento da educação, e os investimentos são ínfimos diante da população que o país possuía na época, que, segundo dados do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, era de mais de 50 milhões de habitantes. Com essa quantidade imagina-se o quão grande era o número de pessoas que necessitava de educação em todos os níveis; e a quantidade de incentivos que seria necessária para atender pelo menos parte dessa população necessitada.

Pelos dados do Censo Demográfico de março de 1951, a população brasileira era então de 51.944.397 habitantes. A população em idade escolar, de 5 a 9 anos, era de 7.015.527. O número de matrículas no ensino primário totalizava 5.175.887. Mas o Censo mostra mais. O número total de matrículas em todos os graus de ensino somava 6.118.842. Este número considera todos os níveis, do primário ao superior, para uma população em idade escolar (de 5 a 19 anos) de 18.826.409. A taxa de analfabetismo era da ordem de 52%.³⁰

²⁹ QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**. O Planejamento Educacional no Brasil. 2011, p. 8. Disponível em <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

³⁰ BOMENY, Helena. **A educação no segundo governo Vargas**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElEvoltou/Educacao> Acesso em: 22/01/2017.

Mas antes do governo de Juscelino tivemos novamente a volta de Getúlio Vargas, que, com seus objetivos desenvolvimentistas, ficava mais explícita a precariedade da educação no Brasil, que clamava por medidas urgentes para amenizar esse destino infeliz.

É verdade que na época foram criados vários institutos de fundamental importância que hoje reconhecemos, mas naquele momento, para as bases educacionais, não foram criadas novas formas de incentivo. No que se investiu mesmo foi na formação elitizada para impulsionar os projetos institucionais do país conforme descreve Bomeny:

[...] E quase não se fala de educação nesse período. São tão silenciosas as fontes que, se quiséssemos, poderíamos resumir estas notas à criação de institutos e instituições de administração superior que, de fato, impulsionaram o projeto institucional do país.

A lista é imensa. E a orientação que inspirou a criação de agências especializadas foi a formação e qualificação técnica de funcionários de nível superior. Estava em jogo a preparação de uma elite capaz de atuar em uma conjuntura mobilizada pelo crescimento, pelo desenvolvimento tecnológico e pelo impulso à industrialização. Várias agências públicas e instituições de fomento foram criadas nos primeiros meses de 1951: o Banco Nacional de Desenvolvimento (atual BNDES), o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), para citar apenas três. O capital humano, a racionalização da administração e o domínio do conhecimento técnico e científico eram condições indispensáveis para que o país visse seu empenho desenvolvimentista produzir os frutos almejados. O CNPq e a Capes vêm, desde a década de 1950, desempenhando papel estratégico na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no Brasil [...].³¹

É evidente que as três instituições citadas acima colaboraram e colaboram positivamente para o desenvolvimento do país, especialmente a Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o desenvolvimento da educação, além de incentivar a capacitação dos profissionais já formados e estimular os estudantes a continuar seus cursos com a oferta de concursos fora e dentro do país com bolsas de estudo com contrapartida de produção científica, incentivo para

³¹ BOMENY, Helena. **A educação no segundo governo Vargas.** Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EléVoltou/Educacao> Acesso em: 22/01/2017.

programas de mestrado e doutorado e intercâmbio entre universidades nacionais e internacionais.

Observa-se que os maiores e mais significativos incentivos criados para promover a educação, mesmo que elitizada, ocorre a partir de 1930 com a criação do MEC – Ministério da Educação, INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira em janeiro de 1937, as Leis Orgânicas do Ensino, os Colégios Industriais e Comerciais, a criação da Universidade do Brasil, o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o CNPq e a Capes.

Existia na época uma vontade do Estado de aliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento humano e social por meio da educação. Dessa forma, pensava-se em políticas que pudessem, mesmo que de uma forma exclusiva, priorizar a educação mesmo que por trás das cortinas estivesse a industrialização do país, como já foi dito anteriormente que nenhum país cresce e se desenvolve sem educação.

Na Constituição de 1967 continuam consolidadas as garantias escritas de que a educação é direito de todos, porém, na realidade, usufruíam dela quem estava ao seu alcance, não era o caso de todos os brasileiros, com certeza.

No entanto, a Constituição, em seu artigo 8º, determinou a competência da União para elaborar planos nacionais da educação e saúde e, a partir daí, diversas ações foram tomadas para a criação dos planos durante todo o ano de 1967:

[...] O Decreto nº 60.610 de 24/04/67 atribuiu à Secretaria Geral do MEC a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação e Cultura a ser submetido ao Congresso Nacional. Para elaborar o plano a Secretaria Geral do MEC desencadeou uma consulta nacional, realizando diversos encontros técnicos de planejamento durante o ano de 1967. Com base nos subsídios desses encontros a Secretaria Geral do MEC elaborou projeto de Plano Nacional de Educação, encaminhado ao Ministro em setembro de 1967, para ser enviado ao Conselho Federal de Educação, que ainda detinha a atribuição de aprovar o Plano, para deliberação final do Congresso Nacional, a quem a Constituição atribuía a competência de aprovar planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais (Art. 46, III). No entanto, ao mesmo tempo o Ministério do Planejamento preparava as diretrizes gerais para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no triênio 1968-1970, que continha as diretrizes, linhas de ação e programas prioritários para a educação, situada na área estratégica IX – da infraestrutura social.³²

³² QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**. O Planejamento Educacional no Brasil. 2011, p. 8. Disponível em <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

Como pode-se observar, ao mesmo tempo em que o PNE - Plano Nacional de Educação era apresentado para a aprovação, o Ministério do Planejamento apresentava o PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento, que nem sempre poderia ir ao encontro do que estava projetado no PNE. Desse modo criava-se um impasse segundo os autores.

A Gestão Militar não impediu que esforços fossem aplicados para que a educação melhorasse no país, apesar dos relatos históricos de um governo ditador e de censura. Percebe-se, nesta pesquisa, que muitos planos foram elaborados em favor da educação naquela época.

Na verdade, era um período de grandes mudanças para a educação, já na Emenda Constitucional de 1969 o Governo Militar, a princípio, não direciona impostos para financiar a educação, somente garante bolsas de estudo para os estudantes que não conseguiam pagar seus estudos; entretanto, o ensino primário (dos sete aos quatorzes anos) é gratuito, conforme art.176.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

[...]

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

[...]

III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV - O Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará [...]³³

Nessa emenda constitucional conseguimos perceber o nosso tema de pesquisa, pois quando o legislador escreve no inciso IV “concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará”, isso sugere que haveria no futuro a criação de políticas de incentivo à educação envolvendo políticas fiscais. Nessa época

³³ BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 22/01/2017.

já estava próxima a criação do Crédito Educativo – CREDUC e o incentivo ao Mobral - Movimento Brasileiro de Alfabetização, como veremos adiante.

Já o artigo 177 manifesta uma abertura para criação de políticas alternativas de educação as quais a União, os Estados e o Distrito Federal iriam organizar e financiar:

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.³⁴

O período denominado “milagre econômico” foi marcado por uma movimentação intensa na economia, o país passava por um crescimento econômico proveniente de elevadas exportações de soja, multinacionais investindo no país, instituições bancárias estrangeiras emprestando dinheiro para o Brasil, o Governo concedendo incentivos fiscais e fazendo grandes investimentos no país. Tudo isso demandava também dar atenção para a educação, e o legislador, ao escrever a Emenda Constitucional, já devia estar prevendo que haveria de implementar políticas nesse sentido, além das que já existiam e eram obrigação de fato quando escreve os artigos citados 176 e 177 da Emenda Constitucional de 1969.

Tanto que em 1970 o Governo Federal colocou em funcionamento o Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização de jovens e adultos. Esse programa de incentivo à educação vinha sendo ensaiado desde 1964, mas ainda não havia tido efetividade:

[...] Pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, foi criada, no âmbito do Ministério da Educação, uma fundação de direito público com o nome de Movimento Brasileiro de Alfabetização, com a ambiciosa meta de alfabetizar 11,4 milhões de adultos até 1971, objetivando a eliminação total do analfabetismo no país até 1975. Depois de um período de organização e ensaios de estratégias de

³⁴ BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 22/01/2017.

atuação, o Mobral começou a funcionar, efetivamente, em setembro de 1970, contando com recursos da Loteria Esportiva e do Imposto de Renda, além de doações de empresas estatais e particulares.³⁵

Naquele momento de grande movimentação da economia havia a necessidade de investimento na educação, pois o mercado necessitava de mão de obra qualificada e, além do mais, não se pode falar em desenvolvimento econômico sem falar em desenvolvimento social.

Outro ponto importante desse programa era a forma como o governo o financiava, indo ao encontro do objeto desta pesquisa, que é o incentivo fiscal, ou seja, a utilização de políticas tributárias para financiar de alguma forma a educação, seja com ou sem contrapartida. A utilização do imposto de renda para financiar parte do programa é de grande valia para a pesquisa, mesmo que o programa tenha durado somente até 1985, mesmo que a partir daí tenha passado a se chamar Fundação Educar e tendo sido extinto em 1990. Foi uma política educacional de inclusão utilizando políticas fiscais para o desenvolvimento da educação.

Em 1975 foi apresentada à Presidência da República o Programa de Crédito Educativo pelo Ministério da Educação baseado na Exposição de Motivos nº 393 de 18 de agosto de 1975, este com o objetivo de incentivar a educação de nível superior no Brasil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nas instituições privadas. Esse programa foi incentivado financeiramente pelos recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Bancos Comerciais, e posteriormente os recursos passaram a vir do Ministério da Educação e pelas Loterias³⁶. Esse tema será abordado novamente mais adiante nesta pesquisa.

1.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição de 1988 que permanece até os dias atuais, conhecida como constituição cidadã por possuir o texto mais completo do mundo no sentido de que registra um rol com inúmeras garantias individuais para os cidadãos brasileiros, observa que as garantias firmadas na constituição seguem os preceitos ratificados na

³⁵ BARRETO, E. *Ensino fundamental*; CUNHA, L. *Educação*; CUNHA, L. A. *Educação, Estado*; INF. Sinclair Cechin; MIN. **EDUCAÇÃO E CULTURA**. *Mobral*; PAIVA, V. *Educação*. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-brasileiro-de-alfabetizacao-mobral>> Acesso em 23/01/2017.

³⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **MANUAL DO PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf> Acesso em: 25/03/2017

Carta das Nações Unidas assinada na cidade de São Francisco em 26 de junho de 1945:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56. Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.³⁷

O artigo 55 da Carta das Nações Unidas inspira os primeiros artigos da Constituição Federal de 1988 quando determina os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, garantindo a sociedade brasileira direitos fundamentais e um País soberano onde todos devem se tratados com igualdade, fraternidade e liberdade.

Artigo 57.1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63.

2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como entidades especializadas.

Artigo 58. A Organização fará recomendação para coordenação dos programas e atividades das entidades especializadas.

Artigo 59. A Organização, quando julgar conveniente, iniciará negociações entre os Estados interessados para a criação de novas entidades especializadas que forem necessárias ao cumprimento dos propósitos enumerados no Artigo 55.

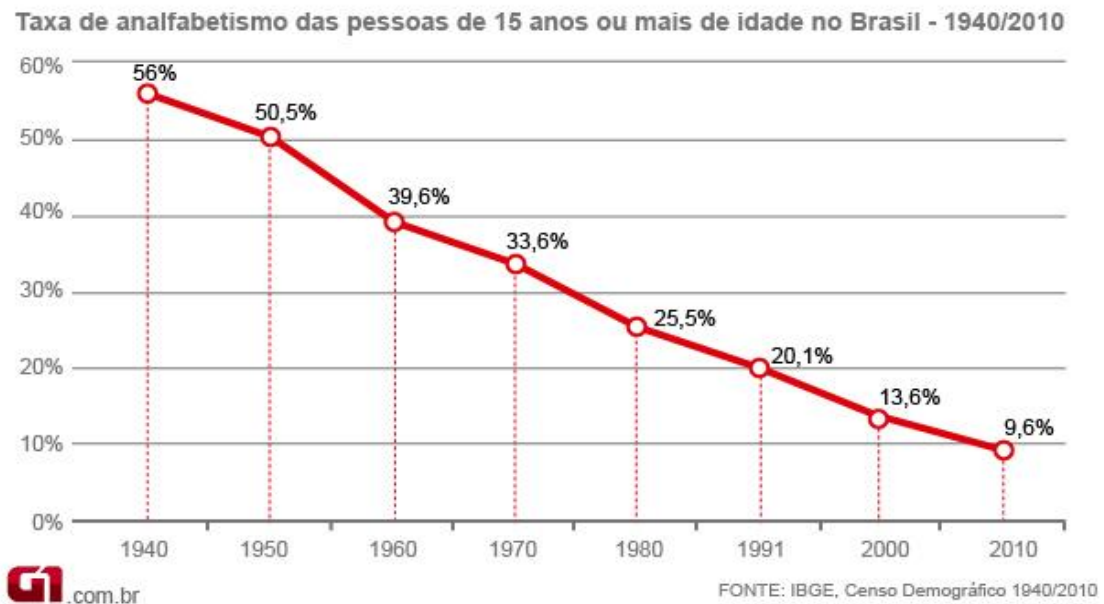
Artigo 60. A Assembleia Geral e, sob sua autoridade, o Conselho Econômico e Social, que dispõe, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no Capítulo X, são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente Capítulo.³⁸

³⁷ BRASIL. DECRETO nº 19.841 de 22 outubro de 1.945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 23/05/2017.

³⁸ BRASIL. DECRETO nº 19.841 de 22 outubro de 1.945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das**

Os governantes passam a se preocupar mais com o cumprimento das metas estabelecidas na Carta das Nações Unidas e procuram criar políticas para favorecer o cumprimento das regras nela estabelecidas.

O empenho aplicado pelo governo na criação de políticas para melhorar o nível de educação no país desde a assinatura da Carta não foi suficiente para resolver o problema da educação no Brasil, que, no final dos anos 1980 ainda era muito elevado. Segundo dados do IBGE (2011), o índice de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais estava declinando de 25,5% para 20%³⁹.



Os governantes veem a problemática da educação como uma questão social e, para encontrar soluções, seria necessário criar políticas públicas aceitando palpites ou opiniões variadas – daí a necessidade de reunir pesquisadores com entidades que já discutiam a situação da educação no país a tempos, para que aqueles pudessem contribuir com as experiências destes na elaboração de um Plano Nacional de Educação que realmente desse resultado, diferente das tentativas anteriores que restaram efetividade.

Segundo o Planejamento Nacional de Educação no Brasil (2011 p. 17 e 18):

Nações Unidas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 23/05/2017.

³⁹ IBGE indica que analfabetismo cai menos entre maiores de 15 anos. 16/11/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html> Acesso em: 23/05/2017.

O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado.

