

NOTA TÉCNICA

007/2026



IMPACTOS DAS MUDANÇAS
DO PROUNI NAS IES
PORTADORAS
DO CEBAS



MANTENEDORAS



DIRETORIA NACIONAL

Ir. Iraní Rupolo – Diretora-Presidente
Pe. Charles Lamartine – Vice-Presidente
Pe. Geraldo Adair Da Silva – Diretor 1º Secretário
Ir. Marisa Oliveira De Aquino – Diretora 2ª Secretária
Ir. Marli Araújo da Silva – Diretora 1ª Tesoureira
Ir. Carolina Mureb Santos – Diretora 2ª Tesoureira

Guinartt Diniz – Secretário-Executivo

GERENTE DA CÂMARA DE MANTENEDORAS

Fabiana Deflon | mantenedoras@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR

Roberta Guedes | ensinosuperior@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Meily Cassemiro | educacaobasica@anec.org.br

COORDENADOR DO SETOR DE ANIMAÇÃO PASTORAL

Walberson Martins | pastoral@anec.org.br

GERENTE DE COMUNICAÇÃO E MARKETING

Anna Catarina Fonseca | gerenciacomunicacao@anec.org.br

ASSESSORIA TÉCNICA

Luciana Paula Ferreira Fernandes

Liliane Aparecida Pellegrini Pereira

Marcos Henrique Barbosa Ramos

NOTA TÉCNICA

IMPACTOS DAS MUDANÇAS DO PROUNI NAS IES PORTADORAS DO CEBAS

1. A adesão das IES filantrópicas ao Prouni

As Instituições de Ensino Superior (IES) beneficentes de assistência social, também denominadas IES filantrópicas, desempenham papel estratégico na promoção do acesso à Educação Superior para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Além da relevante contribuição para a democratização do Ensino Superior, muitas dessas instituições atuam, simultaneamente, nas áreas de saúde e assistência social. Para isso, prestam atendimento a milhões de brasileiros, independentemente da existência de programas governamentais específicos de inclusão social.

A preocupação dessas entidades com os mais vulneráveis remonta ao Período Colonial. Desde então, tem se consolidado como um importante braço na execução das políticas públicas educacionais. Amparadas na Constituição Federal de 1988, art. 195, §7º, essas instituições se beneficiam de imunidade tributária para, em contrapartida, prestarem à sociedade um relevante serviço de inclusão, cidadania e emancipação humana. Atuam, muitas vezes, em regiões nas quais o Estado brasileiro é ausente e incapaz de garantir os direitos fundamentais. Neste caso, a educação.

As IES filantrópicas entendem que o próprio papel na sociedade brasileira não se reduz à oferta de um serviço, mas compreendem-se parceiras do Estado e de toda a sociedade na construção de um país justo. Elas sabem que o instrumento de transformação social de que dispõem é a excelência do serviço que prestam, de maneira que se destaca a alta qualidade do ensino, pesquisa e extensão que desenvolvem.

O CEBAS Educação permite que a população de baixa renda tenha acesso a instituições da rede privada, de Educação Básica e Superior, bem como usufrua de um ensino de qualidade em um ambiente escolar diferenciado. Na Educação Superior, as políticas do CEBAS e do Prouni interagem entre si, uma vez que as bolsas de estudo exigidas para o cumprimento dos requisitos de certificação podem ser ofertadas por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni). Dessa forma, o Governo Federal publicou a Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022 (conversão da Medida Provisória n. 1.075, de 6 de dezembro de 2021), que alterou as Leis n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar n. 187, de 16 de dezembro de 2021 (Novo Marco Regulatório do CEBAS). A partir de maio de 2022, o sistema do Prouni (SisProuni) passou por diversas mudanças com o objetivo de absorver essas mudanças.

Entretanto, as interpretações do Poder Executivo quanto às novas legislações prejudicaram, de forma significativa, as Instituições de Ensino Superior com CEBAS aderentes ao Prouni e,

consequentemente, a própria sociedade. Com a intenção de equalizar tais prejuízos, a ANEC tem buscado manter diálogo institucional com o Poder Executivo, para que ambas as políticas públicas possam coexistir de forma harmoniosa e sustentável.

Segundo dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na época das mudanças no SisProuni, o Censo do Ensino Superior no ano de 2021 apontava que, no Brasil, existiam 2.574 instituições de Ensino Superior. Dessas 289 eram públicas e 2.285 privadas: aproximadamente, 89% das IES eram particulares, das quais 288 IES (13%) eram instituições filantrópicas certificadas pelo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Das IES filantrópicas, 194 instituições (67%) eram aderentes ao Prouni, em 2021, enquanto das IES privadas apenas 53% eram aderentes, ou seja, as IES filantrópicas demonstravam maior interesse em apoiar o Prouni do que as IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes. **Das 194 IES filantrópicas aderentes ao Prouni, em 2021, 110 eram IES católicas (57%).**

Em 2021, considerando o critério de concessão de bolsas de estudos para as instituições detentoras do CEBAS, participantes do Programa Universidade para Todos (Prouni) – matrículas com bolsas integrais e parciais de 50% –, mais de 88 mil alunos em condição de vulnerabilidade social estudavam com gratuidade em instituições filantrópicas de Ensino Superior. Isso representa 21% do total dos estudantes beneficiados pelo Prouni.

