

UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO¹

RESUMO: Este artigo analisou os diferentes mecanismos de repasse de recursos públicos ao setor privado de ensino, bem como os valores envolvidos. Serão apresentados os dados referentes a: 1) destinação direta de recursos, caso do Sistema “S”, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dos convênios na educação infantil e especial; 2) renúncia fiscal, como é o caso do desconto padrão de imposto de renda da pessoa física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da isenção de tributos das entidades sem fins lucrativos; e 3) subsídios ao financiamento estudantil, como é o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Os resultados obtidos indicam que, em 2014, o montante total destinado ao setor atingiu 0,58% do Produto Interno Bruto (PIB), um índice que representa 56% de todo gasto federal com manutenção e desenvolvimento do ensino no período. Os dados indicam também uma preocupante ampliação da destinação de recursos para o setor, em especial por meio do FIES.

Palavras-chave: Recursos públicos para o setor privado de ensino. Privatização do ensino. Gastos públicos com educação.

AN ANALYSIS OF THE ALLOCATION OF PUBLIC FUNDS, DIRECTLY OR INDIRECTLY, TO THE PRIVATE SECTOR OF EDUCATION IN BRAZIL

ABSTRACT: This article analyzes the different mechanisms of transfer of public resources to private sector education as well as the amounts involved. Data will be presented relating to 1) direct allocation of funds to the private sector, such as “S” System, Pronatec and partnerships with private sector in early childhood and special education; 2) Tax Waiver, such as tax reduction for taxpayers who have children in private schools, the Programa Universidade para Todos (ProUni) and tax exemption for non-profit schools; and 3) subsidies to student loans, such as Student Loan Fund (FIES). The results indicate that in 2014 the total amount for the sector reached 0.58% of GDP, an index that represents 56% of all federal spending on maintenance and development of education in the period. The data also indicate a worrying expansion in the allocation of resources for the sector, in particular through the FIES.

Keywords: Public funds for the private sector of education. Privatization of education. Public spending on education.

¹Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Departamento de Educação, Informação e Comunicação – Ribeirão Preto (SP), Brasil. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br
DOI: 10.1590/ES0101-73302016157682

UNE ANALYSE DE LA RÉPARTITION DES FONDS PUBLICS, DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT, AU SECTEUR PRIVÉ DE L'ÉDUCATION AU BRÉSIL

RÉSUMÉ: Cet article analyse les différents mécanismes de transfert de ressources publiques à l'éducation du secteur privé ainsi que les montants concernés. Les données seront présentées relatives à 1) l'allocation directe de fonds pour le secteur privé, tels que du Système "S", du *Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego* (Pronatec) et les partenariats avec le secteur privé dans la petite enfance et l'éducation spéciale; 2) exonération d'impôt, tels que la réduction d'impôt pour les contribuables qui ont des enfants dans les écoles privées, du *Programa Universidade para Todos* (ProUni) et l'exonération fiscale pour les écoles à but non lucratif; et 3) les subventions aux prêts étudiants, tels que le *Fundo de Financiamento Estudantil* (Fonds de Prêts aux Étudiants – FIES). Les résultats indiquent qu'en 2014 le montant total pour le secteur a atteint 0,58% du PIB, un indice qui représente 56% de toutes les dépenses fédérales sur l'entretien et le développement de l'éducation dans la période. Les données indiquent également une expansion inquiétante dans l'allocation des ressources pour le secteur, notamment à travers le FIES.

Mots-clés: Les fonds publics pour le secteur privé de l'éducation. Privatisation de l'éducation. Dépenses publiques d'éducation.

Introdução

A destinação de recursos públicos para o setor privado de ensino remonta às origens do país. Afinal, com as caravelas portuguesas chegam também os padres jesuítas e seu sistema de ensino, cujo financiamento, usando uma linguagem atual, se configurava claramente como uma parceria público-privada. Nesse modelo, vigente em todo o reino português até 1759, data de sua expulsão, essa ordem religiosa mantinha o monopólio da oferta educacional, cabendo à Coroa a provisão adequada de recursos (PINTO, 2000). Como, obviamente, a Coroa não possuía recursos ou mesmo interesse em garantir esse financiamento em um sistema colonial tão amplo e disperso, a principal fonte de recursos da Cia de Jesus advinha dos privilégios reais de comércio, doações de particulares e administração de terras, rendas e propriedades, que envolviam engenhos de cana e grandes fazendas de criação de gado (SANTOS, 2008). Além disso, ao contrário das outras ordens religiosas e dos colonos portugueses, os jesuítas eram isentos do pagamento de dízimos, principal tributo da época, o que aumentava a margem de lucro de suas empresas comerciais e contribuía para gerar forte descontentamento na colônia. Para se ter uma dimensão do patrimônio amealhado, por ocasião do inventário feito, quando da expulsão da ordem de Portugal e do reino, somente na cidade de Salvador a Cia de Jesus possuía 184 casas, boa parte delas rendendo aluguéis. Santos (2008) cita

inventário de 1760 que mostra que o rendimento das propriedades urbanas dos três grandes colégios dos jesuítas (Bahia, Rio de Janeiro e Olinda) foi superior, em alguns momentos, à renda advinda dos engenhos de açúcar, das fazendas de gado e das propriedades rurais.

A expulsão dos jesuítas, longe de representar a possibilidade do surgimento de uma escola pública estatal, acabou abrindo caminho para as outras ordens religiosas, lançando as bases de um sistema que perdurou até o fim dos anos 1950, em que o sistema público, particularmente os governos estaduais, financiava, de forma precária, as escolas primárias, e as demais etapas da educação básica ficavam a cargo da rede privada, com hegemonia das escolas católicas (ROMANELLI, 1985).