A nova Constituição de 1988 tem seu capítulo de educação fortemente influenciado pela participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – **FNDEP** – constituído em 1986, e que agregava inicialmente (com a denominação de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito) 15 entidades (**CUT, CGT, OAB, ANPED, SBPC, SEAE, CEDES, ANDES, ANDE, CPB, FENOE, FASUBRA, ANPAE, UNE e UBES**), todas engajadas no processo de redemocratização do País. O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília em 09/04/1987 com o '**Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita**' (grifo do autor)⁴⁰

Com a junção dessas entidades as discussões em torno das questões educacionais ficam fortalecidas e a Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 212, a forma pela qual a União irá custear a educação de forma colaborativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios, na qual a União aplicará anualmente nunca menos que 18% dos resultados da receita com seus impostos; e os Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão no mínimo 25% de suas receitas com impostos⁴¹.

1.3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme mencionado acima, após a promulgação da Constituição de 1988, várias instituições passaram a se reunir para discutir a Educação e que destas discussões surgisse um novo Plano Nacional de Educação – PNE.

A educação agora é tratada como um direito fundamental pautado nos ditames dos Artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988, seguindo os princípios da

⁴⁰ QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Educação. **O Planejamento Educacional no Brasil**. 2011, p. 8. Disponível em <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

⁴¹ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1.988. **Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 25/05/2017.

igualdade, da liberdade, da equidade. Garantindo direitos iguais para todos de aprendizado e oportunidade independentemente de raça, credo ou sexo.

Os princípios nesse artigo estabelecidos para a educação são determinantes para que o cidadão brasileiro possa buscar o aprendizado em todos os níveis puder alcançar. Contando ainda com políticas de incentivos que viriam no futuro facilitar ainda mais o alcance dos níveis de instrução.

No artigo 6º da Constituição Federal de 1988 a educação é apresentada como direito social e reafirmado no artigo 7º como direito do trabalhador para melhoria de sua condição de vida.

A Emenda Constitucional 59 de 2009 garante a oferta obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos no artigo 208. O artigo 214 da referida emenda, além de estabelecer a duração do PNE de 10 (dez) anos prevê que:

[...] com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: VI estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)⁴²

No Plano Nacional de Educação - PNE previsto pela Emenda Constitucional 59 para o período de 2014 a 2024, determina: diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais nesse período para o ensino superior, bem como previsão de investimento para o setor:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do

⁴² BRASIL. Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm > Acesso 16/09/2017.

percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução.⁴³

As metas estipuladas para o período totalizam 20 a saber:

- Universalização da pré-escola até 2016;
- Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos;
- Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar;
- Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado;
- Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas;
- Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades;
- Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos;
- Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional;
- Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional – EJA;
- Triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio; Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público;
- Elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores;

⁴³ BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf> Acesso 16/09/2017.

- Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores;
- Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação;
- Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica;
- Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal;
- Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação; e
- Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.⁴⁴

Para atingir essas metas é necessário o investimento do Estado, e para isso é necessária a criação de políticas que possam subsidiar a educação em todos os níveis. Entretanto, em função da política fiscal restritiva e ajuste fiscal que o País está sendo obrigado a adotar, atualmente, o PNE pode atrasar um pouco.

1.4 NOVA EDIÇÃO DA LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES

A LDB possui um longo histórico que acompanha praticamente todo o período de desenvolvimento econômico e social do Brasil: diferentes governos e regimes

⁴⁴ BRASIL. Observatório do PNE. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne>> Acesso 16/09/2017

adotados no país ao longo de quase 50 anos de estudos, aprovações e edição de novas versões.

A primeira versão foi apresentada ao então Ministro da Educação Gustavo Capanema em 1948 e ficou em discussão durante 13 anos, sendo aprovada somente em 1961. O maior ponto de impasse era a separação entre o Estado e a Igreja: o ensino religioso passava a ser facultativo, e não mais obrigatório, e isso gerava desconforto para os defensores da Igreja na época. Outra mudança significativa que veio com uma nova mudança na LDB foi a reforma universitária em 1968, que significava que as instituições de ensino superior públicas e privadas passariam a ter autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira – esse modelo significou um grande avanço na época para as universidades públicas e privadas⁴⁵. Hoje essa autonomia existe, porém é controlada.

Em 1971 a LDB recebe uma nova mudança: o ensino passa a ser obrigatório dos 7 aos 14 anos, o currículo é diversificado por região e se torna comum para o primeiro e segundo graus.

E em 1988, com a promulgação da constituição cidadã, reiniciam-se as discussões para uma nova versão para a LDB, aproveitando a abertura dada pelo artigo 214 da CF/88.

Nesse artigo da Constituição Federal de 1988 está determinado o período de dez anos para o plano nacional de educação, tempo suficiente para que a LDB – Lei de Diretrizes e Bases – fosse bem discutida e escrita a muitas mãos experientes, gerando resultados:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - Melhoria da qualidade do ensino;
- IV - Formação para o trabalho;
- V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1.996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm > Acesso em: 23/05/2017.

VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).⁴⁶

Tanto que teve a iniciativa de apresentar uma nova versão da LDB ao Congresso, sendo que a Lei só foi sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de dezembro de 1996 sob nº 9.394, denominada LDB – Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional – com o seguinte objetivo: estabelecer o Plano Nacional de Educação – PNE – seguindo regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios e Distrito Federal, cabendo à União coordenar e elaborar o Plano Nacional de Educação da política nacional de Educação, articulando, nos diferentes níveis e sistemas, normatizando, redistribuindo os recursos de forma supletiva, assegurando uma gestão democrática do ensino público, concedendo autonomia pedagógica e administração financeira às escolas públicas da educação básica.⁴⁷

Todo o histórico constitucional do Brasil até o início da década 1930 é descrito por governantes ambiciosos e tomados pela obtenção de poder sem medida, portando, em relação ao que se observa na história, esses governantes utilizavam o poder de governo que possuíam para angariar mais riquezas e aumentar o poder sobre os mais fracos; e o bem-estar da população era o que menos importava. A educação ofertada era totalmente elitizada, aconteceria para algum pobre coitado se algum barão o adotasse, coisa que aconteceria só por um milagre.

O bem-estar da pessoa humana não é mencionado e sequer lido nas constituições mais antigas.

É somente a partir de 1930 que começa a haver um pouco mais de populismo, mas também em nome do progresso. O governo de Getúlio Vargas era tido como o

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1.988. **Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte** CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em 25/05/2017.

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1.996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm > Acesso em: 23/05/2017.

do pai dos pobres, mas seus interesses estavam diretamente associados ao desenvolvimento industrial e econômico do país, nada mais nada menos.

E, na verdade, o ideal que todos os governantes esperam é esse: o Estado cria políticas de incentivo para garantir os direitos sociais e fundamentais dos cidadãos e, em troca, espera ter uma sociedade melhor, mais qualificada, educada, que vá preencher os requisitos, os indicadores que as organizações internacionais esperam quando da avaliação das metas referentes aos acordos firmados com as Organizações Internacionais e Banco Mundial.

Esta pesquisa da história da educação nas diversas constituições brasileiras teve a finalidade de identificar os tipos de políticas que os diversos governantes desenvolveram para estimular a educação no Brasil no decorrer dos anos e se em algum momento da história constitucional do Brasil houve menção a algum tipo de incentivo à educação do tipo que estamos abordando aqui.

De todas as constituições pesquisadas algumas chamaram a atenção: a Emenda Constitucional de 1969 chamou a atenção e direcionou ao tema do inciso IV do artigo 176 que sugere incentivo à educação com concessão de bolsa de estudo com posterior restituição na forma que a lei irá regulamentar⁴⁸; além disso, o programa implantado em 1970 que fora conhecido como Mobral era em parte financiado com recursos do Imposto de Renda, ou seja, era mantido por meio da utilização de programa de incentivos fiscais. Em outras palavras, foi criada uma política de inclusão, sendo mantida em parte com incentivos de políticas fiscais.

Isso significa que governos anteriores tiveram ideias de utilizar recursos tributários para ajudar a manter as políticas educacionais, mas claro que não com um aporte tão elevado como o que ocorre na atualidade. Mas, isso sugere que é um pensamento que já existia anteriormente.

⁴⁸ BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 22/01/2017.

2. INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A movimentação do sistema de gestão tributário é bastante dinâmica e a política fiscal, de maneira geral, é necessária para fazer com que a economia do país se desenvolva e não deixe de crescer. Ao efetuar qualquer tipo de remanejamento de receita ou despesa do orçamento, seja qual for o motivo, é necessária a justificativa e aprovação do legislativo, sob pena de sofrer improbidade administrativa. Portanto, quando o Estado cria uma política de incentivo a qualquer setor deve constar da Lei de Orçamento Anual e a Meta Fiscal.

Também é dever do Estado ofertar todos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 aos cidadãos brasileiros. Entretanto, esse dever não se realiza por completo, infelizmente o Estado não consegue ofertar sozinho todos os direitos garantidos pela Constituição Federal.

Para cumprir seu papel o Estado necessita que a iniciativa privada se apresente com seus modelos de gestão para ofertar os serviços que ele não é capaz de ofertar sozinho para suprir a necessidade da população.

E é aparentemente dessa carência que surgem os programas de incentivo ao desenvolvimento de alguns setores da iniciativa privada. No caso em análise a promoção da educação por meio de programas de incentivo fiscal, ou seja, a criação de políticas educacionais de inclusão contando com recursos vindos de políticas fiscais.

Quando o Estado disponibiliza esses programas de incentivo ao desenvolvimento, além de ter interesse social possui também interesse econômico, que é evidente, pois ao longo da história constitucional pesquisada ocorria o inverso: o Estado promovia a educação, por exemplo, com vistas ao desenvolvimento industrial e econômico. E é claro que com uma roupagem populista, porém o objetivo fundamental era alcançar o progresso do país, que estava muito atrasado em matéria de tecnologias industriais, educação etc. em relação aos Estados Unidos e países europeus.

A disponibilização de programas de incentivo fiscal, que serão abordados nesta pesquisa, foram modelos criados para a promoção da educação, como o PROUNI – Programa Universidade para Todos – e o FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior –, que sofrem um acompanhamento extremamente rígido que acaba por levar à acreditação de que a interferência do governo na

economia pode se dar com o objetivo de controlar, e não só por esse motivo, pois as regras acompanham a economia do país se este estiver passando por uma crise. As regras ficam mais rígidas, como veremos mais adiante nos relatos dos casos em pesquisa, e se a economia vai bem o acesso aos programas é facilitado tanto para os estudantes quanto para as instituições que querem aderir aos programas de incentivo.

Então, quando houver alguma movimentação no sentido de utilizar, incluir, manejar ou remanejar de alguma maneira as receitas com tributos para conseguir cumprir com as metas relacionadas à oferta de direitos aos cidadãos as quais lhes são garantidos constitucionalmente, o governo estará exercendo sua interferência direta no desenvolvimento social e econômico do país. Como já mencionado anteriormente, isso deve ser feito legalmente, conforme mencionado, sob pena de ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal. Espera-se que as interferências venham trazer resultados positivos à maioria da população em todas as situações que ocorrem.

E foi pensando nessa forma de interferência governamental que evoluiu a pesquisa de Políticas Tributárias para discussão sobre os incentivos fiscais concedidos pelo Estado às instituições privadas de ensino superior para que em troca exerça sua função e supra as necessidades básicas das quais o responsável direto e provedor, segundo consta na Constituição Federal brasileira de 1988, é o Estado.

Para dar continuidade à pesquisa é necessário trazer alguns conceitos importantes, que seria a distinção entre benefício fiscal, incentivo fiscal e subsídio.

2.1. DISTINÇÃO ENTRE BENEFÍCIO FISCAL, INCENTIVO FISCAL E SUBSÍDIOS

O conceito de benefício fiscal conhecido originalmente pela própria matéria legal, que está previsto no Decreto-Lei nº 215/1989 no artigo 2º:

Artigo 2º - Conceito de benefício fiscal e de despesa fiscal e respectivo controle

1 - Consideram-se benefícios fiscais as medidas de caráter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.

2 - São benefícios fiscais as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedeçam às características enunciadas no número anterior.

3 - Os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das regiões autônomas e das autarquias locais.

4 - Para efeitos de controle da despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais concedidos, pode ser exigida aos interessados a declaração dos rendimentos

isentos auferidos, salvo tratando-se de benefícios fiscais genéricos e automáticos, casos em que podem os serviços fiscais obter os elementos necessários ao cálculo global do imposto que seria devido.⁴⁹

Bom, se o benefício fiscal pode ter a despesa prevista no orçamento, com certeza a contrapartida também constará, então GRUPENMACHER et al. (2012, p. 13 e 14) dissertam:

[...] benefícios fiscais é o fato de a vantagem financeira materializada na desoneração total ou parcial do tributo, estar ou não vinculada a uma contrapartida do contribuinte. [...] nos benefícios o favorecimento consubstanciado na minoração ou desoneração integral do tributo independe de uma contraprestação.⁵⁰

Se os benefícios fiscais independem de contraprestação, então o incentivo fiscal vai ocorrer ao contrário. O governo vai incentivar determinada atividade ou região em troca do cumprimento de determinadas metas, e, tendo metas alcançadas, terá tributo isento. É o que dizem GRUPENMACHER et al. (2012) em outras palavras, é claro:

[...] nos incentivos fiscais deve haver uma contrapartida, um investimento a ser empreendido pelo sujeito passivo [...] ou seja, em troca do serviço que a iniciativa privada prestar para o Estado receberá o pagamento em isenção de tributos na mesma proporção, isso nos faz lembrar do princípio da capacidade contributiva⁵¹.

Dessa forma, fica evidenciado que a distinção entre benefícios fiscais e incentivos fiscais está relacionada à existência ou não da contrapartida.

Incentivo fiscal ou benefício fiscal são palavras parecidas, mas não deverão ser confundidas de maneira alguma, apesar de alguns autores dizerem que são sinônimas. Podem possuir características parecidas, mas não são a mesma coisa. Uma das características é a de eliminação ou redução direta ou indireta de uma obrigação tributária que sempre terá origem especificada em lei, dessa forma não

⁴⁹ BRASIL, Decreto Lei 215 de 01 de julho de 1989. **Aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais**. Disponível em: < http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/DL_215_89.pdf > acesso em: 21/01/2016.

⁵⁰ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Et al. **Novos Horizontes da Tributação: Um Diálogo Luso - Brasileiro**. Coimbra. Editora Almedina. 2012, p. 13 e 14.

⁵¹ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Et al. **Novos Horizontes da Tributação: Um Diálogo Luso - Brasileiro**. Coimbra. Editora Almedina. 2012, p. 13 e 14.

poderá haver, no Brasil, benefício ou incentivo fiscal sem que exista uma lei que o mande fazer.