Caso se observe cursos que têm alta procura no mercado educacional, como Direito e Medicina, tem-se, por exemplo, para os cursos de Direito, em 2021, mais de 12 mil estudantes atendidos com gratuidade em instituições filantrópicas de Ensino Superior, o que representa 25% do total dos alunos bolsistas do Prouni nos cursos de Direito. Para os cursos de Medicina, em 2021, considerando o mesmo indicador, foram mais de 3 mil alunos beneficiados pelas IES filantrópicas, o que corresponde a 40% dos alunos beneficiados no Prouni neste curso.

Outro ponto importante é a excelência do ensino como marca das IES filantrópicas. Em 2019, considerando o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), a nota das IES filantrópicas supera, em média, 4% a das IES privadas. Em muitos casos, as instituições filantrópicas são a única oportunidade de acesso para a população local ao Ensino Superior, com qualidade diferenciada na formação. Isso é um fator decisivo no desenvolvimento econômico e social de certas regiões do país, como o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste.

2. O problema em questão

Refazendo o percurso das tramitações legais recentes, a Medida Provisória n. 1.075, de 6 de dezembro de 2021, alterou a regra da concessão de bolsas: de uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes (regra 1:9) para uma bolsa de estudo integral para cada 10,7 pagantes (regra 1:10,7). Essa regra foi aplicada pelo Prouni às IES filantrópicas no 1º semestre de 2022, o que as obrigou a

firmarem novo Termo de Adesão, sem qualquer outra opção, ainda que não estivessem com os Termos de Adesão vencidos, ou seja, mesmo aqueles com prazo inferior a 10 anos. Entre os motivos expostos para a publicação da Medida Provisória, estava a calamidade pública de covid-19, que ocasionou o aumento da evasão e a inadimplência na educação privada.

Assim, 10 dias após a edição da Medida Provisória, foi publicada a Lei Complementar n. 187, de 16 de dezembro de 2021, que estabeleceu a proporção de uma bolsa de estudo para cada cinco alunos pagantes (regra 1:5), como era previsto na antiga lei do CEBAS, Lei n. 12.101/2009. Assim, para que as IES filantrópicas pudessem usufruir de imunidade tributária constitucional, garantida pela lei anterior e pela nova lei do CEBAS, Lei Complementar n. 187/2021, as IES com CEBAS concederam bolsas adicionais no Prouni para o alcance da proporção da regra de 1:5, pois a nova lei do CEBAS já estava em vigor antes da finalização da emissão do Termo de Adesão/Aditivo do Prouni, mesmo que a nova Medida Provisória do Prouni considerasse, no Termo de Adesão do 1º semestre de 2022, a proporção de 1:10,7 para bolsas obrigatórias. Em uma das notas técnicas, o MEC afirma que as IES não apresentaram questionamentos à alteração da proporção para 1:10,7 e que se esqueceram de que tinham a opção de conceder bolsas adicionais para o alcance da proporção estabelecida na Lei Complementar.

O setor filantrópico compreende a importância do Prouni como política pública e opta pela adesão ao programa, geralmente, a fim de garantir maior transparência e alinhamento com a política educacional vigente. É entendimento das IES filantrópicas que o Prouni é um potente instrumento de inclusão social, que tem resultado em importantes melhorias na vida dos estudantes beneficiados e da sociedade brasileira como um todo.

Outra informação importante é que, apesar de, em números absolutos, a quantidade de IES privadas ser muito maior e, conseqüentemente, o volume de bolsas ofertadas pelo Prouni superar, em termos absolutos, a oferta das IES filantrópicas, um estudo do FONIF (Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas) demonstra que, proporcionalmente, as IES que gozam do CEBAS aderem mais ao Prouni que as IES privadas:

A partir da avaliação inicial dos indicadores apresentados é possível constatar o dobro da representatividade e importância do Prouni nas instituições filantrópicas. Comparando o total de bolsas de estudo Prouni com o total de alunos matriculados, a representatividade das bolsas Prouni nas filantrópicas foi de 14% enquanto a representatividade para as privadas (não filantrópicas) foi de 7%.

Historicamente, as IES filantrópicas têm priorizado a concessão de gratuidades, por meio do Prouni, em razão de três fatores principais:

- a valorização do programa como política pública educacional;

- a possibilidade de acesso para candidatos oriundos de todo o território nacional;
- a maior transparência para o processo seletivo dos bolsistas, assegurada pelo SisProuni.