Outra referência histórica também importante para o tema deste artigo foi a criação, no período ditatorial de Getúlio Vargas, do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, que perdura até hoje, cuja lógica de financiamento, como se discutirá mais adiante, é baseada na arrecadação de um tributo pelo Estado cujo valor é repassado integralmente para as entidades patronais do setor. Com a mesma lógica, mas já em 1946, portanto após a queda de Vargas, é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), ainda em vigor.

Finalmente, nessa pequena introdução, cabe comentar como a questão da destinação de recursos públicos para o setor privado de ensino aparece de uma maneira bastante similar ao atual debate sobre o tema no Brasil e no mundo, na redação dada sobre o direito à educação na Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961), também conhecida como nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o que não é verdade, tendo em vista a Lei de Instrução Pública, de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de “escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império”, esta, sim, nossa primeira LDB (BRASIL, 1827). Segundo a redação dada no art. 2º da Lei nº 4.024/61, a educação é direito de todos, mas cabe à família “escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos” (§ único). E, caso as famílias provem insuficiência de meios para arcar com os encargos educacionais, cabe ao Estado fornecer os recursos para que a família possa exercer seu direito de escolha, “de modo que sejam iguais oportunidades educacionais a todos” (art. 3º, inciso II). Como se constata, trata-se de uma formulação totalmente ao agrado dos atuais defensores dos sistemas de “escolha” educacional.

A Constituição Federal de 1988, um divisor de águas?

O período da Ditadura Militar teve como principal característica, no que se refere ao atendimento educacional, uma grande ampliação da oferta do sistema público, inclusive com a ampliação da obrigatoriedade de quatro para oito anos de ensino, mas com uma redução dos recursos públicos para a educação,

inclusive com a retirada da vinculação constitucional de recursos. O resultado foi a consolidação de um sistema público com precárias condições de oferta, com grande desvalorização da condição docente e o fomento de um mercado de ensino privado para a classe média, inclusive com a utilização de deduções fiscais que ainda persistem e que também serão analisadas mais adiante. Além disso, a hegemonia de escolas confessionais no setor privado é progressivamente substituída pela entrada de escolas particulares organizadas como empresas comerciais voltadas ao lucro. No período também é bastante comum o uso de recursos públicos, inclusive do salário educação, para a concessão de bolsas de estudos na rede privada. Do Congresso Nacional a câmaras de vereadores, todos definiam quotas de bolsas de estudo para o setor privado, lucrativo ou não (PINTO, 1989).

Aprovada em um contexto de luta pela redemocratização do país, a Constituição Federal (CF) de 1988 representou um avanço em relação às formulações legais anteriores, ao estabelecer como norma a destinação de recursos públicos para as escolas públicas, abrindo, porém, a possibilidade que eles sejam destinados a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos (art. 213). Com relação às bolsas de estudo, elas serão admitidas somente nos ensinos fundamental e médio e apenas em caso de falta de vagas na rede pública, devendo o poder público investir prioritariamente na expansão de sua rede própria (art. 213, § 1º) e conforme regulamentação em lei. Em tese, caberia à Lei nº 9.394/96 (LDB em vigor) regulamentar esse parágrafo, o que não foi feito. O art. 77, que trata da matéria, na verdade reproduz, em seu § 1º, a redação do § 1º do art. 213 da CF, ampliando, contudo, a abrangência das bolsas para toda a educação básica, em desrespeito, portanto, à Lei Maior, que abre possibilidade de bolsas apenas para os ensinos fundamental e médio. Além disso, a LDB mantém a expressão “na forma de lei”, indicando que as bolsas de estudo dependem ainda de regulamentação específica em lei. Portanto, a atual redação da CF não admite a transferência de recursos para instituições privadas de ensino de caráter lucrativo e, no caso das bolsas de estudo, haveria necessidade de regulamentação. Como se verá, vários desses dispositivos têm sido desrespeitados ultimamente.

Nos tópicos a seguir serão analisados os seguintes mecanismos de repasse de recursos públicos para instituições privadas:

1. Destinação direta de recursos, caso do Sistema “S”, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e convênios na educação infantil e especial;
2. Renúncia fiscal, como é o caso do desconto padrão de Imposto de Renda da Pessoa Física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da isenção de tributos das entidades sem fins lucrativos;
3. Subsídios ao financiamento estudantil, como é o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Os recursos do Sistema ‘S’

Como já comentado, trata-se de um dos modelos mais antigos de transferência de recursos públicos para o setor privado. Muito embora o setor empresarial privado procure alardear que os recursos do Sistema “S” são bancados pelo próprio setor, trata-se de uma falácia, uma vez que são tributos arrecadados pela Receita Federal do Brasil (RFB) como os demais, tendo por base essencialmente a folha de pagamentos e, como tributos indiretos que são, têm seu valor repassado ao preço final dos produtos, recaindo o ônus de seu pagamento ao consumidor, e não ao empresário que tão somente o recolhe. Diferentemente, contudo, dos demais tributos que vão compor o fundo público, os recursos do Sistema ‘S’ são destinados às entidades empresariais patronais que os administram de forma bastante descentralizada e pouco transparente em termos de prestação de contas. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos seus diferentes componentes.

Quadro 1
Composição do Sistema ‘S’.