Os benefícios fiscais e os incentivos fiscais são utilizados no Brasil de diversas maneiras, mas todas elas deixam transparecer que a economia do país não é autossuficiente, que necessita do braço estatal, da interferência do Estado para evoluir, para se desenvolver.

Subsídios são as contribuições que o governo oferece para determinado ramo da economia com o objetivo de estimular o desenvolvimento desta, podendo ser oferecidos em forma de redução de tributos, por exemplo, ou outros benefícios que tornem a atividade menos onerosa para o empresário.

O Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior dá uma definição de subsídio:

[...] Entende-se como subsídio a concessão de um benefício, em função das seguintes hipóteses:

1. existência, no país exportador, de qualquer forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar exportações ou reduzir importações de qualquer produto; ou
2. existência de contribuição financeira por um governo ou órgão público, no interior do território do país exportador.

À Defesa Comercial só interessam os subsídios específicos.

Especificidade: um subsídio é considerado específico quando a autoridade outorgante, ou a legislação vigente, explicitamente limitar o acesso ao subsídio a uma ou a um grupo de empresas ou indústrias, a ramos de produção, ou a regiões geográficas.⁵²

Dessa forma, observa-se que subsídios são benefícios concedidos, notadamente, vinculados a resultados que geram desenvolvimento econômico e social do ramo de atividade beneficiado e da região na qual está localizado.

Os subsídios fiscais ocorrem por meio de redução de alíquotas de determinados impostos para que determinado setor da economia se desenvolva.

Há subsídios para incentivar créditos para a aquisição de casa própria para a população de baixa renda, subsídio para promover o desenvolvimento econômico por meio de financiamentos, como o do BNDES.

⁵² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Os Subsídios*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4346&refr=4323> Acesso em: 10.out.15.

Quando o governo subsidia os juros por meio do BNDES ele está financiando, de certa forma, a iniciativa privada sempre com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Os subsídios são meios que o governo utiliza para promover o desenvolvimento econômico e social e manter os diversos ramos da economia equilibrados. Sempre que há uma estagnação de procura em determinada atividade econômica os empresários e seus representantes procuram formas de fazer com que o governo desenvolva projetos para recuperar a atividade, sob pena de sofrer retrocessos no desenvolvimento econômico e social envolvendo aquela atividade.

Os incentivos fiscais provocam a exclusão do crédito tributário com uma contrapartida, dessa forma torna-se necessário fazer a distinção entre isenção, não incidência e imunidade para não confundir os tipos de incentivo na hora de contabilizar.

A isenção vai ocorrer para dar quitação a uma obrigação tributária existente, ou seja, nesse caso vai ocorrer um fato gerador da obrigação e vai existir também uma lei específica que vai mandar liquidar essa obrigação por algum motivo. E esse motivo é que é a contrapartida do incentivo fiscal, que deve estar calculada de acordo com o que a lei determinou.

Na situação da não incidência, essa se efetivará no caso em que a operação que geraria a incidência do imposto não ocorrer, pois, caso ocorra, não há no que se falar de não incidência, e também pode haver operações em que não há a incidência de determinado imposto, como é o caso, por exemplo, da venda de um veículo por valor inferior ao valor que o vendedor comprou. Nesse caso não há a incidência de Imposto de Renda, obviamente porque não houve ganho de capital e não está escrito em nenhuma lei.

Já a imunidade se diferencia da isenção por conta da hierarquia de norma, a imunidade é determinada pela Lei Maior, que é a Constituição Federal, já a isenção é determinada por leis específicas inferiores.

Segundo Machado (2016, p. 242) existem posicionamentos divergentes entre alguns autores em relação à definição de isenção:

[...] tributaristas de renome sustentarem que a isenção é a dispensa legal de tributo devido, pressupondo, assim, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, na verdade ela *exclui* o próprio fato gerador. A lei isentava retira uma parcela da hipótese de incidência da

lei de tributação. Isenção, portanto, não é propriamente *dispensa* de tributo devido.

Os que sustentam que a isenção é a dispensa de um tributo devido talvez se refiram ao tributo no plano da abstração, antes da incidência da norma de tributação – vale dizer, antes da ocorrência do fato gerador respectivo. A isenção seria, assim, a dispensa de tributo que não chega a existir no plano da concreção jurídica.⁵³

Dentre os tipos de incentivos fiscais a isenção é o principal para esta pesquisa, visto que se enquadra em um dos casos selecionados para análise e irá retratar a isenção como ela é por tratar-se de um incentivo concedido condicionalmente ao requisito legalmente pré-estabelecido. Dessa forma, cabe aqui a definição do tipo de incentivo fiscal (isenção), segundo COELHO (2016, p. 137): “A isenção é heterônoma quando o legislador de uma ordem de governo, com permissão constitucional, proíbe ao legislador de outra ordem de governo o exercício do poder de tributar.”⁵⁴

O Código Tributário Nacional de 1966 trouxe uma seção específica para tratar da isenção e afirmar sua origem e forma de aplicação (CTN [1966], Seção II, artigos 176 a 179), além de disso, ou melhor, antes disso o Código Tributário Nacional traz no artigo 97 a determinação de que: “Somente a lei pode estabelecer: [...] VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.”⁵⁵ Essa determinação reafirma para nós o que está explícito nos demais artigos citados do Código, nos quais a isenção origina-se da lei e a forma de execução também terá sua origem na norma, e não será de outra maneira.

Portanto, a isenção é um tipo de incentivo fiscal que dispensa o pagamento do crédito fiscal referente ao fato gerador do tributo objeto do incentivo desde que o beneficiário não deixe de observar as condições e circunstâncias pré-estabelecidas em lei como requisito de direito.

Nesse sentido Machado (2016, p. 244) discorre:

A isenção é sempre decorrente da lei. Está incluída na área da denominada reserva legal, sendo a *lei*, em sentido estrito, o único instrumento hábil para sua instituição (CTN, art. 97, VI). Ainda quando

⁵³ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 242.

⁵⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 15ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2016, p. 137.

⁵⁵ BRASIL, Lei 5.172 de 25 de outubro de 1.966. Código Tributário Nacional. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm > acesso em 20/01/2017.

prevista em contrato, diz o CTN, a isenção é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e sendo o prazo de sua duração (art. 176). (Grifo do autor)⁵⁶

A citação de Machado (2016) presente em sua obra *Curso de Direito Tributário* reafirma as previsões dos artigos 97 e 176 do Código Tributário Nacional e deixa clara a determinação legal da origem da isenção e da exigibilidade do cumprimento dos requisitos legais de contrapartida por parte do beneficiário do incentivo.

Dessa maneira, após análise dos conceitos (incentivos fiscais e isenção) acima mencionadas podemos verificar que quando falamos de incentivos fiscais logo imaginamos uma condicionante, ou seja, a instituição que se propõe a gozar de determinados incentivos fiscais que a isente, de alguma maneira, do pagamento de uma obrigação tributária proveniente de um fato gerador que irá ocorrer de uma maneira ou de outra, devendo adequar-se às determinações legais pré-estabelecidas para gozar do benefício aludido.

Então, quando o Estado interfere na economia por meio da oferta de algum tipo de benefício fiscal para que em troca ocorra uma melhoria no desenvolvimento econômico e social no país será que a sociedade deveria entender que essa interferência é favorável, e não um meio de controle tanto da economia quanto da sociedade?

2.2. CRISE ECONÔMICA, INCENTIVOS FISCAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Desde a década de 1990, quando o Brasil iniciou uma fase de grandes mudanças e equilíbrio fiscal, quando da posse de Fernando Henrique como Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e em 1995, em sua posse como presidente da república eleito em 1º turno. Tendo como bandeira o equilíbrio econômico e a implantação do plano real e o fortalecimento da moeda nacional que resiste até hoje. O país passou por anos de mudanças e desenvolvimento em todas as áreas. Mesmo em fase de reorganização do país o governo de FHC, não deixou de criar benefícios sociais para a população mais carente, como Vale Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa

⁵⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 244

Escola, para os quais dispndia receita de alguma forma para sustentar os programas e cumprir com a meta de erradicação da pobreza no país. Esses benefícios sociais permanecem até os dias atuais, porém com nomenclaturas diferentes, mas o objetivo e a política são os mesmos, de despender recursos (receita) para favorecer a população carente brasileira.

Considerando essa situação econômica do Brasil que nos permite, hoje, tratarmos de alguns assuntos importantes que nos trouxeram até aqui e considerando que o país tem praticado uma política econômica intervencionista, segundo a teoria keynesiana, na qual o Estado tem o dever de intervir na economia para regulá-la e para isso deve promover incentivos para que o país se desenvolva não só economicamente, como socialmente e em termos de educação, lembrando que esta pesquisa possui o objetivo de provocar a discussão sobre a questão da utilização de incentivos fiscais usados para promover programas de incentivo à educação.

Antes de falarmos em Lei de Responsabilidade Fiscal, vamos trazer alguns conceitos importantes para entendermos melhor os incentivos fiscais, como extrafiscalidade e isenção no que diz respeito à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A extrafiscalidade trata de ato realizado pelo Estado para beneficiar a iniciativa privada, que realiza, em troca, seu papel previsto na Constituição Federal perante a sociedade, isto é, o Estado abre mão de determinado direito de cobrar um tributo (receita) em favor daquela instituição que está fornecendo gratuitamente saúde, educação, assistência e outras mais para promover desenvolvimento social e econômico. Nabais (2008, p. 10) conceitua a extrafiscalidade como:

[...] a extrafiscalidade há de ter um carácter excepcional, devendo ser vista como uma exceção à regra da natureza fiscal dos tributos e das normas jurídicas que os disciplinam. O que, como é fácil de ver, vale tanto para o domínio dos tributos extrafiscais como para o domínio dos benefícios fiscais. Um carácter excepcional que se revela, aliás, num duplo plano. De um lado, enquanto essas medidas extrafiscais integram medidas intervencionistas num estado fiscal, em que, pela sua própria natureza, a intervenção econômica e social do Estado constituirá sempre uma exceção face ao âmbito de não intervenção ou à autonomia econômica e social dos indivíduos e da sociedade.⁵⁷

Esse conceito de extrafiscalidade por Nabais significa também reafirmação de que o Estado intervém na economia para gerar benefícios sociais para a população

⁵⁷ NABAIS. José Casalta. **Tributos com fins ambientais**. El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI, 50º. COIMBRA. 2008. p. 10. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/722-1115.pdf> Acesso em: 06/06/2017.

carente, utilizando o sistema fiscal, isto é, beneficia alguns setores da economia que estão dispostos a fornecer os serviços que o Estado não consegue fornecer em sua totalidade por intermédio de isenções fiscais para atingir objetivos constitucionais, que são os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

A isenção é um meio que o Estado utiliza para atingir seus objetivos sociais por meio da extrafiscalidade. Dessa forma, verifica-se que o incentivo fiscal, tratado nesta pesquisa, pode ser entendido como uma maneira que o Estado utiliza para estimular o desenvolvimento de determinado setor da economia ou área social como saúde, educação ou assistência social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que todo incentivo fiscal que represente comprometimento de receita deve constar do orçamento anual, porém, no caso escolhido para análise trata-se de uma troca, como poderá ser observado mais adiante, ou melhor, uma compensação. Já que se por um lado as instituições de ensino privadas oferecem as bolsas conforme prevê a lei 11.096/2005, por outro lado, e em troca disso, ou seja, há a contrapartida, que é a isenção do tributo⁵⁸. Sendo assim, não aparenta uma perda ou um comprometimento de receita, já que o Estado, ao incentivar a instituição particular a oferecer as bolsas de estudo aos alunos carentes, faz com que esta desempenhe o papel do Estado, que está pagando por isso ao oferecer a isenção do tributo em troca desse serviço educacional, pois ele deveria oferecer esse ensino gratuitamente às suas expensas. Talvez lhe custasse muito mais do que o incentivo que está concedendo naquele momento.

Já no caso do FIES – Fundo de Financiamento Estudantil – a situação também é diferente, pois trata-se de um programa que facilita o financiamento do curso para o estudante por meio dos bancos estatais. A diferença é que ao invés de as instituições de ensino receberem 100% do recurso financiado, primeiramente compensa-se todos os tributos e contribuições federais que a instituição deve e retém um percentual para dar garantias da dívida; e somente após essas deduções ocorrerá o repasse do valor remanescente, mas esse processo não descaracteriza o programa de incentivo à educação e inclusão escolar. Mais adiante veremos isso em detalhes. Na verdade,

⁵⁸ BRASIL, Lei 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> Acesso em: 16/10/2016.

nenhum dos dois casos representa perda de receita, mas isso não é requisito para ficar fora do orçamento, pois todos os incentivos fiscais devem constar do orçamento.

Continuando a discussão a respeito do que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal, o artigo 14 *caput* da Lei (BRASIL, 2000) prevê que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001).

I - Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.⁵⁹

Dessa forma pode-se verificar que os benefícios ou incentivos fiscais devem ser considerados na Lei de Diretrizes Orçamentárias sob pena de improbidade administrativa, desde que se enquadre em um dos itens elencados no artigo 14 da Lei 101/2000 – LRF. Os dois casos escolhidos para análise nesta pesquisa não se encaixam nos itens do artigo 14.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) traz em seu artigo 1º, § 1º a previsão da responsabilidade do gestor público no cumprimento da meta fiscal demonstrando sua definição na íntegra:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a

⁵⁹ BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio De 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <6http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 25/11/2016.

obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.⁶⁰

Dessa maneira a lei é clara e objetiva: o gestor deve estar atento ao orçamento, pois não poderá de maneira alguma abrir mão de receitas ou criar despesas que não estejam relacionadas no orçamento, a menos que a Câmara aprove ajuste de orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também dispõe, em seu art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o que dispõe o art. 165 da Constituição Federal do Brasil de 1988, que prevê que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.⁶¹

A existência de meta fiscal é obrigatória, pois consta da Constituição Federal e, portanto, é um dever constitucional a fixação nas metas fiscais e é responsabilidade dos gestores públicos fazer com que essas metas sejam cumpridas.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que é indispensável a constatação e o registro no orçamento de todos os benefícios fiscais concedidos a qualquer entidade, pois a concessão de benefícios ou incentivos fiscais implica em deixar de receber alguma receita mesmo que seja a título de compensação, ou seja, em troca dessa receita não recebida em espécie venha o serviço que o Estado deveria

⁶⁰ BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio De 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: < [6http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) > Acesso em: 25/11/2016.

⁶¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1.988. **Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em 25/05/2017.

prestar, talvez por um preço maior do que o que foi despendido com a renúncia daquela receita que gerou o incentivo fiscal em favor da entidade beneficiária que pode e deve ter oferecido um serviço de excelência em função dos requisitos legais previamente estabelecidos para ter direito de gozo de tal benefício.