Apesar da simetria entre a proporção exigida pelo Prouni, pela revogada Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, e o disposto na Lei Complementar n. 187, de 16 de dezembro de 2021, de conceder uma bolsa de estudo integral para cada 5 alunos pagantes e para o cumprimento dessa proporção a entidade poder oferecer, em substituição, bolsas de estudo parciais, observada a condição de no mínimo uma bolsa integral a cada 9 pagantes, houve conflito operacional entre as modalidades. Isso porque a promulgação da Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022 (conversão da Medida Provisória n. 1.075, de 2021), alterou as Leis n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar n. 187, de 16 de dezembro de 2021, para mudar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni). A nova lei trouxe alguns aportes necessários para a ampliação do Prouni, os quais, indiscutivelmente, precisavam ser contemplados, haja vista o cenário econômico dos últimos anos. Um exemplo foi a inclusão dos estudantes oriundos da rede privada como beneficiários do programa, considerando que os altos índices de inflação corroeram o poder aquisitivo das famílias.

Contudo, além das justas alterações nos critérios de candidatura ao Prouni, foram implementadas mudanças no cálculo da proporcionalidade das bolsas que trouxeram impactos às IES filantrópicas. Ocorreram, ainda, alterações que resultaram na composição das bolsas adicionais no cálculo do POEB, no Prouni, para isenção de impostos e contribuições das instituições com fins de lucro, conforme o §8º do art. 5º. da Lei n. 11.096/2005.

No entanto, as mudanças que beneficiaram as instituições privadas afetaram, de forma substancial, as IES filantrópicas, as quais, sem os volumosos recursos da iniciativa privada, se veem sobrecarregadas com a geração de uma quantidade significativamente superior de bolsas de estudo, o que produziu impactos de ordem administrativa, acadêmica, pedagógica, organizacional e financeira.

Dessa forma, as alterações efetuadas no SisProuni, decorrentes da interpretação do órgão público dos novos dispositivos legais, especialmente a nova Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022, acarretam diversos problemas para as IES filantrópicas que foram somados aos já existentes no SisProuni, como os listados a seguir.

(A) Bolsas do Prouni desconsideradas para fins de CEBAS

As bolsas concedidas anteriormente, por meio do Prouni, como adicionais, na categoria integral ou parcial de 50%, com o objetivo de atingir a meta de uma bolsa de estudo integral para cada 5 alunos pagantes, foram totalmente desconsideradas, sob o argumento de não serem bolsas obrigatórias para o programa. Entretanto, tais bolsas foram concedidas em razão da regra aplicada

pelo SisProuni à época ser de 1:9 (uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos pagantes) e que, para atender a lei do CEBAS, as IES filantrópicas ofertavam bolsas adicionais às obrigatórias (1:9) no Prouni, com vistas a cumprir com a proporção de 1:5 (uma bolsa de estudo integral para cinco alunos pagantes).

(B) Bolsas CEBAS desconsideradas no cálculo do SisProuni infringindo a LC n. 187/2021

Também foram desconsideradas as bolsas CEBAS próprias da instituição, concedidas nos períodos anteriores, de acordo com o dispositivo legal vigente, e contabilizadas nos respectivos Demonstrativos Financeiros como gratuidade concedida e permitidas pela nova legislação até que haja a conclusão do curso pelo estudante beneficiado. As bolsas concedidas em períodos anteriores, de acordo com a legislação vigente, não foram consideradas pelo SisProuni no cálculo da oferta de bolsas a partir do 2º semestre de 2022. Isso gerou um acréscimo de bolsas que ultrapassou, muitas vezes, a capacidade de instalação da IES.

(C) Cronograma do Prouni impacta negativamente o CEBAS com a suspensão das bolsas

O cronograma do Prouni é incompatível com o período letivo para ingresso nas IES, o que ocasiona suspensão da bolsa para ingresso dos alunos no período letivo seguinte e descompasso com os calendários acadêmicos. Esses casos são frequentes. Isso porque, raramente, a concessão de bolsas é concluída nas primeiras chamadas do Prouni, o que gera dificuldades para as IES filantrópicas, uma vez que a vaga foi ofertada, porém tardiamente preenchida. Como resultado, gera descompensação das matrículas ativas para prestação de contas do CEBAS.

(D) Período de compensação das bolsas incompatível com CEBAS

Outra situação provocada pelo Prouni e que impacta negativamente as IES com CEBAS é a geração de compensação de bolsas de estudo para o próximo período letivo (dos bolsistas evadidos e de vagas de bolsas não preenchidas). Para o CEBAS, essa situação é inaceitável, tendo em vista que a regra 1:5 de bolsas de estudo exigida pela lei deverá ser aplicada e a concessão comprovada no mesmo exercício fiscal, e não no vindouro. O SisProuni, para o cálculo de bolsas de estudo obrigatórias, considera apenas os ingressantes matriculados em um semestre (primeiro semestre com ingressantes do primeiro semestre e segundo semestre com ingressantes do segundo semestre de cada ano), o que gera uma visão parcial para o cômputo das bolsas. Para firmar o termo aditivo do 1º semestre de cada ano, por exemplo, as IES informam apenas os ingressantes matriculados nos primeiros semestres dos anos anteriores, além da estimativa de ingressantes para o primeiro semestre do ano subsequente. Deve-se lembrar que a realidade das IES, no fim de dezembro, é muito diferente daquela no fim do 1º semestre de cada ano. Por isso, aplicar a regra de cálculo sobre um número de matrículas que não é mais realidade pode levar as IES a concederem bolsas em percentuais diferentes do que deveriam, para mais ou para menos, mostrando-se um cálculo injusto.