Identificação/ ano de criação	Finalidade	Recursos
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942)	Organização de escolas de aprendizagem industrial.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial.
SESI – Serviço Social da Indústria (1946)	Organização de atividades que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial.
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (1946)	Organização de escolas de aprendizagem comercial.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais.
SESC – Serviço Social do Comércio (1946)	Programas que contribuam para o bem-estar social dos empregados do comércio.	2,0% incidentes sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais.
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (1990)	Programas de apoio ao desenvolvimento das pequenas e microempresas.	Alíquota básica: 0,3% sobre o total das remunerações pagas pelas empresas contribuintes do SESI/SENAI e SESC/SENAC aos seus empregados.
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991)	Organização de ensino, da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural.	Alíquota básica: 2,5% incidentes sobre o total de remuneração paga a todos os empregados do setor.
SEST – Serviço Social de Transporte (1993)	Programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo.	1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados, ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição dos transportadores rodoviários autônomos.
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (1993)	Formação profissional do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo	1,0% calculado sobre a mesma base do SEST.

Fonte: Pinto, Amaral e Castro, 2011.

Como se pode observar no Quadro 1, uma parte dos recursos do sistema é direcionada a programas de formação profissional, enquanto outra destina-se a programas de assistência social aos trabalhadores. A Tabela 1 apresenta o montante dos valores arrecadados pelo sistema no período de 2010 a 2014, em reais e em percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

Tabela 1
Arrecadação do Sistema 'S' (2010 a 2014).

Arrecadação	2010	2011	2012	2013	2014
R\$ bilhões (valor nominal)	9,9	11,9	13,6	15,4	16,9
% do PIB	0,25	0,27	0,29	0,30	0,31

*Fonte: RFB (2015).
PIB: Produto Interno Bruto.*

Inicialmente, cabe comentar o montante significativo dos recursos administrados pelo sistema, bem como o crescimento no período, superior a 19%, considerando o percentual do PIB. Contudo, nem todos os recursos do sistema destinam-se à formação profissional e os dados da Receita Federal não permitem fazer esse detalhamento. Tendo por base trabalho de Pinto, Amaral e Castro (2011), será considerado que 40% dos recursos destinam-se a fins educacionais, o que representa uma média de 0,11% do PIB no período. Pode parecer um valor pequeno, mas representa o equivalente a todo o gasto federal com sua rede de ensino profissional.

Aliada à falta de dados de toda a natureza sobre o Sistema 'S' outra anomalia que se tem constatado é a prática cada vez mais comum de cobrança pelos cursos oferecidos pelo sistema. Não bastasse isso, o mesmo Sistema 'S' é o maior beneficiário dos recursos do Pronatec, como se verá no tópico a seguir.

Os recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Bolsa-Formação)

O Pronatec foi instituído por meio da Lei nº 12.513/2011 e tem como “ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (art. 1º) com o apoio da União. O programa se desenvolve por um conjunto de ações, entre as quais se destaca a ampliação de oferta de vagas na rede federal de educação profissional e tecnológica, o fomento à ampliação da educação profissional nas redes estaduais de ensino e no Sistema 'S' e a oferta da Bolsa-Formação, cujos recursos podem ser destinados às redes públicas de ensino, ao Sistema 'S' e às instituições privadas de ensino de nível médio ou superior e de educação profissional técnica de nível médio (arts. 4º, 6º 6º-A da lei). Tendo em

vista o escopo deste trabalho, a análise centrará nessa última modalidade de ação do programa, que tem movimentado vultuosos recursos. De acordo com o Plano Plurianual (PPA) (2012–2015), o Pronatec, em seu conjunto de ações, tinha como meta a oferta de 8 milhões de vagas em educação profissional e tecnológica até 2014. No caso do Bolsa-Formação, a única exigência é a gratuidade da oferta.

As fontes para as informações aqui apresentados serão um relatório de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU, 2014-A) sobre a ação Bolsa-Formação, bem como um parecer da mesma Controladoria (CGU, 2014-B), nos quais pode ser obtido um conjunto rico de dados e de acesso, em geral, restrito.

Na Tabela 2 são apresentados os recursos transferidos por meio da Bolsa-Formação no período de 2011 a maio de 2014.

Tabela 2

Recursos repassados pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Bolsa-Formação (R\$ — milhões) — valores nominais (2011 a 2014).

Rede de ensino	2011	2012	2013	2014*	Total
Sistema 'S'	208	1.054	2.065	1.201	4.528
Rede federal	40	339	743	194	1.315
Rede estadual		93	228	83	405
Rede municipal			15	3	18
Rede privada			52	138	190
Total anual	248	1.486	3.102	1.619	6.456
Total setor privado (% do PIB)	0,01	0,02	0,04	0,02	

*Até maio de 2014.

Fonte: Dados repassados pelo FNDE à CGU (CGU, 2014-A).

PIB: Produto Interno Bruto.

Os dados mostram que de 2011, ano de início do programa, até maio de 2014 foram repassados 6,5 bilhões ao programa. Desse total, 73% ao setor privado (ficando o Sistema 'S' com 70% do total de recursos) e 27% ao sistema público, ficando a rede federal com 20,4%, a rede estadual com 6,3% e a municipal com 0,3%. Tomando como referência o ano de 2013, os recursos para o sistema privado atingiram 0,04% do PIB. Cabe comentar que nos termos do art. 5º § 4º da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE – 2014–2024) esses recursos devem ser considerados como gastos públicos em educação para efeito do cumprimento da Meta 20 do PNE.

Outro aspecto relevante do PNE é que os recursos estão sendo destinados inclusive a instituições privadas lucrativas, o que fere frontalmente o art. 213 da CF, como já comentado. A Tabela 3 indica as dez instituições privadas que mais receberam recursos, em 2013, figurando entre elas duas que se organizam sob a forma de Sociedades Anônimas.