2.3. POLÍTICAS DE INCENTIVO FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA

Nem todo incentivo fiscal trata de renúncia de receita, pois, como já dito anteriormente, os casos objeto desta pesquisa possuem contrapartida e não se enquadram no rol do Art. 14, § 1º da Lei Complementar 101/2000, visto que a renúncia de receita está vinculada à utilização de tributo com função de extrafiscalidade por meio da alteração de componentes da sua estrutura, por intermédio da lei, objetivando atingir o propósito de ordem econômica, social ou político e administrativa diferentes dos objetos fundamentais daquele tributo.

Renúncias de receita são estruturadas diferenciadamente perante a regra tributária geral com fim específico de atingir grupos distintos de contribuintes, setores econômicos ou regiões geográficas e que, de início, poderiam ser substituídos por programas de gastos diretos, ou melhor, financiados com recursos do próprio orçamento fiscal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 6º, além das isenções, anistias, remissões e subsídios, prevê três espécies de benefícios que não pertencem aos casos em pesquisa:

- a) De natureza financeira;
- b) Tributária, e
- c) Creditícia.

Os benefícios financeiros, tributários e creditícios unidos formam um grupo de benefícios fiscais. Observa-se que nem todos dessa natureza, benefícios financeiros, tributários e creditícios, concedidos pela União devem ser considerados renúncia de receita. Para que as diversas espécies de benefícios tributários, financeiros e creditícios a que a Constituição Federal de 1988 se refere possam ser classificadas como renúncia de receita, é necessário que essas observem algumas condições básicas cumulativamente:

1. Determinada por lei ordinária ou instrumento legal equivalente;

2. Os projetos, programas ou atividades do beneficiário não podem ser financiados com recursos financeiros do orçamento da União; e
3. A União tem que ser o sujeito ativo da obrigação detentora da competência para exigir do contribuinte a receita renunciada.

Dessa forma, os benefícios fiscais que geram renúncia de receita não são os mesmos benefícios que já estudamos em itens anteriores e não veremos mais nesta pesquisa, porque trataremos de incentivos fiscais, e não de benefícios.

Tratam-se de políticas fiscais que geram inclusão escolar e desenvolvimento institucional para as entidades que aderem aos programas, e também o governo não abre mão da receita com o tributo, pois ele recebe de alguma forma, além de estimular as entidades a ficarem em dia com os demais tributos por tratar-se de requisito de adesão e permanência nos programas, como veremos a seguir analisando caso a caso. Iremos analisar o Programa Universidade Para todos e, posteriormente, faremos uma ligação entre o CREDUC – antigo Crédito Educativo –, o FIES – Fundo de Financiamento Estudantil – e o FGEDUC – Fundo Garantido de Operações de Crédito Educativo – e como está a situação desses programas hoje em dia em tempos de crise política e financeira no país.

3. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI

Adam Smith, há quase dois séculos e meio, escrevia sobre a realidade dos estudantes burgueses da época que hoje são representados pelos estudantes, filhos de famílias abastadas e políticos que possuem privilégios de somente estudar até atingirem a formação superior, isto é, sem conhecer o que é trabalho. O que não ocorre com os estudantes de classes menos favorecidas. Esses trabalham e estudam ao mesmo tempo se quiserem ter melhores oportunidades e melhoria de vida. Adam Smith dissertava:

A educação das pessoas comuns talvez exija, em uma sociedade civilizada e comercial, mais atenção por parte do Estado que a de pessoas de alguma posição e fortuna. Estas últimas costumam completar dezoito ou dezenove anos antes de iniciar-se nos negócios, profissão ou atividade específica com a qual pretendem distinguir-se no mundo. Até então, têm todo o tempo necessário para adquirir ou, ao menos, para preparar-se para adquirir mais tarde tudo o que possa recomendá-los à estima pública ou torná-los dignos dela. [...] outrossim, as ocupações em que as pessoas de alguma posição ou fortunas gastam a maior parte de sua vida não são simples e uniformes como no caso das pessoas comuns. Quase todas elas são extremamente complexas, exercitando mais as faculdades mentais do que as corporais. A mente dos que estão empenhados nessas ocupações raramente pode entorpecer-se por falta de exercício. [...] Tais pessoas costumam dispor de bastante lazer, durante o qual podem aperfeiçoar-se em qualquer ramo de conhecimento útil ou decorativo para o qual possam ter lançado alguma base ou pelo qual possam ter adquirido certo gosto, no período anterior de sua vida. O mesmo não ocorre com as pessoas comuns. Tais pessoas dispõem de pouco tempo para dedicar à educação. Seus pais dificilmente têm condições de mantê-las, mesmo na infância. Tão logo sejam capazes de trabalhar, têm que ocupar-se com alguma atividade, para sua subsistência. Este tipo de atividade é geralmente muito simples e uniforme para dar-lhes pequenas oportunidades de exercitarem a mente; ao mesmo tempo, seu trabalho é tão constante e pesado que lhes deixa pouco lazer e menos inclinação para aplicar-se a qualquer outra coisa, ou mesmo para pensar nisso.⁶²

As dificuldades dos menos favorecidos não é assunto novo e existe desde os primórdios. Smith (1996) compara as diferentes condições de instrução dos estudantes entre classes sociais para abordar a necessidade de o Estado interferir

⁶² SMITH, Adam. **As Riquezas da Nações**. Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. V. II. Tradução: Luiz João Baraúna. Editora Nova Cultura. São Paulo, 1.996, p. 245-246. (Coleção os Economistas). Disponível em: < <http://portalconservador.com/livros/Adam-Smith-A-Riqueza-das-Nacoes.pdf>> Acesso em 07/07/2017.

para transformar as condições dos estudantes de baixa renda em uma realidade menos sofrida. Pois, como pode ser observado no texto supracitada, não existe novidade na situação atual dos estudantes pertencentes a essa classe, visto que os tempos mudaram e, com ele, foram criadas novas tecnologia, novos meios para facilitar a vida da maioria. Porém, as dificuldades ainda são muitas para indivíduos pobres que desejam alcançar a educação superior⁶³.

Na verdade, as dificuldades para os estudantes pobres sempre vão existir, a diferença dos estudantes trabalhadores da época de Smith é que naquela época eram poucos e atualmente a maioria dos estudantes trabalha e estuda, porque hoje existem leis que regulam a exploração do trabalho humano e a educação tornou-se um direito constitucional, ou seja, o Estado é provedor desse direito e então deverá criar programas que facilitem o acesso de todos.

Tendo a reponsabilidade de promover a educação e observando a necessidade de aumentar o acesso ao nível superior, o Estado, por intermédio de seus representantes, eleitos por nós (povo brasileiro), criou o Programa Universidade para Todos – PROUNI – e assim vem interferir, positivamente, nos meios de se produzir educação, criando políticas educacionais inclusivas por meio de incentivos fiscais para multiplicar o número de pessoas com formação acadêmica de nível superior, que é o objeto desta pesquisa conforme veremos a seguir.

3.1. HISTÓRICO DO PROUNI

O Programa Universidade para Todos foi instituído pela Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004 cujo regulamento, a princípio, veio pelo Decreto nº 5.245/2004, porém foi revogada pelo Decreto nº 5.493 no ano seguinte (18/07/2005). A conversão da Medida Provisória nº 213/2004 para a Lei nº 11.096 se deu por meio deste último decreto em 13 de janeiro de 2005 sob a justificativa de fazer com que o ensino superior alcançasse a população carente brasileira e alavancar o crescimento das instituições de ensino superior com e sem fins lucrativos, de forma que em troca

⁶³ SMITH, Adam. **As Riquezas da Nações**. Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. V. II. Tradução: Luiz João Baraúna. Editora Nova Cultura. São Paulo, 1.996, p. 245-246. (Coleção os Economistas). Disponível em: < <http://portalconservador.com/livros/Adam-Smith-A-Riqueza-das-Nacoes.pdf>> Acesso em 07/07/2017.

do ensino dessa população carente as instituições receberiam incentivos fiscais, os quais compensariam essa oferta.

Mas, a história do Programa Universidade para Todos – PROUNI – iniciou antes dessa conversão, segundo consta na exposição de motivos de 10 de setembro de 2004. O projeto original do programa foi apresentado ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 3.582, em maio de 2004, e fora solicitado com “Urgência Constitucional”, já que no período de 1998 a 2003 havia um grande número de estudantes se formando no Ensino Médio oriundos de escolas públicas e, desse público, somente 30% (trinta por cento) conseguia acesso ao ensino superior.

Sendo assim, o legislador entendeu que era melhor optar pela Urgência Constitucional, porém essa solicitação não prosperou em função de questões orçamentárias, mesmo considerando o programa de essencial importância com objetivos voltados às questões sociais.

[...] 3. Desde então, muito embora já não contasse o PROUNI com pedido de Urgência Constitucional, o Presidente da Comissão Extraordinária e o Relator do Projeto dedicaram-se exaustivamente à redação de um projeto substitutivo para o Projeto de Lei nº 3.582/2004, que conciliasse o desiderato do governo na democratização do ensino superior ao estudante de baixa renda com todo o debate parlamentar acumulado ao longo do trâmite do referido projeto legal, incorporando, outrossim, as reivindicações das mantenedoras de instituições de ensino superior.⁶⁴

Como pudemos observar, naquele período havia uma demanda reprimida de estudantes que necessitavam ser direcionados ao terceiro grau e, portanto, fazia-se necessária a expansão do mercado ofertante desse ensino. Porém, esse mercado não poderia ser livre e até hoje é algo que a autonomia das instituições não supera, visto que a necessidade de fiscalização, avaliação e supervisão é permanente, tendo em vista o resultado que é a oferta de ensino de qualidade a todos os estudantes do país.

E foi com esse intuito que o Ministério da Educação, por meio de seus representantes, editou o marco regulatório do ensino superior, no qual o Estado traz para si a tríplice função de: avaliar, supervisionar e fiscalizar o ensino superior por meio da criação do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

⁶⁴ BRASIL. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF**. Brasília, 10 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Mpv/213impresao.htm> Acesso em 07/07/2017.

– com a Lei nº 10.861 de 10 de abril de 2004, instituída [...] com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes [...] ⁶⁵, que se tornou um aliado para a aprovação do Programa Universidade Para Todos – PROUNI – pois esse programa necessitava de bases de gestão para que surtisse os resultados esperados.

Ao programa não poderia simplesmente aderir quem quisesse. Na verdade, para ofertar o ensino proposto e fazer jus aos benefícios que o Estado dispunha tornou-se necessário o preenchimento dos requisitos legais previstos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e obrigações fiscais as quais a lei 11.096/2005 e suas atualizações traziam previstas em seu escopo, permanecendo até este ano.

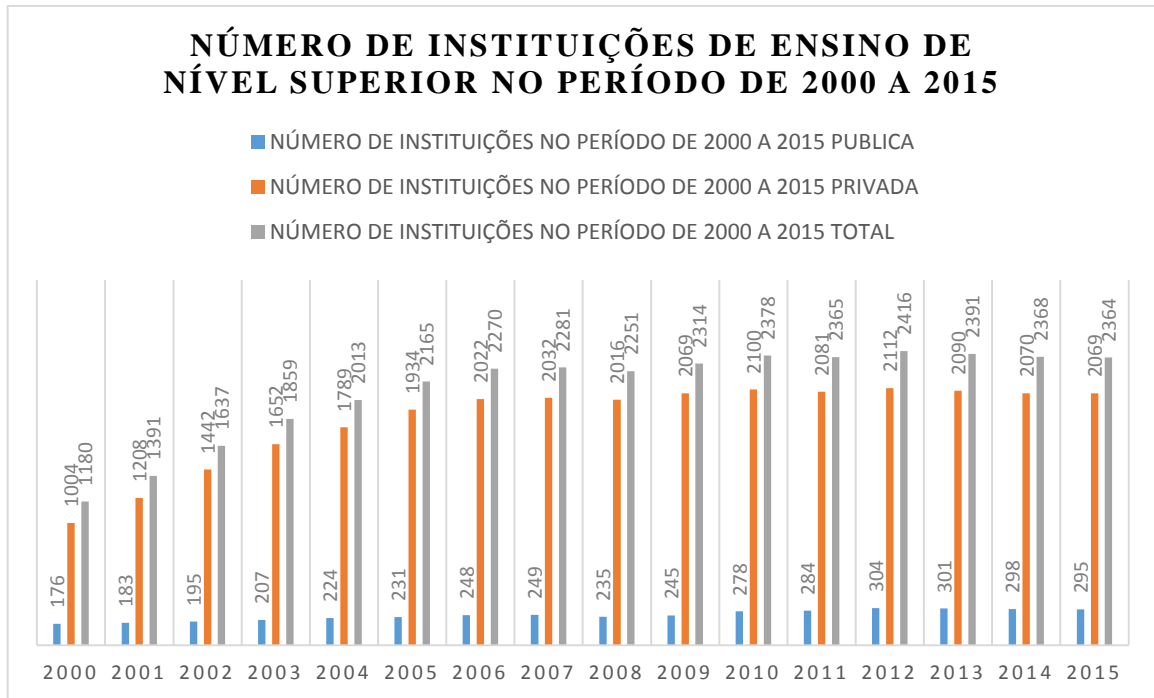
Tendo em vista a promoção de uma política educacional que teria como fonte de “financiamento” recursos tributários, ou seja, a utilização de política fiscal para levar a educação aos mais necessitados, esse programa foi instituído, à época considerado, pelo legislador, uma eficiente forma de acesso (inclusão) ao ensino superior para os estudantes carentes brasileiros.

As matrículas no ensino superior no Brasil tiveram uma alavancagem desde o final dos anos 1990 por conta da criação de meios de inclusão lançados no período que geraram um crescimento no número de instituições que ofertavam esse tipo de ensino. A concorrência aumentou e conseqüentemente sugeriram mais opções para os estudantes, e tudo isso gerou oferta de um número maior de vagas, dando oportunidade a quem antes não tinha condições de acesso ao ensino superior.

Segundo dados do Inep, até 2015 o Brasil possuía 2.364 instituições de ensino superior ⁶⁶:

⁶⁵ BRASIL. Lei 10861 de 10 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências.** Disponível em < <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/560/lei-n-10.861> > Acesso em 07/07/2017.

⁶⁶ BRASIL. INEP- Instituto Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/quest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Acesso em: 07/07/2017



Fonte: Sindata/Semesp/Base Censo Inep/Abres 2016

Verifica-se, no gráfico, que em sete anos (de 2000 a 2007) o número de instituições de ensino privadas dobrou. Em 2008 houve uma retração muito pequena, porém o crescimento continuou até 2013, e a partir daí começa uma pequena queda. Isso se dá devido às mudanças de políticas de incentivo à educação, que começam a ficar mais restritas em função da crise econômica e política que pela qual o país passa, disseminando seus reflexos em diversas áreas da economia. Como não poderia ser diferente, a área educacional foi uma delas, como veremos adiante. Ainda assim o crescimento em relação ao início do período apresenta nas instituições privadas aumento de mais de 100%; e, nas públicas, acima de 70%.⁶⁷

O crescimento no número de instituições de ensino privado contribui, também, para a oferta de vagas para estudantes interessados no Programa Universidade para todos, conforme pode-se observar também no próximo quadro estatístico.