(E) Evasão de bolsistas no Prouni impacta em novas concessões para fins de CEBAS

A evasão de bolsistas e as dificuldades de acesso ao Ensino Superior, em razão do quadro de calamidade pública nacional, decorrente da crise sanitária ocasionada pela pandemia de covid-19, que justificou a MP n. 1.075/2021, a qual beneficiou as IES com finalidade lucrativa quanto à consolidação da utilização do estoque de bolsas no cálculo do POEB, não fizeram com que fossem adotadas medidas similares para as IES filantrópicas, de modo que estas foram penalizadas pelo súbito acréscimo de bolsas, muitas vezes, além da capacidade instalada.

Além disso, a evasão do bolsista do Prouni impacta na reposição da bolsa com vistas à prestação de contas para o CEBAS, uma vez que essa vaga será ofertada e talvez preenchida somente no próximo ano. Entretanto, para a manutenção do CEBAS, a IES filantrópica deve cumprir a proporção estabelecida dentro do mesmo ano, ou seja, há um conflito entre as regras do SisProuni e o CEBAS após a publicação da Lei n. 14.350/2022.

(F) Prouni está obrigando a dupla aplicação da regra 1:5 às IES com CEBAS

Com a introdução da Lei n. 14.350/2022, o SisProuni passou a calcular a regra de 1:5 sobre a base total de matriculados e desconsiderou grande parte das bolsas concedidas para fins de CEBAS pelas IES. No entanto, as IES já cumpriam essa proporção na base total de alunos matriculados e ignoravam as bolsas concedidas anteriormente a essa lei. É como se as IES filantrópicas nunca tivessem cumprido essa proporção, considerando apenas a aplicação da regra 1:9, exigida anteriormente pelo Prouni, e ignorando a proporção de 1:5 do CEBAS, sendo que as IES a cumpriam totalmente.

Um aspecto particularmente relevante é que a aplicação da lei está retroagindo aos ingressantes matriculados a partir de 2005, e não a partir da publicação, o que não se sustenta nem operacionalmente nem juridicamente, uma vez que a própria Constituição Federal, pelo art. 5º, inciso XXXVI, dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. No plano do sistema jurídico, a retroatividade das leis é autorizada com reservas, isto é, só pode ser aplicada desde que não resulte gravame à segurança jurídica das relações já consolidadas. A aplicação retroativa da lei é permitida para beneficiar o contribuinte, na seara tributária, ou, ainda, quando a lei for meramente interpretativa. Nesse caso, como se vê, a aplicação retroativa da lei implica em prejuízo às IES, uma vez que desconsidera o legado real que as instituições deixaram e considera contextos de ingresso na Educação Superior de mais de uma década atrás e que, como se sabe objetivamente, não existem mais.

(G) Cálculo do SisProuni reduz vagas de pagantes na estimativa de ingresso

Antes da publicação do Decreto n. 11.149/2022, as IES estavam autorizadas a ampliar o número de vagas nos cursos para acomodar as bolsas do Prouni. Após a publicação do referido decreto, as IES precisam de uma “autorização” do MEC para comportar os prounistas nos cursos de

Medicina e Direito. Caso contrário, eles ocuparão as vagas autorizadas, o que reduz a entrada de alunos pagantes que proverão a sustentabilidade das IES para admitir os bolsistas.

Cabe destacar que, mesmo com autorização prévia de ampliação das vagas para os demais cursos (Decreto n. 5.493/2005 alterado pelo Decreto n. 11.149/2022), o SisProuni abate as bolsas para todos os cursos quando a IES informa o total das vagas autorizadas, como se as bolsas estivessem dentro dessa estimativa.

Ocorre, ainda, que as bolsas obrigatórias geradas pelo programa, somadas às bolsas suspensas de semestres anteriores do Prouni, extrapolam, em alguns cursos, a capacidade da IES em alguns períodos. Isso decorre de cronogramas tardios do Prouni e da parametrização do SisProuni. Além disso, nos cursos de Medicina e Direito, o aumento exige autorização prévia da SERES, conforme disposto no parágrafo único do inciso II do art. 11 do Decreto n. 11.149/2022. Contudo, o pedido de aumento tem sido acolhido por meio de portaria publicada somente após a finalização da emissão dos termos de adesão/aditivos do 1º semestre de cada ano, o que gera insegurança para as entidades.

Nota-se, nesses casos, uma incongruência entre as normativas editadas, de maneira que as IES não têm segurança operacional e jurídica para dar seguimento ao processo de adesão ao Prouni. Isso porque, uma vez não autorizada a ampliação, implicará na redução de vagas de pagantes para comportar os bolsistas. Vale ressaltar que, nas IES privadas, naturalmente, são os pagantes que contribuem para manter os bolsistas.