Tabela 3
Instituições privadas que receberam mais repasses do
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – 2013.

Instituição	Valor repassado (R\$ – milhões)
SENAI	1.161
SENAC	719
SENAT	128
SENAR	57
SER Educacional S.A.	7
CEUDESP	4
CETEC Educacional S.A.	3
Associação Educacional 9 de julho	3
Sociedade Educacional de Santa Catarina	2
INACI Associação Educacional	2

Fonte: CGU (2014-B).

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio; SENAT: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; CEUDESP: Centro de Educação Universitário e Desenvolvimento Profissional LTDA.; INACI: Colégio Integral e Faculdade de Tecnologia.

Embora haja o predomínio do Sistema ‘S’ e, dentro desse, da dupla SENAI-SENAC, há a presença dos grupos privados, sempre atentos a oportunidades de negócios chama atenção. O Grupo SER Educacional S.A., que recebeu R\$ 7 milhões do programa, em 2013, tem por origem a cidade de Recife, possui 150 mil alunos e somente no final de 2014 e início de 2015 assumiu o controle da Universidade da Amazônia e da Universidade de Guarulhos (SER EDUCACIONAL, 2015).

No período de 2011 a maio de 2014, o Pronatec Bolsa-Formação atingiu um total de 3,1 milhões de estudantes, 71% atendidos pelo Sistema ‘S’, 20%, pelas instituições públicas, e 9%, pelas demais instituições privadas de ensino. Cabe comentar que predominam os cursos de curta duração (400 a 800 horas) oferecidos basicamente pelo Sistema ‘S’, de forma que o total de beneficiários atendidos cai para 1,5 milhão, ou seja, menos da metade, se os cursos forem padronizados para uma média de 800 horas/ano (CGU, 2014-A).

Da análise da auditoria da CGU cabe destacar o não atendimento de oito recomendações que, segundo o órgão, “impactam diretamente o desempenho do Pronatec Bolsa-Formação” (CGU, 2014-A, p. 13). Entre essas, destacam-se:

- Falta de metodologia prévia de cálculo do custo da Bolsa-Formação paga às redes públicas de ensino e ao Sistema ‘S’;

- O processo de homologação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) para liberar as transferências às redes de ensino não garante a oferta dos cursos pactuados entre ofertantes e demandantes;
- A SETEC, em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não implementou os procedimentos de cobrança, recebimento e análise da prestação de contas;
- O SISTEC carece de mecanismos que assegurem a qualidade da formação, pois os dados são inconsistentes e o sistema não guarda o histórico das alterações efetuadas.

O que os dados apresentados apontam é que o programa, embora maneje recursos significativos, apresenta falhas graves de controle e destina boa parte de seus recursos para o Sistema 'S', que já recebe recursos públicos vultuosos para fazer essa mesma ação, como analisado no item anterior, e com um agravante, muitos dos cursos ofertados por esse sistema são pagos. Portanto, o contribuinte paga três vezes.

Finalmente, o grande risco de programas dessa natureza, que envolvem a transferência voluntária de recursos federais, é que eles são os primeiros a serem atingidos quando ocorre uma inflexão na arrecadação de recursos públicos, como ocorreu em 2015. Se os recursos investidos na rede privada tivessem sido aplicados na ampliação da rede federal de ensino, boa parte desses problemas seria evitada e os resultados da ampliação do acesso à formação profissional e tecnológica viriam em um ritmo mais lento, mas com garantia de permanência e qualidade do ensino ofertado.

Os recursos públicos envolvidos nos convênios da educação infantil e especial

Neste tópico serão analisados os recursos públicos que são destinados a instituições privadas sem fins lucrativos na educação infantil e na educação especial. Cabe dizer que, dada a incorporação tardia da faixa etária de zero a três anos (creche) como integrante da educação básica, o que aconteceu somente com a CF de 1988, que definiu a educação infantil (creche e pré-escola) como primeira etapa da educação básica, sua taxa de atendimento sempre foi baixa e com grande presença de instituições privadas sem fins lucrativos. A mesma Constituição estabeleceu a sua oferta como direito da família e dever do Estado. Além disso, a LDB garantiu a gratuidade da oferta da educação infantil em estabelecimentos públicos. Mais recentemente, com a nova redação dada ao art. 208