As estatísticas desenvolvidas no primeiro semestre de 2017 pelo Sispruni/2017 representam o crescimento das matrículas no ensino superior por meio do programa, desde sua instituição, marca que evidencia a crise que assola o

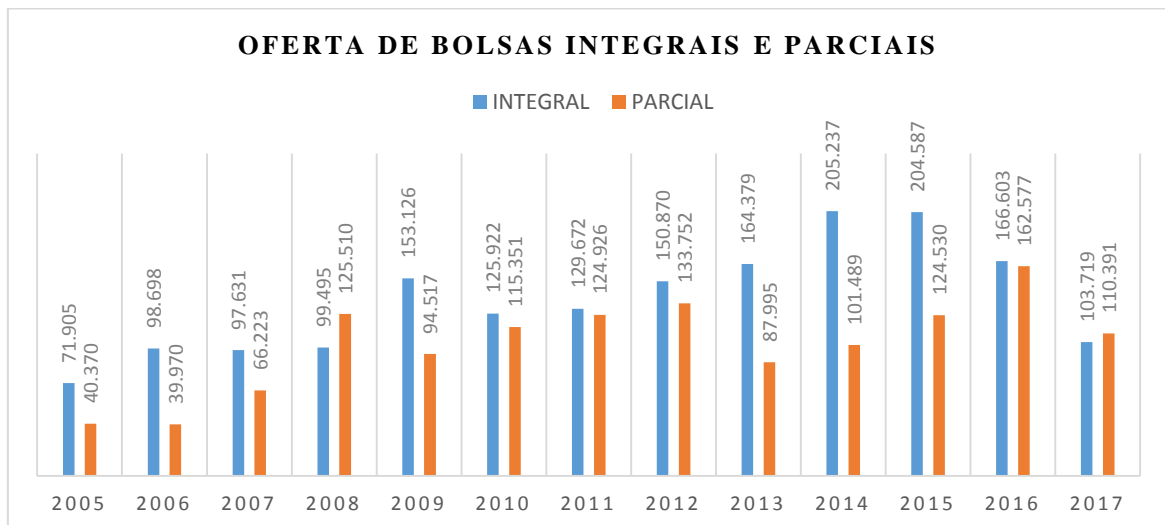
⁶⁷ BRASIL. PROUNI – Programa Universidade Para Todos. **Quadro Informativo**. Bolsas Ofertadas por Unidade da Federação. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>> Acesso em: 07/07/2017

país e que faz com que os estudantes procurem uma forma de alcançar a educação superior de maneira subsidiada.⁶⁸



Fonte: Sispruni/2017 – Prouni 2005-2º/2017-1ª

Os números trazidos nas estáticas do ano de 2017 referem-se a vagas ofertadas apenas no primeiro semestre.



Fonte: Sispruni/2017 – Prouni 2005-2º/2017-1ª⁶⁹

As estatísticas demonstram crescimento significativo na formação de nível superior nos últimos treze anos e, melhor ainda, significa evolução na formação da

⁶⁸ BRASIL. PROUNI – Programa Universidade Para Todos. **Quadro Informativo**. Bolsas Ofertadas por Unidade da Federação. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>> Acesso em: 07/07/2017.

população carente, criação de meios de inclusão dessa população e desenvolvimento sociocultural.⁷⁰

Na verdade, o objetivo do programa era esse, segundo consta nas exposições de motivos (Interministerial nº 061/2004/MEC/MF) emitidas à época da aprovação da Medida Provisória nº 213/2004:

[...] Além de consubstanciar um programa de democratização do ensino superior mediante a concessão de bolsas de estudo, a presente proposta de Medida Provisória institui, em seu Artigo 5º, § 6º, medida de tratamento equilibrado às instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que podem ser beneficentes ou não beneficentes. [...] a política de acesso democrático ao ensino superior – para estudantes de baixa renda e também para minorias étnico-raciais, como prevê o presente Artigo 7º, inciso II, deste projeto de Medida Provisória – vem associada a medidas tributárias. O tratamento fiscal diferenciado conferido às atividades relativas ao ensino superior não visa simplesmente a desonerar as mantenedoras de instituições de ensino superior, mas sim e precisamente reduzir o custo da mensalidade de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, ou seja, tem como meta desonerar o bolso do estudante, em especial, do estudante de baixa renda que, de outra forma, ficaria privado de formação educacional superior.⁷¹

Por meio da exposição de motivos da Medida Provisória, verifica-se uma política educacional intervencionista, na qual o legislador demonstra preocupação com a formação da população carente que até então não havia encontrado condições de alcançar o ensino superior se não fosse de uma forma subsidiada pelo Estado de alguma forma, e age interferindo por meio da utilização de política fiscal para fazer com que o direito essencial que é mencionado na exposição de motivos tenha um meio de ser financiado, ou subsidiado, para chegar ao seu destino.

Observando as evoluções estatísticas, é importante deixar claro que o legislador da época realmente visionava e tinha certeza de que o programa surtiria resultados em favor da população e abriria um nicho de oportunidades para novas instituições de ensino que se lançariam no mercado da educação para aproveitar a oportunidade que o governo ofereceria. Então, o problema ficaria apenas em relação ao controle de qualidade do ensino oferecido por essas instituições e controle de

⁷⁰ BRASIL. PROUNI – Programa Universidade Para Todos. **Quadro Informativo**. Bolsas Ofertadas por Unidade da Federação. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>> Acesso em: 07/07/2017.

⁷¹ BRASIL. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF**. Brasília, 10 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Mpv/213impresao.htm> Acesso em 07/07/2017.

acesso ao programa, ou seja, os estudantes que se candidatassem ao programa realmente preenchem ou preenchem os requisitos que a legislação exige? E as instituições estão mesmo qualificadas para ofertar o ensino de qualidade que o programa exige? Esses são questionamentos que serão abordados no decorrer deste capítulo.

No momento o importante é discutir o interesse do governo nessa forma de promover a educação no sentido de verificar os reais benefícios ou malefícios trazidos por essa política à sociedade em geral, tanto do ponto de vista do estudante como receptor do benefício e detentor do direito, agora entendido como essencial, quanto das entidades envolvidas – como promotoras da educação e em troca recebedora do incentivo fiscal – no processo de desenvolvimento e também considerando o Estado como sendo uma das partes envolvidas, ao qual cabe o desembolso dos recursos financeiros – na forma de isenção do tributo que até então lhe era um recurso líquido e exigível – para a conclusão do objetivo do programa, cabendo a este também, agora, fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas para os participantes do programa, estudantes e instituições de ensino.

3.2. MEIOS DE CONTROLE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS PARA A MANUTENÇÃO DO PROUNI TANTO PARA INSTITUIÇÕES QUANTO PARA ESTUDANTES

Para fazer jus aos benefícios trazidos pelo Programa Universidade para Todos – PROUNI – as partes envolvidas devem cumprir os requisitos previstos na legislação para fiscalização do cumprimento de tais requisitos. A legislação é bem específica ao determinar a quem cabe o dever, trazida no artigo 11º, inciso III, §1º da Lei 11.096/2005, que estabelece que o Ministério da Educação é o órgão maior para o desembaraço de qualquer processo envolvendo o Programa Universidade para Todos, desde o credenciamento das entidades para adesão ao programa até a fiscalização da liberação da concessão regular de vagas ao estudante devidamente merecedor de tal direito por sua condição, conforme prevê a legislação, ou seja, os procedimentos estão previstos na legislação e a disposição para que ambos (instituição e estudante) os sigam. O Ministério da Educação tem o dever de validar as informações por intermédio dos meios que dispuser para que não haja nenhum tipo de fraude em nenhuma das situações.

Para que a instituição possa aderir ao Programa Universidade para todos é necessário que esteja com seu cadastro no sistema e-MEC atualizado, pois o Ministério da Educação considerará para efeito cadastral, segundo a Portaria MEC nº 22 de 07/11/2011.

O cadastro no sistema e-MEC, é o que as instituições de educação superior, por meio da internet, fazem o credenciamento e o reconhecimento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. O e-MEC foi criado para facilitar e gerar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação constantes em funcionamento desde janeiro de 2007.

O sistema facilita a abertura e permite o acompanhamento dos processos pela própria instituição de forma simples e transparente. Se a instituição possuir filiais ou outras unidades mantidas, cada uma delas deverá assinar termo de adesão individual com ofertas de bolsa seguindo as regras individualmente.

Além do dever de estar com situação cadastral no e-MEC em ordem, não devem constar pendências no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN –, pois um dos requisitos de validação da adesão ao Prouni é o cumprimento do artigo 15º da Lei 11.096/2005 pela administração pública, mesmo porque as entidades, obrigatoriamente, têm que fazer *upload* das Certidões Negativas de Débitos. O artigo 15º da Lei prevê o cumprimento do estabelecido no artigo 6º da Lei 10.522/2002:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

[...]

II - Concessão de incentivos fiscais e financeiros;

[...] (**grifo nosso**)⁷²

No termo de adesão será nomeado um coordenador que responderá civil e criminalmente pelas informações prestadas, e sendo assim a instituição recebe para si toda a responsabilidade documental no que tange à instituição e no que está relacionado ao aluno, já que este trará a documentação física para a instituição validar e o coordenador é que irá validar, ou seja, irá autenticar as informações que o estudante colocou no sistema anteriormente para conseguir a bolsa em questão.

⁷² BRASIL. Lei 10.522 de 19 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm> Acesso em 07/07/2017.

Quando da adesão a instituição deve optar pela modalidade, ou seja, deve escolher se ofertará bolsas integrais ou parciais na forma do artigo 5º *caput* da Lei nº 11.096/2096 – ofertar uma bolsa integral para cada 10,7 alunos pagantes e devidamente matriculados, das quais serão deduzidas as bolsas integrais fornecidas pela própria instituição por sua liberalidade e a do PROUNI (se for o caso). Sendo considerados para o cálculo das bolsas os alunos devidamente matriculados e pagantes no período letivo imediatamente anterior.

Conforme o §4º do artigo 5º da Lei nº 11.096/2096, a instituição poderá também optar por oferecer, alternativamente, uma bolsa integral para cada 22 alunos devidamente matriculados e pagantes em substituição à oferta do artigo 5º, *caput*, da Lei nº 11.096/2015, desde que ofereça bolsas parciais de 50% e 25% e que a soma dessas componha 8,5% da receita anual gerada pelos bolsistas do PROUNI.

Definida a modalidade e somente no caso de cursos presenciais, a instituição poderá ofertar bolsas adicionais nos cursos que possuírem Conceito de Curso – CC – igual ou superior a 3 (três) obtido no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Na falta de Conceito de Curso – CC –, considera-se o Conceito Preliminar de Curso – CPC –; na falta desse considera-se a nota do Enade – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

Nos casos de não haver nenhum dos indicadores acima, considera-se para oferta de bolsa adicional o Conceito Institucional – CI –, sem este será válido então o IGC – Índice Geral de Curso, sempre igual ou maior que 3 (três).

Como são levantadas as informações para criar os indicadores para o Conceito Institucional e Conceito Preliminar de Curso:

Conceito Institucional e avaliação institucional – a cada ciclo avaliativo a instituição de ensino é avaliada *in loco*. Os avaliadores, orientados pelos IGCs das instituições a cada ano, atribuem um Conceito Institucional, considerando também os elementos da visita. A Avaliação Institucional é composta pela autoavaliação ou avaliação interna (coordenada por comissão própria de avaliação de cada instituição) e pela avaliação externa, realizada pelas comissões designadas pelo Inep.⁷³

IGC – Índice Geral de Curso:

⁷³ BRASIL. INEP- Instituto Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 07/07/2017.

[...] é construído com base numa média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição. Assim, sintetiza num único indicador a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma instituição de ensino. O IGC é divulgado anualmente pelo Inep/MEC imediatamente após a divulgação dos resultados do Enade.⁷⁴

Até aqui podemos observar que apesar de todas as demonstrações da ineficiência do Estado na oferta dos serviços essenciais à população, este demonstra ser um excelente criador e executor de meios para a fiscalização de serviços prestados pela iniciativa privada, pelo menos no que tange à educação, já que as estratégias adotadas para fiscalização têm tido êxito (um exemplo é o controle dos indicadores de avaliação dos cursos e das diversas instituições existentes no país).

Inclusive o controle é feito por curso se o Conceito de Curso na avaliação do SINAES for inferior a 3 (três) por duas vezes consecutivas. Este será desvinculado do programa na forma do artigo 7º, §4º da lei nº 11.096/2005.

O acompanhamento de deferimento e indeferimento ou solicitação de correção deve ser efetuado pela instituição pelo SisProuni (sistema próprio do governo via acesso com certificado digital), visto que se qualquer um dos requisitos citados acima ou previstos na Lei nº 11.096/2005 deixarem de ser preenchidos quando da adesão ao programa, este será indeferido pelo Ministério da Educação de plano logo que for identificada a ausência do requisito formal. Sendo deferido o termo de adesão deste, terá validade de 10 anos e poderá ser prorrogado por igual período conforme prevê o artigo 5º, §1º, da Lei nº 11.096/2005.

A instituição que aderir ao programa deverá instituir uma Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social nos moldes do que determina a Portaria nº 1.132 de 2 de dezembro de 2009⁷⁵ para servir como um órgão de acompanhamento, averiguação, fiscalização e intermédio entre a instituição e a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social e emitirá relatório de cada processo seletivo do PROUNI, devendo ser composto por: um discente bolsista PROUNI da instituição, um

⁷⁴ _____. INEP- Instituto Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/quest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Acesso em: 07/07/2017.

⁷⁵ BRASIL. Ministério d Educação. Portaria nº 1.132 de 2 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Legislacao/portaria_1132_de_02122009_conap_compilada.pdf> Acesso em: 07/07/2017

docente com carga-horária de 20 horas semanais, um representante da instituição, que deve ser o coordenador do PROUNI na IES, um membro da sociedade civil, além de um suplente para cada membro.

A CONAP – Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos foi instituída pelo Ministro de Estado da Educação por meio da Portaria nº 429 de 2 de abril de 2008⁷⁶ com o objetivo de acompanhar, controlar e fiscalizar os procedimentos operacionais de concessão de bolsas do PROUNI sempre com a finalidade de melhoria no processo e consolidação.

Como já foi dito anteriormente o coordenador do PROUNI responde civil e criminalmente pela veracidade da documentação que valida ao receber, tanto que, em caso de dúvida, solicita o máximo de documentação para que seja sanada. Por conta dessa rigidez existem processos contra instituições solicitando o direito à vaga do PROUNI porque o coordenador por si só negou, pois a documentação apresentada para a instituição não era suficiente conforme podemos observar a seguir:

Ementa

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. INSCRIÇÃO NO PROUNI. COMPROVAÇÃO DA RENDA FAMILIAR DA MÃE. DESNECESSIDADE. GRUPO FAMILIAR QUE SE RESTRINGIA À DISCENTE.