(H) Prouni aplica medidas mais brandas para IES com fins lucrativos

Apesar de ser uma prática das IES com finalidade lucrativa utilizarem os estoques de bolsas do Prouni para o cálculo do POEB, a Lei n. 14.350/2022 institucionalizou essa prática. Assim, as IES privadas podem usufruir das bolsas de estudo excedentes para isenção. Entretanto, as IES com CEBAS não puderam usufruir das bolsas adicionais, no SisProuni, concedidas anteriormente às alterações provocadas pela Lei n. 14.350/2022, o que reforça a percepção de que as alterações no regimento legal do Prouni geraram benefícios desiguais para as IES beneficentes e não beneficentes.

(I) Prouni não considera outros benefícios permitidos pela lei do CEBAS

A Lei Complementar n. 187/2021, por primar não só pela inclusão no Ensino Superior, mas, também, pela permanência do estudante no curso que escolheu, mostra-se muito mais abrangente, pois permite que as IES, mesmo as aderentes ao Prouni, concedam benefícios ao estudante, além das bolsas de estudo. Isso possibilita às instituições computar tais benefícios para o cumprimento das proporções exigidas (regra 1:5). Contudo, o SisProuni ignora essa lei complementar e entende que somente bolsas de estudo podem ser consideradas para o cumprimento da regra. Novamente,

explicita-se não apenas o conflito entre as legislações, bem como a inoperância do SisProuni após as mudanças na lei. Isso gera insegurança às IES quanto à concessão de tais benefícios, tendo em vista que, no próximo semestre/ano, não é certeza de que tais benefícios poderão ser mantidos.

(J) Prouni não considera as bolsas parciais de 50% obrigatórias no cômputo da regra de 1:5

O SisProuni, ao calcular as bolsas obrigatórias, desconsidera totalmente as bolsas Prouni parciais de 50% obrigatórias concedidas. Então, quando a IES opta por conceder bolsas parciais de 50% pelo Prouni para atender estudantes com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo e inferior a 3 salários-mínimos (permitido pela LC n. 187/2021), o sistema permite a concessão, mas não computa como bolsas CEBAS para a regra de 1:5. Com isso, ignora completamente as regras do CEBAS.

(K) Ociosidade crescente no Prouni

Além do aumento nos índices de evasão, o Prouni vem enfrentando uma ociosidade cada vez maior, em virtude da ausência de candidatos. Há excesso de candidatos para alguns poucos cursos e ausência para todos os demais, inclusive para concorrer às bolsas integrais. Os cronogramas tardios podem estar contribuindo para essa ociosidade.

(L) Bolsas de pós-graduação *stricto sensu*

As IES aderentes ao Prouni são as únicas que podem conceder bolsas na pós-graduação *stricto sensu* para fins de CEBAS. Entretanto, ao aderir ao Prouni, as IES ficam impedidas de terem essas bolsas computadas para fins de CEBAS, porque o cômputo do sistema sempre irá desconsiderá-las e as IES sempre deverão acrescer as bolsas a serem concedidas na graduação como se não as tivessem concedido.

(M) Bolsas concedidas a trabalhadores e dependentes

A LC n. 187/2021 permite que as IES aderentes ao Prouni considerem como bolsas CEBAS – até o limite de 20% – aquelas concedidas a trabalhadores da própria instituição e respectivos dependentes, desde que atendidas as condições socioeconômicas, que sejam em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho. Entretanto, o Prouni permite apenas 10%. Dessa forma, as IES não conseguem considerar o limite permitido.

(N) Prouni subestima o papel social das IES no contexto local e regional

As Instituições de Ensino Superior exercem um papel fundamental no desenvolvimento local e regional, como parte da responsabilidade social, e atuam como agentes de transformação frente às comunidades onde se inserem. Elas conhecem e entendem as dificuldades dos diversos setores

produtivos, respondem às demandas profissionais da região e contribuem para alavancar a economia local e regional. Entretanto, mesmo conhecendo e, muitas vezes, afirmando, em seus Projetos Pedagógicos de Cursos e Planos de Desenvolvimento Institucional, qual e como será essa contribuição, o SisProuni dificulta que as IES filantrópicas cumpram adequadamente a própria função, uma vez que, ao aplicar a regra de 1:5 por local de oferta, curso e turno, e sendo o Prouni um programa nacional, as IES ficam impossibilitadas de gerir, de forma eficiente e inteligente, a distribuição das bolsas entre os cursos e turnos.

Quando o SisProuni aplicou a regra de 1:5, por curso e turno, desconsiderou que as IES, exemplificadamente, podem ter uma demanda maior para cursos noturnos do que para do turno matutino, no que tange a vagas de bolsas, uma vez que a população de baixa renda opta por cursos noturnos, a fim de exercer atividade remunerada durante o diurno para auxiliar na renda familiar.

A aplicação da regra de 1:5 por curso/turno desconsidera demandas de formação profissional locais e regionais. Além disso, a demanda maior de vagas nos cursos de Medicina e Direito nem sempre atende às necessidades locais e regionais, que podem apresentar maior demanda em cursos na área de meio ambiente, agronegócio, portuária, energias ou engenharias, dependendo de quais setores da economia estão mais evidenciados naquela região.