da CF pela E.C. nº 59/2009, a faixa de 4 a 17 anos, incluindo, portanto, a pré-escola, passa a ser obrigatória a partir de 2016. Não obstante os avanços legais, o país chega, em 2013, com uma taxa de atendimento de 23% na faixa etária de 0 a 3 anos, e de 81% na faixa de 4 e 5 anos. Outra modalidade de ensino que, dada a omissão da presença estatal, sempre teve a presença forte de entidades de ensino privadas sem fins lucrativos foi a educação especial. Em virtude dessas características de contexto e do grande número e organização das entidades privadas que atuavam na educação infantil e especial, por ocasião da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as matrículas em creche e educação especial (atendimento exclusivo) feitas por essas instituições sem fins lucrativos (desde que devidamente regularizadas junto ao respectivo sistema de ensino e com oferta de vagas gratuitas) seriam contabilizadas para efeito de recebimento dos recursos do fundo (Lei nº 11.494/2007). No caso das matrículas em pré-escola, suas matrículas seriam contabilizadas por apenas quatro anos (prazo que venceu em 2011); contudo, nova mudança legal prorrogou essa contabilização para 31 de dezembro de 2016 (Lei nº 12.873/2013) e não se sabe se a pressão do setor não pode ainda estender essa data para o futuro. A última mudança na lei ainda gerou uma aberração, pois o valor/aluno que está sendo estimado para a pré-escola em tempo integral é maior que seu correspondente para as creches, um contrassenso, pois o custo das últimas é sabidamente muito mais elevado que o das primeiras. Cabe esclarecer, contudo, que, no caso da educação infantil, os recursos não são passados diretamente para as instituições privadas, mas para os municípios, os quais não são obrigados a repassar integralmente o valor/aluno disponibilizado pelo fundo para essas instituições, devendo investir a diferença entre o valor recebido e o repassado na ampliação de sua rede própria. No entanto, há uma tentação significativa para que os municípios busquem ampliar a oferta na educação infantil pela via dos convênios com essas instituições tendo em vista o baixo fator de ponderação para as creches do Fundeb, que implica em um valor muito abaixo do custo real e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal. Associadas a esses fatos, a grande demanda não atendida tanto na educação infantil quanto especial e as metas dos PNE para essas etapas e modalidades fazem acender uma alerta sobre a possibilidade de grande expansão desses convênios. O risco que está por trás dessa opção de atendimento é, no caso da educação infantil, um comprometimento da qualidade, uma vez que os valores repassados geralmente ficam muito abaixo das estimativas feitas, por exemplo, para o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), previsto no Parecer CEB/CNE nº 8/2010, e, no caso da educação especial, o risco é desestímulo às políticas inclusivas. Outra característica que tem marcado os convênios na educação infantil é a progressiva presença do setor privado lucrativo, o que viola, como já se disse, o art. 213 da CF (DOMICIANO, 2009; BORGHI *et al.*, 2011).

Para estimar os valores repassados a essas instituições, várias estimativas foram necessárias. Primeiramente, conforme já assinalado, a lei não determina o valor a ser repassado, que pode ser maior, igual ou menor ao valor estimado para o Fundeb. O segundo problema é a forma como as matrículas são disponibilizadas na página do FNDE, o que torna extremamente trabalhosa a agregação dos dados. As Sinopses Estatísticas do INEP também não trazem os dados da rede privada desagregados entre instituições conveniadas e as demais, o que ajudaria muito os pesquisadores da área. Portanto, para chegar aos dados apresentados na Tabela 4, tomou-se como parâmetros: o valor/aluno médio efetivo do Fundeb para o Estado de Minas Gerais, que é próximo da média nacional, o total da matrícula das instituições privadas de atendimento exclusivo, 20% das matrículas privadas na pré-escola e 50% das matrículas privadas em creche, que são os índices encontrados com base nas planilhas do Fundeb.

Os dados apresentados na Tabela 4 indicam repasses significativos, que chegam a 0,05% do PIB no final do período. Como já comentado, esses valores podem ser contabilizados para efeito do cumprimento da Meta 20 do PNE e, dadas as metas previstas de expansão, principalmente em creche e na educação especial, há a expectativa de expansão desses gastos em um cenário de restrição do setor público, com limites nos gastos de investimento e contratação de pessoal.

Tabela 4

Estimativa de repasse de recursos públicos para instituições privadas de educação infantil e especial (2010 a 2014).

	2010	2011	2012	2013	2014
Valor em R\$ – milhões	1.332	1.624	1.976	2.351	2.618
Valor em % do PIB	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05

*Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar e Fundeb.
PIB: Produto Interno Bruto.*

Por fim, cabe comentar que os dados da Tabela 4 são bastante aproximados e que é difícil chegar a uma estimativa precisa, pois em muitos municípios, particularmente nos pequenos, no caso da educação infantil, os repasses tendem a ser inferiores ao valor-aluno do Fundeb, mas, em outros, os maiores e mais ricos em receita própria, esse valor pode ser bem maior. É o caso do município de São Paulo, por exemplo, que gastou, em 2012, R\$ 908 milhões com a rede conveniada de creches privadas para um total de 149 mil crianças atendidas por essa rede (FRANCO, 2015). Esse valor representa R\$ 6.094 por criança atendida, um valor bem acima do *per capita* estimado do Fundeb do Estado de São Paulo para esse mesmo ano, de R\$ 4.150,65 (creche integral), mas muito abaixo do valor gasto com as creches diretas do município, cujo valor foi de R\$ 15.773,30 por criança, segundo o mesmo estudo. Com isso, no mesmo ano, as matrículas em creches conveniadas corresponderiam a quase o triplo do atendimento público (FRANCO, 2015).

Os benefícios indiretos ao setor privado: as renúncias fiscais

As renúncias fiscais, tecnicamente denominadas de gastos tributários, acontecem quando o Estado abre mão do recolhimento de parte dos tributos a que tem direito com o objetivo, entre outros, de compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo, ou para compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis, promover a equalização das rendas ou regiões, ou ainda incentivar determinado setor da economia (RFB, 2012). No caso deste trabalho analisamos os casos do desconto padrão de Imposto de Renda da Pessoa Física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do ProUni e da isenção de tributos das entidades educacionais sem fins lucrativos.