1. O Programa Universidade para Todos - PROUNI, instituído pela Lei 11.096/2005, propõe-se a viabilizar cursos de graduação em Instituições Privadas de Ensino Superior a estudantes de baixa renda familiar per capita através de concessão de bolsas.
2. Aos alunos que tenham cursado ensino médio completo em escola de rede pública e tenham obtido resultado favorável no Exame Nacional do Ensino Médio, o Programa do governo destina bolsa integral se a renda familiar mensal per capita perfizer valor de até um salário mínimo e meio e destina bolsa parcial se a renda mensal não ultrapassar três salários mínimos.
3. A teor do art. 6º, § 2º da Portaria MEC 1.853/2006, que regulamenta o processo seletivo do PROUNI referente ao primeiro semestre de 2007, no caso de o grupo familiar do candidato se restringir ao mesmo, será exigido comprovação de percepção de renda própria, não sendo caso de exigência de comprovação de renda de outras pessoas da família, não incluídas no grupo familiar, considerado este como grupo de pessoas que residem na mesma moradia 4. Ainda que tenha a estudante passado a residir sozinha apenas após sua inscrição no PROUNI, teria o representante do PROUNI que considerar a alteração na situação da aluna, analisando

⁷⁶ BRASIL. Ministério d Educação. Portaria nº 429 de 2 de abril de 2008. **Dispõe sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – ProUni.** Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Legislacao/portaria_429_de_02042008_conap_compilada.pdf> Acesso em: 07/07/2017

a comprovação da nova renda informada, consoante determina o art. 16 da Portaria MEC nº 1.853/2006. 5. Agravo desprovido. **Acórdão** A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno. **Processo** AC 415446 RJ 2007.51.01.007146-9 **Órgão Julgador** OITAVA TURMA ESPECIALIZADA **Publicação** DJU – Data:02/12/2008 - Página: 117 **Julgamento** 18 de Novembro de 2008 **Relator** Desembargador Federal MARCELO PEREIRA/no afast. Relator.⁷⁷

A jurisprudência acima trata de caso em que a estudante se nega a apresentar a comprovação de renda de todos os membros da família e, após fazer inscrição no PROUNI, vai morar sozinha para tentar se esquivar dos requisitos legais do programa; porém, como pode-se observar, a tutela é negada.

Há diversos processos nesse sentido. Há outros também que ocorrem no decorrer do curso, nos quais os estudantes e seus familiares acabam burlando o sistema operativo, mas a CONAP está do outro lado para fazer o “pente fino”, e, de tempos em tempos, as instituições recebem uma relação de alunos que vivem de maneira que não condiz com o que foi declarado no ingresso ao Programa. Nesse momento entra em ação a COLAP.

Essa comissão vai inquirir esses alunos e solicitar justificativas. Se forem justas e convincentes os discentes continuam com as bolsas; se não, as bolsas são encerradas imediatamente e o relatório é encaminhado à CONAP. Os alunos que não ficarem satisfeitos buscam os meios jurídicos para tentar conseguir a bolsa de volta, como é o caso da jurisprudência a seguir na qual uma aluna apresentou justificativa para os gastos incompatíveis com a situação declarada, perdeu a bolsa e foi buscar no judiciário o remédio para seu próprio tropeço:

PROCESSUAL CIVIL - TUTELA DE URGÊNCIA - INSCRIÇÃO NO PROUNI - REQUISITOS AUTORIZADORES (CPC, ART. 300) – AUSÊNCIA Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil de 2015, a antecipação dos efeitos da tutela depende da constatação de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. Ausente a probabilidade do direito deve ser indeferida tutela de urgência para determinar o ingresso do agravante na universidade pelo sistema ProUni.

Processo AI 40131187320168240000 Lages 4013118-73.2016.8.24.0000

⁷⁷ JUSBRASIL. Jurisprudência. **Inscrição no PROUNI**. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=INSCRI%C3%87%C3%83O+NO+PROUNI>>
 Acesso em 07/07/2017.

Órgão Julgador Quinta Câmara de Direito Civil
Julgamento 27 de Junho de 2017
Relator Luiz César Medeiros⁷⁸

Dessa maneira, a responsabilidade pelo recebimento e conferência da documentação socioeconômica do aluno pela instituição de ensino recai, como já dito anteriormente, sobre a figura do coordenador do PROUNI e sua equipe operacional. A conferência dos documentos apresentados pelo candidato para a comprovação das informações no momento da inscrição no programa é muito importante, pois, em caso como o da aluna acima, se for comprovado um erro institucional na conferência da documentação, será difícil a defesa da instituição.

E é por essas e outras razões que a instituição possui a liberdade de solicitar o documento que entender necessário para comprovar o estado social do candidato mesmo que sofra uma ação como a citada na jurisprudência anterior.

O candidato, para estar apto a participar do programa, primeiramente tem que fazer o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio – e obter pontuação média geral de 450 pontos, não podendo zerar na redação. Essa regra também é válida para o FIES. Após conseguir essa pontuação o estudante fará sua escolha para qual instituição consegue ir, e isso também depende da quantidade de pontos que conseguiu atingir no ENEM, porque cada curso possui sua nota de corte.

E é necessário observar o histórico; então, não é simplesmente fazer a prova do ENEM e entrar na faculdade, existem critérios de seleção que devem ser seguidos para que o estudante tente entrar no melhor curso que puder e se sua pontuação permitir, evidentemente.

Conseguindo a vaga na instituição, também não é garantia líquida e certa para candidato que ele já está dentro, porque a partir daí começa a juntada da documentação, conforme ele declarou no *site* do SISu, e ele tem que comprovar sua situação socioeconômica para aí sim tornar-se aluno da instituição e detentor da bolsa do PROUNI.

O Ministério da Educação é responsável pela emissão de portarias para determinar os períodos de seleção das bolsas do PROUNI.

⁷⁸ JUSBRASIL. Jurisprudência. **Inscrição no PROUNI**. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=INSCRI%C3%87%C3%83O+NO+PROUNI>>
Acesso em 07/07/2017.

Normalmente o processo seletivo possui duas chamadas sucessivas com intervalos de 14 e 15 dias, e é o MEC quem vai definir exatamente o período entre uma e outra.

Dentro desse período os candidatos devem comparecer à instituição de sua escolha munidos da documentação exigida para comprovação de sua situação socioeconômica e demais documentos previstos na legislação do PROUNI, entre o primeiro e o oitavo dia, contando o primeiro dia da chamada. E na segunda chamada deve comparecer do primeiro ao quinto dia, também contando o primeiro dia da segunda chamada. O cumprimento desse prazo é de exclusiva responsabilidade do candidato

Nesse processo a IES irá avaliar a documentação apresentada. Se não for suficiente solicitará outros até que consiga a aprovação. Não sendo possível comprovar a situação socioeconômica do candidato(a), este será reprovado. À Instituição de Ensino cabe a responsabilidade de emitir os termos de aprovação dos candidatos aprovados e dos reprovados para a concessão da bolsa PROUNI, alimentar o sistema dentro do prazo estabelecido pela portaria emitida pelo MEC e emitir o relatório para o CONAP.

Após as duas primeiras chamadas e restando vagas, haverá ainda a lista de espera, que, para que o candidato participe, deve demonstrar interesse inscrevendo-se no *site* do PROUNI.

O Ministério da Educação emitirá portaria determinado os prazos para inscrição, entrega de documentos, avaliação e emissão de termo de aprovação ou não por parte da IES.

Após essa fase e, ainda assim restando vagas remanescentes, atualmente o processo seletivo para essas vagas é unificado, isto é, os interessados podem ser alunos ou não da instituição, diferentemente do que ocorria anteriormente: o processo seletivo era interno, somente para alunos da própria instituição independentemente do termo ou ano que estivesse cursando.

Agora a regra é outra: todos os interessados devem se inscrever exclusivamente no *site* <http://sitiprouni.mec.gov.br>, sendo alunos ou não, a qualquer tempo, estando ou não estudando. Aqui basta que preencha todos os requisitos que a legislação exige.

Mas, há um detalhe a ser levado em conta: o aluno que vem de fora que não está estudando será prejudicado, pois a essa altura já se foi o primeiro semestre em

uma IES semestral. O aluno começaria seus estudos pelo mês de abril ou início de maio, ou seja, quase final de semestre. Que aproveitamento esse aluno teria do ponto de vista acadêmico? Essa mudança parece ser um pouco esdrúxula.

3.3. INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1394 DE 12 DE SETEMBRO DE 2013 E ALCANCE DO VALOR DO INCENTIVO FISCAL

As Instituições de Ensino Superior com ou sem fins lucrativos que aderirem ao Programa Universidade para Todos obviamente não vão aderir gratuitamente, é claro, conforme temos falado no decorrer de toda esta pesquisa. É evidente que há aí uma via de “mão dupla”, isto é, a IES oferece a educação superior em troca de alguma coisa, e essa troca é vantajosa; se não fosse com certeza ninguém queria.

Então as IES que cumprirem todos os requisitos exigidos pela Lei 11.096/2005 permanecerão isentas da COFINS, do PIS/Pasep, da CSLL e do IRPJ durante o período de vigência do termo de adesão nos termos do artigo 5º da Lei 11.096/2005. A Instrução Normativa nº 1394/2013 estabelece as regras de apuração e cálculo para isenção dos tributos mencionados conforme veremos.⁷⁹

Para continuar dissertando sobre a apuração dos tributos isentos pela adesão ao PROUNI é necessário, primeiramente, definirmos o que é POEB e lucro de exploração.

O POEB pode ser entendido como uma unidade de medida, já que é a Proporção de Operação Efetiva de Bolsas, que é calculada da seguinte maneira:

$$POEB = \frac{\text{Valor total das bolsas integrais ou parciais preenchidas}}{\text{Dividido pelo valor total das bolsas integrais ou parciais devidas.}}$$

E esse, segundo a IN 1394/2013, deverá ser calculado pelo menos 3 vezes no ano: em março com base no 1º semestre do ano calendário e em setembro com base no 2º semestre do ano calendário. E o POEB anual deve ser calculado somando-se o resultado do cálculo do POEB do 1º semestre com o do 2º e dividir por dois.

⁷⁹ BRASIL. Secretariada Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1394 de 12 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos.** Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=45931&visao=anotado>> Acesso em 07/07/2017.

(POEB = (POEB do 1º semestre + POEB do 2º) /2)

Se houver estoque de bolsas estas podem ser consideradas para critério de cálculo conforme preveem os artigos 5º e 8º da Lei nº 11.096/2005 e artigos 1º a 4º da Instrução Normativa RFB nº 1.394/2013.

Portanto, o lucro de exploração, nesse caso do Programa Universidade Para Todos, é o lucro gerado somente da atividade educacional beneficiada pelo programa. Então:



Tendo a base de cálculo basta multiplicar pela alíquota de IRPJ e CSLL que teremos o valor do tributo a ser isentado.

Por que é necessário fazer essa distinção? É necessário porque o incentivo fiscal deve atingir somente o lucro oriundo da atividade-fim, ou melhor, a dedução deve ser efetuada no demonstrativo de resultado antes da provisão para CSLL e IR (Lucro de Exploração = Lucro Líquido).

Para obter a isenção da Contribuição PIS/Pasep e da COFINS a instituição deverá multiplicar: a POEB do primeiro semestre pelo faturamento relativo aos meses de março a agosto; e a POEB de apuração anual deve ser levantada pelo faturamento relativo aos meses de setembro a fevereiro.

O que é muito importante observar e ficar claro é a contabilidade da instituição, a qual deve estar preparada para fazer uma contabilidade segregada, ou seja, o fechamento contábil deve ser feito por atividade, porque, como foi dito anteriormente e está previsto na legislação, o incentivo da isenção apenas ocorrerá sobre as receitas ou faturamento relativos à atividade de ensino superior proveniente de curso de graduação ou sequencial de formação específica.

A segregação das atividades é necessária para que a contabilidade se apresente de forma fidedigna e livre de dívidas, pois do contrário poderá levar à pena de desvinculação do programa sem prejuízo para os estudantes.

Essa parte de controle e fiscalização das instituições é feita em conjunto entre o Ministério da Educação e a Receita Federal do Brasil conforme prevê o artigo 13º e seus incisos da Instrução Normativa RFB nº 1.394/2013.

Sendo assim, novamente vem à tona a capacidade que o Estado possui de criar órgãos fiscalizadores eficientes e que dão resultado em suas tarefas. Ótimo seria se todos os serviços oferecidos pelo Estado tivessem tanta eficiência.

E, falando em eficiência, outro programa de incentivo à educação que envolve política fiscal que trouxe bons resultados nos últimos anos, apesar de hoje estar com pouca sustentabilidade, vai falar um pouco desse programa que por muitos anos participou e participa do desenvolvimento social e econômico do nosso País, o FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

3.4. A POLÍTICA DO FIES – FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR, AS UNIVERSIDADES PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES é um programa que foi criado como forma de incentivo à educação superior, destinado a estudantes com matrícula regular em cursos superiores promovidos pela iniciativa privada com avaliação positiva efetivada pelo MEC – Ministério da Educação – conforme prevê o artigo 1º da Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001 (redação dada pela Lei nº 12.513/2011) em seu § 1º, e, havendo disponibilidade de recursos, o FIES é oferecido, também, para cursos técnicos de nível médio e para cursos de mestrado e doutorado:

§ 1º O financiamento de que trata o **caput** poderá beneficiar estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 785, de 2017\)](#)⁸⁰

Essa redação dada pela Medida Provisória 785 de 2017, ampliou o alcance do FIES, beneficiando os estudantes de cursos profissionalizantes, além dos estudantes de programas de mestrado e doutorado e também incentivou o desenvolvimento das instituições particulares que oferecem cursos técnicos, porém agora de uma forma

⁸⁰ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

controlada pelo CG-Fies que fica responsável pela formulação da política de oferta do financiamento estudantil e estabelecerá as diretrizes e planejamento dos FIES.

A criação do FIES não trouxe somente benefícios aos estudantes, trouxe também uma nova opção de crescimento para as instituições de ensino superior, que se empenharam para se enquadrar nas exigências do Ministério da Educação para credenciamento no programa. Essas exigências estão previstas no art. 1^a, §§ 2^o, 3^o e 4^o da Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001:

§ 2^o São considerados cursos de graduação com avaliação positiva aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010). (BRASIL, 2001)

§ 3^o Os cursos que não atingirem a média referida no § 2^o ficarão desvinculados do Fies sem prejuízo para o estudante financiado. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)

§ 4^o São considerados cursos de mestrado e doutorado, com avaliação positiva, aqueles que, nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, nos termos da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, obedecerem aos padrões de qualidade por ela propostos. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007)⁸¹

Para o cumprimento e enquadramento nas exigências desses parágrafos das leis as instituições de ensino superior tiveram que melhorar a qualidade de ensino oferecido, visto que a avaliação realizada pelo SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – estava e está rodeada de critérios que levam à melhoria do ensino oferecido no país, e sua criação se deu com essa finalidade, conforme prevê o § 1^o do art. 1^o da Lei 10.861/2004:

§ 1^o O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.⁸²

⁸¹ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

⁸² BRASIL. Lei 10861 de 10 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências.** Disponível em < <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/560/lei-n-10.861> > Acesso em 07/07/2017.