3. Impactos nas IES filantrópicas ocasionados a partir de 2022

Embora a discussão apresentada até aqui possa parecer restrita à metodologia de cálculo das bolsas, trata-se de um impacto real e, por vezes, dramático que se impõe sobre as IES filantrópicas. Essas são instituições históricas, sem finalidade de lucro, que gerenciam os próprios recursos financeiros e humanos de maneira responsável e solidária, comprometidas com o impacto social e, sobretudo, empenhadas em oferecer a melhor formação possível aos estudantes, tanto do ponto de vista acadêmico quanto humanístico. Independentemente do tamanho da instituição e da categoria administrativa (universidades, centros universitários ou faculdades), o impacto trazido pela nova fórmula de cálculo do Prouni mostra-se uma sobrecarga que as entidades ainda estão enfrentando, sobretudo porque as mudanças realizadas não respeitaram o princípio da aplicação gradual da lei.

Procuramos enumerar, a seguir, algumas situações concretas que exemplificam e explicitam os impactos. No fim das contas, o que as IES filantrópicas reivindicam é que o Prouni seja justo e permita a elas continuar a oferecer o importante serviço que prestam às pessoas de baixa renda.

CASO 1

Quando o novo cálculo foi introduzido no SisProuni, o sistema retroagiu ao ano de 2005, como se a IES não cumprisse, em períodos anteriores, as proporções de bolsas exigidas em lei. Assim, uma instituição que se preparou para receber 4.200 estudantes no processo seletivo, de acordo com a simulação feita no SisProuni, deverá ofertar 1.103 bolsas, o que corresponde a mais de 26% das

vagas ofertadas. Soma-se a essas 1.103 bolsas outras 217, suspensas no semestre anterior, as quais, por razões de atraso no cronograma do Prouni, não foram ocupadas no período letivo a tempo.

Com o número superior a 31% de bolsistas calculado pelo SisProuni, a IES precisará criar 30 novas turmas excedentes, o que implica a adição de 720 horas de trabalho, além das horas orçadas (considerando-se apenas os docentes), e exigirá a contratação de pelo menos 36 novos docentes em tempo integral. A ampliação do número de estudantes seria plenamente aceitável caso as IES tivessem condições de se planejar adequadamente nos âmbitos administrativo, financeiro e acadêmico.

Contudo, a súbita inclusão de um número elevado de estudantes traz transtornos e colocam em risco a qualidade do ensino:

- sobrecarga nos laboratórios, que não têm capacidade técnica para acolher tantos estudantes de uma vez;
- indisponibilidade de vagas de estágio, especialmente na área da saúde, que já não comporta mais os estudantes;
- desequilíbrio nas contas da instituição, que vem tentando se recuperar dos desgastes da pandemia, com o aumento de 8 milhões de reais nas despesas anuais, sem contar os eventuais investimentos em infraestrutura que serão necessários para acolher tantos estudantes.

A IES observa, ainda, que o cálculo retroativo das bolsas, desde 2005, duplica o legado, uma vez que as bolsas CEBAS concedidas anteriormente passam a ser desconsideradas. Nota-se que o SisProuni atribui, incoerentemente, saldo negativo de bolsas à instituição.

CASO 2

Uma instituição de pequeno porte e de grande relevância regional oferece 260 vagas de bolsas Prouni num processo seletivo que comporta, ao todo, 380 estudantes (considerando o número autorizado de vagas). Dessa forma, as bolsas representam 68% do ingresso; praticamente $\frac{2}{3}$ do total de alunos. Todos os problemas pronunciados se repetem, acrescentando-se o fato de que a instituição tem dificuldades na contratação de docentes e já prevê um prejuízo pedagógico no que concerne ao atendimento personalizado a cada estudante. Além disso, a instituição necessitará de investimentos imprevistos em infraestrutura e, sem dispor dos recursos, optou por fazer um empréstimo bancário na cifra de 3 milhões de reais.

CASO 3

A instituição partilhou especificamente o caso do curso de Medicina, para o qual há 170 vagas/ano autorizadas pelo MEC. O novo cálculo, no SisProuni, indicou que a instituição deverá oferecer, só neste curso, 90 vagas a mais do que a quantidade autorizada. Como existe uma normativa que impede o aumento tácito de vagas para acomodar os estudantes do Prouni, a instituição ofertou 110 vagas gratuitas de um montante de 170, ou seja, 64% dos novos alunos são bolsistas – somando-

se às 19 vagas remanescentes do semestre anterior que não foram ocupadas por descompasso entre a execução do cronograma do Prouni e o calendário acadêmico.

Com essa mudança, a IES teme que a segurança financeira para manter toda a estrutura física, de laboratórios e serviços agregados altamente especializados seja posta em risco. A instituição não tem como ampliar os laboratórios, que são de excelência, e cogita organizar uma logística de revezamento, que poderá comprometer a qualidade da aprendizagem.

CASO 4

Uma instituição de grande relevância regional também relatou a situação com os cursos de Medicina e Direito. Salientou como o cálculo retroativo das bolsas trouxe um impacto negativo. Acerca do curso de Medicina, a IES relatou que a necessidade de reiterar o legado de estudantes pagantes desde 2005 elevou o número de bolsas das 20 previstas para 117, ou seja, quintuplicou. Com isso, a soma do número de bolsas e a previsão de pagantes para ingresso, no 1º semestre de 2023, excederam o número de vagas autorizadas e o SisProuni não permitiu que se prosseguisse com a adesão.