Começando pelas deduções com despesas de instrução, pode-se, a princípio, dizer que não se trata de uma transferência para o setor privado de ensino e, de fato, elas representam um subsídio às famílias que matriculam seus filhos na rede privada de ensino. Contudo, caso não houvesse esse desconto, haveria uma pressão para as escolas privadas reduzirem suas anuidades em valor equivalente, pois as famílias, ao matricularem seus filhos, já levam em conta essa dedução. Portanto, ainda que indiretamente, as escolas privadas se beneficiam dessa dedução. Com relação às famílias, embora em geral seu valor seja considerado muito baixo ante as mensalidades, e isso é correto, o valor de R\$ 3.375,83, para o ano-calendário de 2014, é superior aos valores estimados para o Fundeb (anos iniciais) para todas as unidades da federação, com exceção de Roraima, cujo valor previsto era de R\$ 3.927,16. Para São Paulo, o Estado mais rico da federação, a previsão do fundo era de R\$ 3.033,89. Em outras palavras, o desconto dado a famílias de classe média em suas anuidades escolares é superior ao que o Estado gasta por aluno no principal instrumento de financiamento da educação básica, que é o Fundeb. A Tabela 5 apresenta o montante global desses gastos tributários.

Como se observa nos dados apresentados na Tabela 5, são montantes significativos de recursos que equivalem a cerca de um terço da complementação da União ao Fundeb. Tendo em vista a grande diferença entre as condições de oferta e dos valores gastos por aluno entre as redes pública e privada no Brasil,

Tabela 5
Renúncia fiscal relativa aos descontos com despesas escolares no Imposto de Renda da Pessoa Física (2010 a 2014).

	2010	2011	2012	2013	2014
Valor em R\$ – bilhões	2,7	2,9	3,3	3,4	3,7
Valor em % do PIB	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07

*Fonte: RFB (2012).
PIB: Produto Interno Bruto.*

qualquer política que incentive à matrícula neste último setor, e esse é o caso do desconto no imposto de renda de parte das despesas escolares, torna mais difícil o cumprimento do que estabelece o inciso I do art. 206 da CF: “igualdade de condições para acesso e permanência na escola”.

Diferentemente da discussão anterior, o ProUni se caracteriza por uma renúncia fiscal em que a instituição privada de ensino superior deixa de recolher um conjunto de tributos e, em troca oferece bolsas integrais, ou parciais, a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede privada, desde que bolsistas integrais, com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio para bolsas integrais e de até três salários para bolsas parciais. Na verdade, ele se configura como um programa de compra de vagas pelo governo federal na rede privada lucrativa e, nesse sentido, também viola o art. 213 da CF, que só permite a destinação de recursos públicos para instituições privadas não lucrativas. O programa foi criado por meio da Lei nº 11.096/2005 e, sob o discurso da democratização do acesso, visava basicamente atender à demanda do setor privado diante da ociosidade de vagas do setor, e foi também uma forma de o governo Lula se aproximar de um setor que lhe era geralmente crítico (CARVALHO, 2014). É importante ter claro que, para o setor privado, trata-se de um ótimo negócio, uma vez que, dada a ociosidade em boa parte dos cursos, os alunos bolsistas implicam em custo praticamente nulo para as instituições e agora essas vagas ociosas passam a ser remuneradas. Em 2012, o valor médio foi de R\$ 4.170 (TCU, 2013). O potencial democratizante do programa também é questionado por pesquisadores (ROSSETO; GONÇALVES, 2015). O fato é que o programa apresentou uma enorme expansão, atingindo, hoje, um total superior a um milhão de bolsistas. No período de 2010 a 2013, foi oferecida uma média anual de 257 mil bolsas, embora apenas 177 mil tenham sido ocupadas. Essa diferença, aliás, entre as bolsas ofertadas e preenchidas, gerou vários questionamentos, pois as instituições recebiam a isenção de tributos, independentemente de a vaga haver sido preenchida. Por orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), foi aprovada a Lei nº 12.431/2011 “determinando a que a isenção fiscal devida a cada IES seja calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas ofertadas” (TCU, 2013, p. 8). Segundo o próprio TCU, a mudança na lei implicou uma ampliação da receita da ordem de R\$ 303,5 milhões em 2013. Os dados relativos aos gastos tributários com o ProUni são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6

Renúncia Fiscal relativa ao Programa Universidade para Todos (2010 a 2014).

	2010	2011	2012	2013	2014
Valor em R\$ – milhões	578	565	758	1.057	1.125
Valor em % do PIB	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02

Fonte: RFB (2012).

PIB: Produto Interno Bruto.

Os dados da Tabela 6 indicam que, mesmo com a mudança da lei, o valor da renúncia fiscal dobrou no período em relação ao PIB, o que mostra que as instituições passaram a se preocupar em reduzir a ociosidade das vagas, o que não ocorria antes. Os valores em 2013 e 2014 superam um bilhão de reais. É inegável que o programa foi uma forma de ampliar de forma rápida as vagas gratuitas ou semigratuitas a um custo menor, basta dizer que o total de bolsas oferecidas pelo programa, em 2012, corresponde ao total de ingressantes na rede federal (graduação). A questão é se essa é melhor diretriz de política pública em um país que conta com dos sistemas de educação superior mais privatizados do mundo. O sistema federal ainda possui uma grande capacidade ociosa no período noturno e a questão que fica é se não seria mais adequado utilizar esses recursos que a União deixa de arrecadar para ampliar o sistema público. Além dessas questões de fundo, o ProUni apresenta ainda uma série de problemas operacionais constatados tanto na auditoria do TCU já comentada como em outra realizada recentemente pela CGU (2015), que destacou, entre outras coisas, a concessão de bolsas a candidatos cuja renda familiar não atende aos critérios do programa, CPFs com divergência de titularidade, bolsas em utilização de estudantes falecidos, concessão de bolsas a ex-bolsistas, dificuldade de localizar nas auditorias os bolsistas nos endereços indicados, a não oferta das bolsas para todos os cursos e *campi*. Um fator que ajuda a entender essa grande inconsistência no sistema de banco de dados do ProUni é que cabe à própria instituição realizar a conferência da documentação do bolsista com as informações prestadas pelos inscritos no programa. Ou seja, sendo ela a principal interessada na isenção fiscal não há como esperar muito rigor dessa análise, ou mesmo dos critérios de seleção.