As instituições de ensino superior demandaram esforços para aderirem ao Programa do FIES, também porque havia benefício fiscal na contrapartida desse programa. Nesse sentido, o programa demonstra um ganho não somente no sentido de desenvolvimento do setor educacional ou para o aluno que faz uso dele, mas também na melhoria da qualidade do ensino, podendo ser apontado como um importante resultado em termos de desenvolvimento social.

Essa iniciativa do Estado de criar essa política de inclusão deve ser vista com bons olhos, mesmo porque o índice de profissionais que tiveram o seu curso financiado por meio desse programa é muito grande. É claro que nesse momento estamos apenas observando o lado de desenvolvimento social por parte dos beneficiários dos programas. Os resultados financeiros desse programa serão comentados mais adiante.

As contrapartidas para instituições de ensino superior também foram e são favoráveis, é claro, foi por isso que empenharam tanto para aderirem ao programa.

Inicialmente as instituições recebiam do governo os repasses das mensalidades dos financiados em forma de títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional para pagamento de tributos, priorizando pagamentos de Contribuições para a Previdência Social – INSS. O artigo 7º da Lei 10.260/2001 determina a responsabilidade da União para a emissão dos títulos:

Art. 7º Fica a União autorizada a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES.

§ 1º Os títulos a que se referem o *caput* serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com características definidas em ato do Poder Executivo.

§ 2º Os certificados a que se refere o parágrafo anterior serão emitidos sob a forma de colocação direta, ao par, mediante solicitação expressa do FIES à Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 3º Os recursos em moeda corrente entregues pelo FIES em contrapartida à colocação direta dos certificados serão utilizados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.⁸³

Os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional são denominados Certificados do Tesouro Nacional Série E (CFT-E) e são utilizados para pagamento das instituições

⁸³ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

de ensino superior em contrapartida ao serviço educacional prestado, conforme estabelece no art. 9º da Lei 10.260/2001.

As instituições de ensino superior pagam seus tributos, INSS (prioritariamente), Imposto de Renda e Parcelamentos Tributários com o recurso recebido do FIES, conforme prevê o artigo 10 da Lei 10.260/2001:

Art. 10. Os certificados de que trata o art. 7º serão utilizados para pagamento das contribuições sociais previstas nas alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como das contribuições previstas no art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)

§ 1º É vedada a negociação dos certificados de que trata o *caput* com outras pessoas jurídicas de direito privado. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)

[...]

§ 3º Não havendo débitos de caráter previdenciário, os certificados poderão ser utilizados para o pagamento de quaisquer tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, e respectivos débitos, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, exigíveis ou com exigibilidade suspensa, bem como de multas, de juros e de demais encargos legais incidentes. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)⁸⁴

As contribuições referidas nas alíneas a e c do art. 7º da Lei 8.212/91 são as contribuições para INSS conta patronal, ou seja, pago pela empresa e contribuições cota Segurado retidas do salário dos empregados, respectivamente.⁸⁵

Os títulos não podem ser negociados com nenhuma outra empresa e, esgotados os débitos previdenciários, os créditos poderão ser utilizados para pagamento de outros tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Com esse programa o Estado criou um *filão* para as instituições de ensino superior privadas, porque, além de pagar os tributos com os recursos do FIES, elas podem receber do Estado o saldo remanescente. É claro que para isso devem preencher alguns requisitos, conforme prevê o art. 12 da Lei nº 10.260/2001:

Art. 12. A Secretaria do Tesouro Nacional fica autorizada a resgatar antecipadamente, mediante solicitação formal do Fies e atestada pelo INSS,

⁸⁴ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

⁸⁵ BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm Acesso em 07/07/2017.

os certificados com data de emissão até 10 de novembro de 2000 em poder de instituições de ensino que, na data de solicitação do resgate, tenham satisfeito as obrigações previdenciárias correntes, inclusive os débitos exigíveis, constituídos, inscritos ou ajuizados e que atendam, concomitantemente, as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)

I - Não estejam em atraso nos pagamentos referentes aos acordos de parcelamentos devidos ao INSS;

II - Não possuam acordos de parcelamentos de contribuições sociais relativas aos segurados empregados;

III - Se optantes do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), não tenham incluído contribuições sociais arrecadadas pelo INSS;

VI - Não estejam em atraso nos pagamentos dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.552, de 2007)

Parágrafo único. Das instituições de ensino que possuam acordos de parcelamento com o INSS e que se enquadrem neste artigo poderão ser resgatados até 50% (cinquenta por cento) do valor dos certificados, ficando estas obrigadas a utilizarem os certificados restantes, em seu poder, na amortização dos aludidos acordos de parcelamento. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)⁸⁶

Dessa forma, as instituições que estiverem quite com as obrigações tributárias poderão requerer a recompra dos Certificados remanescentes. O que isso significa? Significa que as instituições que estiverem em dia com todas as obrigações tributárias no âmbito da Previdência Social e Receita Federal do Brasil terão direito de receber o saldo remanescente em espécie para utilizar da maneira que lhes convier, conforme prevê o art. 13º da Lei do FIES 10.260/2001:

Art. 13. O Fies recomprará, no mínimo a cada trimestre, ao par, os certificados aludidos no art. 9º, mediante utilização dos recursos referidos no art. 2º, ressalvado o disposto no art. 16, em poder das instituições de ensino que atendam ao disposto no art. 12. (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)⁸⁷

É evidente que é um bom negócio para as instituições de ensino, sem contar que até o final do ano de 2014 o Governo, por meio do FIES, ignorava a previsão do art. 13º da Lei 10.260/2001 no que diz respeito à recompra trimestral, visto que são efetivos repasses e recompras mensalmente.

Com todos esses benefícios houve um aumento muito grande na demanda pelo FIES. Sem contar que, para estimular ainda mais o FIES o Governo lançou em 2009

⁸⁶ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

⁸⁷ _____. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC – criado a partir da Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, que recebeu alteração da Medida Provisória 501 de 8 de setembro de 2010 (convertida na Lei 12.385 de março de 2011), que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito:

Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta Lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

[...]

III - garantir diretamente o risco em operações de *crédito educativo*, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos. (Incluído pela Lei nº 12.385, de 2011) (grifo nosso).⁸⁸

O FGEDUC é administrado pelo Banco do Brasil e possui natureza privada, tem finalidade de garantir parte do risco em operações de crédito educativo no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES –, concedido por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – a estudantes que, alternativamente, preencham os seguintes requisitos: tenham renda familiar *per capita* de até 1 (um) salário mínimo e ½ (meio), que esteja matriculado em curso de licenciatura ou que seja bolsista parcial do programa Universidade para Todos (PROUNI).

O FGEDUC não é um seguro, visto que o estudante continua responsável pelo pagamento da dívida mesmo depois da garantia, porém é um meio de inclusão extremamente eficiente que faz com o estudante de baixa renda que não possui fiador consiga alcançar o ensino superior, mas para isso é necessário que a instituição de ensino faça sua adesão, evidentemente.

Nessa nova opção de Programa de Incentivo à Educação o estudante, para adquirir o Financiamento Estudantil, não precisa de fiador, já que o Fundo Garante e as Instituições e o FIES participam de um percentual da garantia.

⁸⁸ BRASIL. Lei 12.087 de 12 novembro de 2009. **Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112087.htm> Acesso em 07/07/2017.

As entidades mantenedoras das instituições de ensino superior que aderiram ao FGEDUC antes de 2012 têm uma conta aberta no Banco do Brasil para depósito da retenção referente à garantia dos contratos fechados até 03/04/2012. Esses valores são retidos mensalmente dos encargos educacionais e referem-se à denominada “garantia mínima”, que correspondem a 2% (dois por cento) de cada contratação de financiamento garantida pelo FGEDUC.

Esse valor retido ficará depositado em uma “conta-garantida” e sofrerá atualizações pela taxa Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Esse valor será utilizado no caso de ocorrência de inadimplência e somente será devolvido para a instituição de ensino superior se o contrato for adimplido.

O Fundo Garantidor garantirá no máximo 90% (noventa por cento) para contratos firmados a partir de 04/04/2012 e 80% (oitenta por cento) para contratos firmados antes de 03/04/2014 do valor da operação de financiamento, e sua garantia se estenderá até um limite de 10 (dez) vezes o valor do seu patrimônio, conforme § 2º da Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010:

§ 2º A garantia do FGEDUC será de 80% (oitenta por cento) para os financiamentos contratados até 03.04.2012 e de 90% (noventa por cento) para os financiamentos contratados a partir de 04.04.2012, condicionada a: (Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC).⁸⁹

As instituições de ensino superior devem arcar com 6,25% (seis vírgula vinte e cinco por cento) calculado sobre o valor das parcelas de financiamento que forem garantidas pelo FGEDUC, ou 5% (cinco por cento) calculado sobre o valor total financiado que serão descontados mensalmente no repasse efetivado em pagamento pelos encargos educacionais. Esses percentuais são denominados Comissão de Concessão de Garantia – CCG – e o FNDE deve fazer a retenção baseado nas disposições do termo de adesão entre as partes e repassar ao FGEDUC.

O cálculo dos percentuais mencionados no parágrafo anterior é feito com base na Portaria Normativa nº 01/2010:

⁸⁹ BRASIL. Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências.** Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n01_22012010.pdf> Acesso em 07/07/2017.

[...]

I - Para contratos formalizados até 3 de abril de 2012, 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), a título de Comissão de Concessão de Garantia (CCG), aplicados sobre 80% dos encargos educacionais, e 2% (dois por cento), até o mês de abril, a título de Garantia Mínima, aplicados sobre 100% (cem por cento) dos encargos educacionais; (Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC)

II - Para contratos formalizados a partir de 4 de abril de 2012, 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), a título de Comissão de Concessão de Garantia (CCG), aplicados sobre 90% dos encargos educacionais. (Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC)⁹⁰

O *caput* do art. 3º da Portaria Normativa nº 14/2012 prevê a solidariedade das instituições de ensino superior que aderiram ao FIES com relação aos financiamentos garantidos pelo FGEDUC em conformidade com o art. 5º, inciso VI, alíneas *b* e *c* da Lei 10.260/2010:

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:

[...]

VI - risco: as instituições de ensino participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)

[...]

b) 30% (trinta por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do *caput* do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)

c) 15% (quinze por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do *caput* do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012) (grifo nosso).⁹¹

Esse cálculo é feito da seguinte maneira: o cálculo da CCG – Comissão de Concessão de Garantia – será retido no percentual de 6,25% sobre 90% ($90\% \times 6,25\% = 5,63\%$). Estão embutidos nesse cálculo os 2% (dois por cento) mencionados

⁹⁰ BRASIL. Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências.** Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n01_22012010.pdf> Acesso em 07/07/2017.

⁹¹ BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 23/07/2017.

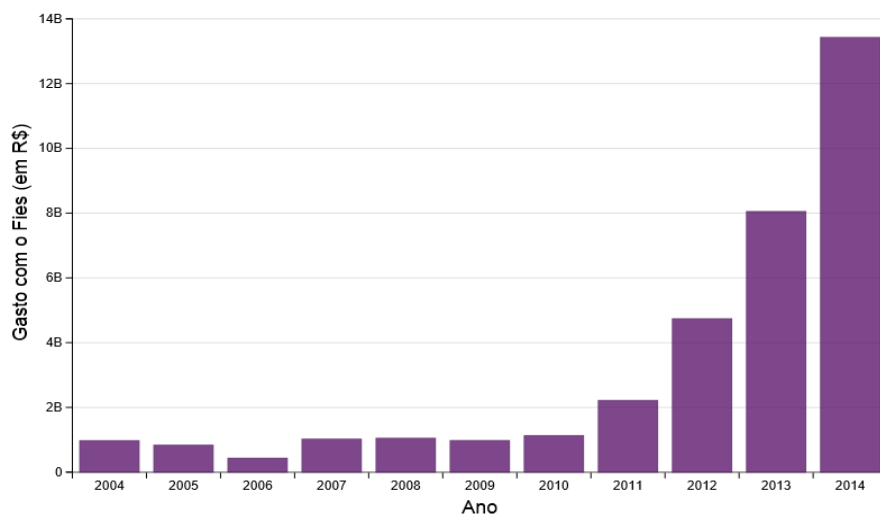
anteriormente de garantia mínima, que ficarão depositados na conta-garantida aberta no Bando do Brasil.

Posta toda essa explicação a respeito do FGEDUC, concluímos que essa modalidade de contratação do FIES é uma boa decisão tendo em vista que, se for buscar capital de giro no mercado financeiro, pode ficar muito mais caro do que o que é o retido pelo FNDE nas operações de financiamento garantidos por esse fundo.

Com todo esse incentivo à adesão ao FIES empenhado pelo governo e a busca de novas alternativas de crescimento das instituições de ensino acarretaram um crescimento estrondoso. Tanto da parte do desenvolvimento educacional, com a dita inclusão dos alunos, que não tinham condições de arcar com as mensalidades de cursos em instituições privadas e que viram uma excelente alternativa a juros baixíssimos, quanto das instituições de ensino que buscavam uma nova oportunidade de crescimento, que até hoje, apesar dos altos e baixos da crise política e econômica que o país enfrenta, permanecem e conseguem criar meios de continuar oferecendo esses programas de inclusão que o governo patrocina e que trazem retorno para ambas as partes. Assim, representou um crescimento do setor e uma política bem-sucedida na perspectiva do aumento do número de brasileiros com ensino superior, conforme previsto na Constituição Federal e no Plano Nacional de Educação.

O Gráfico 1 mostra o crescimento do desembolso do governo federal com o FIES:

Gráfico 1 – Desembolso Federal com o FIES (2004-2014) em bilhões de reais



Fonte: Jornal Estado de São Paulo, 2015.

Com o aumento do desembolso verifica-se um aumento significativo dos novos contratos. Na Tabela 1 apresentam-se os dados oficiais até 2013:

Tabela 1 – número de contratos firmados – FIES (2008-2017)

Ano	Número de contratos firmados
2004	44.141
2005	80.961
2006	60.092
2007	49.770
2008	33.319
2009	32.741
2010	76.170
2011	154.265
2012	377.865
2013	559.948

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal

O pico apresentado em 2013 não representa quase nada se comparado ao que ocorreu em 2014, segundo dados do FNDE/MEC, que chegou a 733 milhões de contratos, sendo considerado o maior número atingido até agora, visto que foi seguido pela grande queda ocorrida a partir de 2015 (287 milhões de contratos) e 2016, com 201 milhões.