Já no curso de Direito, a IES relatou que a fórmula que computa os ingressantes retroativamente implicou na concessão de 26 bolsas integrais, número que supera a previsão de 25 pagantes para ingresso no 1º semestre de 2023.

CASO 5

Outra IES relata desafio parecido: o cálculo de bolsas usando a base retroativa faz com que, nos cursos de Medicina e Psicologia, o número de estudantes ultrapasse o total de vagas: aproximadamente, 20 estudantes em cada curso. Além disso, a IES precisa lidar com as bolsas suspensas do semestre anterior, que, para os devidos efeitos no e-MEC, são vagas consideradas no semestre real de ingresso. Assim, os 80 estudantes que tiveram as bolsas suspensas, no 2º semestre de 2022, ingressaram academicamente no 1º de 2023. O maior número de bolsas suspensas ocorreu no curso de Medicina, em virtude de as aulas terem iniciado no mês de julho/2022, somado às especificidades da metodologia utilizada pelo curso (PBL – *Problem Based Learning*), que é modular e se conclui a cada 8 semanas. Com o cronograma estabelecido pelo Prouni, não foi possível que os bolsistas se matriculassem a tempo. Assim, ficaram as bolsas suspensas para ingresso no semestre seguinte. Ademais, a IES prevê um investimento imediato de 600 mil reais na ampliação do espaço físico e ainda precisará organizar um ajuste na UPA e na UBS ligadas à faculdade de Medicina para comportar o número de estudantes. Todas essas mudanças, note-se, estavam fora do orçamento da IES.

CASO 6

No cálculo de ingressantes para o 1º semestre de 2023, o número de bolsas excedeu a capacidade da IES, de modo que, no curso de Medicina, por exemplo, o total de bolsistas será 14%

superior ao de pagantes. A IES ressalta que essa desproporção inviabiliza o curso de Medicina, que tem alto custo operacional. O impacto previsto apenas para esse curso será de 8 milhões de reais por ano e, considerando-se a duração média do curso de Medicina, ao fim de 6 anos, a instituição terá um impacto de quase 50 milhões de reais.

CASO 7

A situação dessa IES é semelhante às demais, sobretudo no que diz respeito ao curso de Medicina. Nesse caso, contudo, a instituição relata um impacto pedagógico muito relevante: as turmas, até então, eram organizadas com 45 alunos. Com isso, já se prevê a ampliação de turmas para manter a continuidade das estratégias pedagógicas e metodológicas. Além disso, a IES indica que serão necessários, de imediato, investimentos em infraestrutura que somam cerca de 200 mil reais. Também considera que haverá um grande risco social, pois estudantes vindos de outros estados precisarão de apoio financeiro para se manterem. Diante da demanda de investimentos, a IES não conseguirá auxiliar tais estudantes.

CASO 8

Para mostrar que, embora os impactos nos cursos de Medicina sejam muito preocupantes, o caso dessa instituição, que não oferece esse curso, comprova o quanto a nova base de cálculo do SisProuni é incorreta: além do cálculo retroativo a 2005, que já foi demonstrado como injusto e irreal, o SisProuni não permite, como outrora, a inclusão das bolsas da própria universidade oferecidas no âmbito do CEBAS. Além disso, a IES constatou que, durante a simulação, não foi possível mais retornar à opção 1:9, como seria natural fazer; afinal, trata-se de uma simulação. Assim, a IES não conseguiu avaliar as opções de ofertas garantidas por lei às IES filantrópicas.

Seguindo a única fórmula disponível no SisProuni, a IES deverá oferecer ao todo 584 bolsas, ou seja, 301 bolsas a mais do que seria caso o cálculo fosse feito da forma anterior. De tal maneira, a instituição estima ser necessária a contratação de 60 novos docentes, 60 monitores, 10 técnicos de laboratório e 3 assistentes sociais, a fim de garantir a mesma qualidade que sempre ofereceu. Estima-se que o impacto financeiro, com o aumento do número de alunos bolsistas, seja da ordem de 3 milhões de reais por ano, o que totaliza cerca de 15 milhões de reais para cobrir os créditos dos cursos.

Em função do cronograma de acolhimento dos novos bolsistas Prouni, há o risco de ser necessária a criação de turmas apenas para eles, o que prejudica a inclusão e a diversidade no ambiente universitário. O aumento do número de bolsistas também colocará em risco o programa de inclusão e permanência dos estudantes, mantido com verbas da própria IES; com isso, não será possível oferecer alimentação e transporte a todos.