Outra renúncia menos conhecida, mas que também possui impacto relevante, refere-se à isenção de um conjunto de tributos por instituições educacionais sem fins lucrativos. Os dados são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7
Renúncia fiscal relativa à isenção de tributos de entidades educacionais sem fins lucrativos (2010 a 2014).

	2010	2011	2012	2013	2014
Valor em R\$ – bilhões	2,1	2,2	2,6	2,9	3,1
Valor em % do PIB	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06

Fonte: RFB (2012).
PIB: Produto Interno Bruto.

Como se constata na Tabela 7, os valores desses gastos tributários representam cerca de três vezes a renúncia despendida com o ProUni, superando R\$ 3 bilhões em 2014. Gozam desses benefícios as escolas confessionais, muitas delas de elite, as comunitárias e as filantrópicas. A legislação tem exigido uma contrapartida desses benefícios fiscais, mas a fiscalização é frouxa e muitas vezes é comum que as escolas confessionais de elite criem instituições voltadas a fornecer

programas de reforço escolar e assistência social para famílias carentes de periferia cujos filhos estudam na rede pública, o que naturaliza o fosso entre escolas de rico e escolas de pobre e ameniza a consciência sem enfrentar a questão da desigualdade. Não seria mais adequado utilizar esses 0,06% do PIB que deixam de ser recolhidos pelo Estado para melhorar a oferta pública?

Os recursos do Fundo de Financiamento Estudantil

A princípio, não se pode afirmar que um programa de financiamento estudantil represente transferência de recursos públicos para o setor privado. Afinal, trata-se de um empréstimo bancário que, espera-se, será pago após a formatura nos termos do contrato assinado. Nesse sentido, não caberia incluir neste trabalho uma análise do FIES, que surgiu em 1999, no Governo Fernando Henrique Cardoso, inicialmente por meio de Medida Provisória, e, posteriormente, foi regulamentado na Lei nº 10.260/2001. Contudo, existem dois motivos que tornam essa análise imprescindível. Em primeiro lugar porque há um subsídio significativo, ou seja, para financiar o programa, o governo federal lança títulos se comprometendo a pagar uma remuneração que é bem abaixo daquela que será cobrada dos estudantes que firmarem contratos de financiamento. Não é à toa que o já citado § 4º do art. 5º do PNE considera como investimentos públicos em educação para efeito do cumprimento da Meta 20 “os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil”. Contudo, mais grave que o subsídio embutido na diferença entre as taxas de juros do programa é o histórico dos programas de financiamento estudantil no Brasil que será apresentado a seguir tendo por base o estudo de Queiroz (2015). Tudo começou com o programa de Crédito Educativo, criado em 1975, na época da Ditadura Militar, cuja principal política para atender à demanda represada pela educação superior foi liberar a criação de instituições privadas de ensino (MARTINS, 1981). Em 1992, no Governo Collor, também de viés privatizante, o programa se transformou no Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC). Ora, o FIES veio a substituir o CREDUC simplesmente porque esse programa foi à falência. Em 1997, último ano do programa, a inadimplência era de 83% e, em 2005, ainda havia mais de 145 mil contratos ativos no valor de R\$ 2,5 bilhões, sendo que 55% dos contratos possuíam dívidas acima de \$ 10 mil. Para resolver as pendências do CREDUC, o governo federal promoveu uma anistia que praticamente perdoava boa parte das dívidas dos contratantes (MEC, 2005). Ou seja, mais do que o subsídio embutido na taxa de juros, o grande e provável fim do FIES será uma dívida impagável para seus milhões de contratantes. Ocorre que essa hecatombe financeira de vários bilhões de reais começará a produzir seus efeitos apenas daqui a três ou quatro anos, quando os concluintes que ingressaram no *boom* do FIES tiverem de acertar suas contas com a Caixa Econômica Federal ou com o Banco do Brasil, os operadores do sistema. A Tabela 8 apresenta os grandes dados do programa.

Os dados apresentados na Tabela 8 impressionam não só pelos valores envolvidos, mas pela rapidez da expansão, os contratos decuplicaram no período, atingindo, de 2009 a 2014, um total de 1,9 milhão de financiamentos, e os gastos em relação ao PIB cresceram mais de 5 vezes, atingindo 12 bilhões, em 2014, o correspondente a 0,22% do PIB. Esse valor corresponde à metade de tudo o que foi gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino com o ensino superior federal. O total de contratos corresponde a 35% da matrícula da rede privada de ensino superior e a 26% da matrícula total. Fernando Nogueira Costa (2015), que participou do Conselho Diretor da Caixa (2003-2007) e acompanhou toda a crise do CREDOC, aponta para os riscos do atual modelo e faz um paralelo com a situação dos EUA, onde a crise em virtude da inadimplência do sistema tem produzido graves efeitos econômicos e sociais. Dados do Relatório de Gestão do FIES (MEC, 2015-B) indicam que, em 2014, o balanço patrimonial do fundo atingiu ativos de R\$ 33,8 bilhões. Para se ter uma ideia da prioridade que se deu ao programa, em 2013, a sua execução atingiu 340% da previsão orçamentária (QUEIROZ, 2015). Por fim, a exemplo do que ocorre com o ProUni, o TCU tem cobrado uma série de providências do MEC, que tem alegado como justificativa para o seu não cumprimento a falta de disponibilização de informações e de acesso ao sistema do FIES por parte da Caixa Econômica Federal (MEC, 2015-B). Ou seja, já se constrói uma justificativa de desresponsabilização para quando a bolha especulativa do FIES estourar, o que todos sabem que ocorrerá.