Não há dúvidas, portanto, do crescimento do financiamento e estímulo ao setor privado, mas na verdade todos os envolvidos nesse processo de crescimento acelerado, sem sobra de dúvidas, sabiam que em algum momento esse crescimento cessaria ou em função da grande inadimplência dos estudantes quando do vencimento dos financiamentos quanto do governo. A pergunta era até onde o governo conseguiria sustentar essa situação de abertura descontrolada, principalmente sem considerar que o momento era de saída de recursos governamentais, uma vez que o programa crescia e ainda não havia um volume suficiente de egressos honrando seus pagamentos.

A publicação das Portarias Normativas nº 21, de 26/12/2014, 22 e 23, de 29/12/2014, mudaram a história do FIES no país, as quais foram seguidas de outras publicadas posteriormente.

Não foi só o FIES que mudou. Juntamente com as mudanças vieram muita insegurança para as instituições de ensino também, já que muitas dessas se encontravam em um cenário de dependência financeira dos contratos do FIES, ultrapassando 50% (cinquenta por cento) do faturamento mensal. Essas instituições contavam com o recebimento mensal do repasse do FIES e contavam com a recompra dos certificados que, até dezembro de 2014, funcionavam da seguinte maneira: a instituição de ensino recebia o repasse, por exemplo, dos encargos educacionais referentes ao mês de dezembro (mensalidades). No mês de janeiro esses encargos primeiramente eram utilizados para pagamento dos tributos do mês e dentro do mesmo mês (janeiro) era liberada a recompra, que era creditada até o último dia útil do mês. Em tese porque desde o início do ano de 2014 as recompras eram creditadas na conta da instituição até o segundo dia útil do mês subsequente à recompra.

A portaria MEC nº 23 de 29/12/2014 mudou radicalmente a forma descrita anteriormente, visto que as instituições de ensino que possuem contratos de Financiamento Estudantil inferior a 20.000 continuam recebendo repasses mensais, porém as instituições que possuem quantidade de contratos superior a 20.000 passaram a receber 8 (oito) repasses anuais.

Com relação às recompras, estas mudaram para todos, independentemente do número de contratos. O cronograma anual de recompra passou a ser de 8 (oito), com intervalos de 45 (quarenta e cinco) dias, ou seja, o saldo do repasse ocorrido no mês de janeiro fica acumulado com o do mês de fevereiro, que abre para recompra no dia 20/02; o saldo do repasse do mês de março acumula com o do mês de abril, que abre para recompra no dia 23/04; já no mês de maio ocorre o repasse e no mesmo mês abre para recompra do saldo; o saldo do repasse de junho acumula com o do mês de julho, que abre para recompra no dia 24/07; já no mês de agosto ocorre o repasse e no mesmo mês abre para recompra do saldo; o saldo do repasse do mês de setembro acumula com o do mês de outubro, que abre para recompra no dia 22/10; já nos meses de novembro e dezembro ocorre o repasse e a recompra no mesmo mês.

Para todos os meses os créditos na conta da instituição, conforme os cronogramas anuais de recompras de 2015, estão previstos para o último dia útil de cada mês, porém isso não ocorre efetivamente. Os créditos chegam à conta das instituições após o 5º dia útil. Isso deve ocorrer em função de fluxo de caixa, talvez.

O reflexo financeiro de todas essas mudanças para as instituições de ensino superior é extremamente prejudicial, levando em conta o grau de dependência delas para com o Financiamento Estudantil.

Essas mudanças atingiram diretamente o Fluxo de Caixa das entidades. As instituições que não possuíam capital de giro, para se manterem nos períodos em que as recompras não ocorreram, com certeza partiram para a busca de capital de terceiros, pagando um preço extremamente alto, considerando a situação econômica atual. Sem contar que tudo ficou mais difícil: as matrículas reduziram em função da mudança na admissão de novos estudantes no programa. Com a redução dessas matrículas veio a contenção de custos e despesas, que refletirá diretamente no aumento de desemprego nessa área, contribuindo para o cenário de crise presente no nosso país.

Com as incertezas de 2014 vieram as novas mudanças para 2015, que influenciaram no número de estudantes ingressantes no programa, já que as regras se tonaram mais rígidas e o programa aparece agora com uma roupagem verdadeiramente social voltada às classes sociais menos favorecidas, com renda de até 2,5 salários mínimos, mas agora com juros maiores. Segundo dados do FNDE/MEC, o número de contratos para 2015 e 2016, respectivamente, é de 287 e 201 milhões, conforme citado anteriormente.

Além das mudanças das regras de contratação do FIES há um fato extremamente prejudicial, que é a inadimplência dos alunos formados. Ela foi profetizada, mas ninguém gostaria de enxergar verdadeiramente que ocorreria segundo dados do FNDE nos quais consta que mais da metade da dívida de 2016 está atrasada.

CONCLUSÃO

A educação passou por uma evolução muito lenta no decorrer desses 517 anos de descobrimento do Brasil, como pôde ser observado na história constitucional, pois toda evolução dependia da vontade política no início do Império e, posteriormente, de cada governo que assumia e encontrava outras prioridades a serem colocadas à frente da educação. E assim ocorreu até os anos 1930, quando a história da educação no país começa a passar por uma revolução com o governo Vargas, e daí por diante sem aparecer uma novidade para beneficiar o campo educacional.

Quando o Estado libera a catedrática fica muito claro que a iniciativa privada iria vir com tudo para formar os alunos que o Estado não conseguiu formar a partir dos anos 1950.

Mesmo no segundo governo ditatorial brasileiro encontramos o primeiro indício de incentivo fiscal na educação, que foi a criação do Mobral, financiado em parte pelo Imposto de Renda.

Apesar de todo o esforço do Estado em criar políticas educacionais e abrir universidades e faculdades estaduais, isso não foi suficiente para formar tantos brasileiros que necessitavam de formação acadêmica superior e, por esse motivo, teve-se que criar políticas educacionais extensivas por parte da iniciativa privada em conjunto com as políticas fiscais, fato que beneficiou ambas as partes.

A criação do PROUNI, que tem formado estudantes carentes, considerando que esses alunos terminam o curso sem dever nada para ninguém. Ao contrário do compromisso existente entre instituição de ensino e Estado: de um lado a IES deve ofertar as bolsas nas proporções que a lei exige para assim obter a isenção tributária e do outro o Estado fiscaliza a IES para verificar se está realmente cumprindo sua meta para fazer jus à isenção que a estabelece, sob pena de descredenciamento. Essa relação entre entidade e Estado funciona perfeitamente.

Em tempos de crise política e econômica, a procura pelo PROUNI tem aumentado cada vez mais, obviamente em função da própria situação do País, que gera insegurança e obriga os estudantes a optarem por programas que não geram oneração após o término do curso, como é o caso do FIES.

De toda maneira, os programas que são incentivados com algum tipo de recurso governamental são bem vistos pela população devido as altas cargas de

tributos que estão sujeitos, situação que reduz o poder aquisitivo, não restando muitas opções, que não a procura de uma formação subsidiada.

A criação do FIES facilitou e facilita a formação de milhares de estudantes por todo o país e faz com que diversas instituições de ensino particulares paguem seus tributos em dia, apesar de ficarem dependentes de parte dessa receita.

Todo esse relacionamento entre Estado e instituição é construído por meio de instituição fiscalizadora que o próprio Estado criou e que fiscaliza com muita eficiência.

Isso nos faz concluir que o Estado é mais bem fiscalizador do que executor dos serviços que são de direito da população.

E podemos sugerir que programas como o PROUNI e FIES, por exemplo, possam ser estendidos para escolas de nível médio. É claro que isso tudo acreditando na eficiência dos institutos criados pelo Estado para fiscalizar, como MEC, INEP, Receita Federal entre outras.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Estado, política educacional e direito à educação no Brasil**: “O problema maior é o de estudar”. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n39/n39a18.pdf> Acesso em 07/07/2017

BRASIL, Lei 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> Acesso em: 16/10/2016.

PORTAL BRASIL. Governo e Política. **Constituições Anteriores.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/constituicoes-antiores>. Publicado: 28/04/2012 12h25. Atualizado em 29/07/2014 08h46. Acesso em: 10/01/2016.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. **Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10/01/2016.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. **Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm> acesso em: 20/01/2017.

BRASIL. Ato adicional de 1834. **Autorizada para reformar a Constituição do Império, nos termos da carta de lei de 12 de outubro de 1832.** Disponível em < <https://portalcp2.files.wordpress.com/2010/09/ato-adicional-de-1834.pdf>> Acesso em: 20/01/2017.

CORTI, Ana Paula. Estado Novo (1937 – 1945): **Ditadura de Getúlio Vargas.** Atualizado em 28/08/2013. Disponível em: < <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm>> Acesso em: 21/01/2017

PETRIN, Natália. Constituição de 1934. Salvo em Brasil, História, 18/06/2014. Disponível em <http://www.estudopratico.com.br/constituicao-de-1934/> Acesso em: 21/01/2016.

PETRIN, Natália. Constituição de 1934. **Salvo em Brasil, História,** 18/06/2014. Disponível em <http://www.estudopratico.com.br/constituicao-de-1934/> Acesso em: 21/01/2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1.934). **Organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.** Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 21/01/2017.

BRASIL. Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930. **Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 21/01/2017.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base.** Revista Economia 7.4, 2006. p. 239-275. Disponível em: < [BRASIL. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. Histórico. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> Acesso em 21/01/2017.](https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlcio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq=> Acesso em: 21/01/2017.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (de 16 de julho de 1.934).** Organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> acesso em: 21/01/2017.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (de 16 de julho de 1.934).** Organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> acesso em: 21/01/2017.

BRASIL. Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 10 de novembro 1937. **Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte**

Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em:
 21/01/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Os Subsídios.** Disponível em:
 <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4346&rEFR=4323>> Acesso em: 10/10/2015.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. **A educação superior no Brasil**, p. 31-42, 2002. Disponível em: <
https://scholar.google.com.br/scholar?q=governo+de+Get%C3%BAlio+Vargas&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&as_vis=1&oq=> Acesso em: 21/01/2017.

A Era Vargas: Dos Anos 20 a 1945. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) > Universidade do Brasil.** Disponível em:
 <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EducacaoCulturaPropaganda/UniversidadeBrasil>> Acesso em: 22/01/2017.

BRASIL, 1.946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 DE setembro DE 1.946). **A Mesa da Assembleia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contém.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm acesso em 22/01/2017.

QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação.** O Planejamento Educacional no Brasil. 2011, p. 8. Disponível em
 <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

BOMENY, Helena. **A educação no segundo governo Vargas.** Disponível em:
<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/Educacao>
 Acesso em: 22/01/2017.

QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação.** O Planejamento Educacional no Brasil. 2011, p. 8. Disponível em
 <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 17 DE OUTUBRO DE 1.969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 22/01/2017.

BARRETO, E. *Ensino fundamental*; CUNHA, L. *Educação*; CUNHA, L. A. *Educação, Estado*; INF. Sinclair Cechin; MIN. **EDUCAÇÃO E CULTURA**. *Mobral*; PAIVA, V. *Educação*. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-brasileiro-de-alfabetizacao-mobral>> Acesso em 23/01/2017.

BRASIL. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. **MANUAL DO PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf> Acesso em: 25/03/2017.

BRASIL. DECRETO nº 19.841 de 22 outubro de 1.945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 23/05/2017.

IBGE **indica que analfabetismo cai menos entre maiores de 15 anos.** 16/11/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html> Acesso em: 23/05/2017.

QUEIROZ, Arlindo. GOMES, Leda. FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Educação. **O Planejamento Educacional no Brasil**. 2011, p. 8. Disponível em <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em 22/01/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1.988. **Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. **HISTÓRIA DA LDB.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>> Acesso em: 25/05/2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas**

suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm> Acesso 16/09/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação 2014. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf> Acesso 16/09/2017.

BRASIL. Observatório do PNE. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>> Acesso 16/09/2017.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1.996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 23/05/2017.

BRASIL, Decreto Lei 215 de 01 de julho de 1989. **Aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais.** Disponível em: < http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/DL_215_89.pdf> acesso em: 21/01/2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 36ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 242.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** 15ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2016, p. 137.

BRASIL, Lei 5.172 de 25 de outubro de 1.966. Código Tributário Nacional. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> acesso em 20/01/2017.

BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1.966. Código Tributário Nacional. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> acesso em 20/01/2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 36ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 244.

NABAIS. José Casalta. **Tributos com fins ambientais.** El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI, 50º. COIMBRA. 2008. p. 10. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/722-1115.pdf> Acesso em: 06/06/2017.

BRASIL, Lei 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> Acesso em: 16/10/2016.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio De 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 25/11/2016.

SMITH, Adam. **As Riquezas da Nações.** Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. V. II. Tradução: Luiz João Baraúna. Editora Nova Cultura. São Paulo, 1.996, p. 245-246. (Coleção os Economistas). Disponível em: <
<http://portalconservador.com/livros/Adam-Smith-A-Riqueza-das-Nacoes.pdf>> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF.** Brasília, 10 de setembro de 2004. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213imprensa.htm> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Lei 10861 de 10 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências.** Disponível em <
<http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/560/lei-n-10.861>> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. INEP- Instituto Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Acesso em: 07/07/2017.

BRASIL. Ministério d Educação. Portaria nº 1.132 de 2 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – PROUNI.** Disponível em: <
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Legislacao/portaria_1132_de_02122009_c_onap_compilada.pdf> Acesso em: 07/07/2017.

BRASIL. Ministério d Educação. Portaria nº 429 de 2 de abril de 2008. **Dispõe sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – ProUni.** Disponível em: <
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Legislacao/portaria_429_de_02042008_c_onap_compilada.pdf> Acesso em: 07/07/2017.

BRASIL. PROUNI – Programa Universidade Para Todos. **Quadro Informativo.** Bolsas Ofertadas por Unidade da Federação. Disponível em:

<<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>> Acesso em: 07/07/2017.

BRASIL. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF**. Brasília, 10 de setembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Mpv/213imprensa.htm Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualidade da Educação Superior**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4316-livretoqualidadeducacao&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 Acesso em: 07/07/2017.

BRASIL. **Ministério da Educação IGC. 2017**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/igc> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Lei 10.522 de 19 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm Acesso em 07/07/2017.

JUSBRASIL. Jurisprudência. **Inscrição no PROUNI**. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=INSCRI%C3%87%C3%83O+N+PROUNI>> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1394 de 12 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos**. Disponível em: < <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=45931&visao=anotado>> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Lei 12.087 de 12 novembro de 2009. **Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12087.htm> Acesso em 07/07/2017.

BRASIL. Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências.** Disponível em: <

http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n01_22012010.pdf>

Acesso em 07/07/2017.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso e Direto Tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.