4. Encaminhamentos do Ministério da Educação

Os casos aqui relatados reforçam os problemas enumerados no item 2 desta Nota Técnica e revelam, de modo muito palpável, a situação de incompatibilidade entre o cálculo de bolsas e a real

capacidade das instituições. Além das despesas imprevistas, as IES precisam lidar com as incongruências que prejudicam a qualidade pedagógica da formação que entregam. O cálculo errado feito pelo SisProuni, que desrespeita a Lei Complementar n. 187, 16 de dezembro de 2021, e o Decreto n. 11.791, de 21 de novembro de 2023, impõe uma regra injustificada sobre o legado. Desde a adesão ao programa em 2005, quadruplicou e, em alguns casos, até quintuplicou o total de bolsas que, em muitas situações, como se viu, supera o número de alunos pagantes. Os dados apresentados indicam que a atual sistemática pode comprometer a sustentabilidade econômico-financeira de parte das instituições filantrópicas. Assim, o que se observou é que as IES filantrópicas se depararam com duas opções:

- 1) reduzir o número de ingressantes pagantes para matricular os bolsistas e, assim, manter a capacidade instalada; ou
- 2) readequar as instalações para suportar o número total de novos ingressantes bolsistas e pagantes.

Em ambos os casos, as instituições são injustamente penalizadas. Isso as leva a tomar decisões administrativas inevitáveis: fechamento de cursos, corte de investimentos em outras áreas, com prejuízo especial à pós-graduação *stricto sensu*, e, em última instância, desistência do Prouni.

É importante recordar que o CEBAS não significa que as IES filantrópicas não devam ser autossustentáveis. Elas, como instituições, devem respeitar o próprio estatuto social e agir com responsabilidade fiscal. É preciso haver um equilíbrio nas contas e garantir a excelência do ensino. Dessas responsabilidades, as IES filantrópicas não podem se esquivar. O que aqui se pleiteia, portanto, é um ajuste no SisProuni, para que se continue atendendo à legislação do CEBAS, por meio do programa, de forma a coexistirem as duas políticas fundamentais para a inclusão social.

Aliás, é urgente sublinhar que as reivindicações das IES filantrópicas que apresentaremos a seguir não visam à diminuição de bolsas, mas à quantidade correta, justa e exequível.

5. Reivindicações

Diante de tudo o que foi apresentado, enumeramos as seguintes reivindicações.

- (1) O apoio nos projetos de lei que tratam da revogação do art. 11-A da Lei n. 11.096/2005, introduzido pela Lei n. 14.350/2022, e as alterações do art. 21 da Lei Complementar n. 187/2021, promovidas pela Lei n. 14.350/2022.
- (2) A correção do SisProuni, no que diz respeito ao cálculo de bolsas, com base no legado retroativo à adesão em 2005.
- (3) O SisProuni deve atender à legislação do CEBAS, de forma que todas as bolsas, sem exceção, concedidas pelas IES com CEBAS, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), bolsas integrais ou parciais de 50%, e aquelas concedidas antes da publicação da Lei n.

14.350/2022, sejam consideradas no cômputo das bolsas das IES para efeitos de CEBAS dentro do sistema (bolsas adicionais concedidas até o ano de 2024/1).

- (4) Todas as bolsas integrais e parciais de 50%, da própria IES, concedidas a estudantes com o mesmíssimo perfil socioeconômico estabelecido pela Lei n. 12.101/2009 e mais recentemente pela Lei Complementar n. 187/2021, sejam consideradas no cômputo das bolsas CEBAS pelo SisProuni, em cumprimento aos arts. 21 e 26 da LC n. 187/2021 (bolsas concedidas fora do Prouni em cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, antes e depois da atual legislação do CEBAS).
- (5) O Prouni deve oferecer um tratamento equânime entre as IES filantrópicas e as demais, em relação ao cômputo das bolsas de estudo para fins de CEBAS, e englobar, no cálculo, as bolsas elencadas nos dois itens anteriores, uma vez que, na atual forma do sistema, as IES filantrópicas não podem usufruir de todo o estoque de bolsas CEBAS.
- (6) O MEC deve realizar uma consulta pública com o setor filantrópico, SERES e SESU, a fim de definir parâmetros de alinhamento entre CEBAS e Prouni.
- (7) Os órgãos governamentais que regulam o Prouni não devem onerar as IES filantrópicas nem imputar a elas a obrigação de concederem, duplamente, a proporção de bolsas de estudo. As IES filantrópicas querem continuar juntas com o MEC na concretização dessa política pública de inclusão e de acesso ao Ensino Superior.
- (8) As IES filantrópicas devem ser autorizadas a ampliar o número de vagas anuais nos cursos, com bolsas de estudo concedidas pelo Prouni, independentemente do curso, sem a necessidade de autorização prévia da SERES.
- (9) Os cálculos de bolsas realizados pelo SisProuni devem atender às especificidades da Lei Complementar n. 187/2021 ou serem flexibilizados, para que as IES possam atendê-la.

As IES filantrópicas ainda insistem no diálogo e buscam cooperação do MEC para uma solução administrativa desse impasse, com o objetivo de perpetuação do Prouni, pelo qual tanto se entusiasma e verdadeiramente acreditam como efetiva política pública de inclusão e de diminuição da desigualdade social.

6. Agradecimento

Agradecimentos aos empenhados voluntários ligados às IES filantrópicas que cuidaram dos aspectos técnicos, jurídicos e operacionais desta Nota Técnica; às IES filantrópicas que expuseram seus problemas com o Prouni para a confecção dos estudos de caso do item 3 desta Nota Técnica.