Tabela 8

Contratos e valores gastos pelo Ministério da Educação e Cultura com o Financiamento Estudantil (2010 a 2014).

	2010	2011	2012	2013	2014
Contratos (mil)	72	154	378	560	732
Valor destinado pelo MEC (R\$ – bilhões)	1,6	2,7	3,2	5,6	12,0
Valor destinado pelo MEC (% do PIB)	0,04	0,06	0,07	0,11	0,22

Fonte: MEC (2015-B).

Nota: Por se tratar de empréstimo, em tese, esse valor deve ser ressarcido aos cofres públicos.

MEC: Ministério da Educação e Cultura; PIB: Produto Interno Bruto.

Considerações finais

A Tabela 9 apresenta uma síntese dos dados sistematizados nos itens anteriores para que se possa ter uma dimensão inicial do montante de recursos públicos destinados direta ou indiretamente ao setor privado de ensino. Utilizou-se o último ano da série, tendo em vista o caráter crescente das despesas e o fato de que a tendência é de crescimento com as demandas de expansão do PNE em um cenário de restrição do gasto na rede pública. Somente para os gastos com o Pronatec utilizou-se o dado de 2013, pois aqueles referentes a 2014 refletiam as despesas até

o mês de maio. São apresentados dois cenários, um que considera a despesa total estimada em 2014 e outro que busca avaliar o impacto que a contabilização de parte desses recursos prevista no PNE (art. 5º, § 4º) teria em termos de redução da Meta 20 para a rede pública de ensino. Nessa segunda situação foram considerados os gastos com o Pronatec (rede privada), os recursos destinados à rede conveniada de educação infantil e educação especial, a renúncia fiscal relativa ao ProUni e parte dos gastos com o FIES. Nesse último item considerou-se um subsídio embutido de 30%, sem considerar os previsíveis custos com a inadimplência do sistema.

Tabela 9

Síntese dos recursos destinados ao setor privado (2014).

	Recursos envolvidos (% do PIB)	Recursos contabilizados PNE (% do PIB)
Sistema 'S'	0,12	
Pronatec*	0,04	0,04
Convênios Ed. Infantil e Especial	0,05	0,05
Renúncia Imposto de Renda	0,07	
Renúncia ProUni	0,06	0,06
Renúncia entidades sem fins de lucro	0,02	
FIES	0,22	0,07**
Total	0,58	0,22

Fonte: Tabelas 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8.

*Valores de 2013, pois os valores de 2014 consideram até o mês de maio;

**Estimou-se um subsídio relativo à diferença na taxa de juros de 30%;
PIB: Produto Interno Bruto; PNE: Plano Nacional de Educação.

Contata-se, pela Tabela 9, um gasto total de 0,58% entre recursos destinados diretamente a redes privadas de ensino ou de renúncia fiscal (gastos tributários). Considerando o PIB de 2014, chega-se ao valor de R\$ 32 bilhões. Para se ter uma ideia do seu peso, esse valor representa mais de 3 vezes o complemento da União ao Fundeb e 56% de todo o gasto federal, em 2014, com manutenção de desenvolvimento do ensino.

Uma segunda observação a ser feita é sobre o caráter crescente dessas despesas e sobre as estratégias que têm sido adotadas para driblar o art. 213 da CF, que só admite a destinação de recursos públicos para instituições privadas não lucrativas. Como se viu, recursos públicos estão sendo destinados diretamente (Pronatec) ou indiretamente (ProUni) para instituições lucrativas, sem falar na compra de vagas na educação infantil. O caso do FIES é ainda mais paradigmático dessa estratégia. Uma enorme quantidade de recursos públicos tem sido destinada a instituições privadas lucrativas, muitas de qualidade duvidosa, sem qualquer controle e sem que elas tenham qualquer responsabilidade. Todo o ônus do paga-

mento desses recursos caberá aos estudantes atraídos por propostas tentadoras de ensino com mensalidades de R\$ 50, sem que possam dimensionar o ônus financeiro que estão assumindo e muito menos a qualidade da formação que receberão. Quando se formarem, com diplomas de baixo valor acreditativo junto ao mercado e em um cenário econômico que se desenha recessivo, terão mínimas condições de arcar com o pagamento do empréstimo efetuado e, ante aos impactos sociais advindos dessa inadimplência, como no caso do CREDUC, caberá à sociedade, via tributos, arcar com esse ônus. Quando isso ocorrer, o capital especulativo que está por trás dessas grandes corporações de ensino já estará longe em busca de “outras oportunidades de negócios”.

Por último, quando se analisa a terceira coluna da Tabela 9, constata-se que, a princípio, a contabilização de recursos destinados ao setor privado no formato previsto no art 5º do PNE não deve ameaçar as metas ali previstas de expansão do sistema público. De qualquer forma, o índice de 0,22% do PIB corresponde a todo o valor da complementação da União para o Fundeb e, portanto, não é desprezível.

À guisa de conclusão, o que se constata ao final deste trabalho é uma clara inflexão frente ao espírito da CF de 1988, que sinalizava para a construção de uma escola pública de qualidade para todos os brasileiros, ao menos no que se refere à educação básica. Vários caminhos foram sendo encontrados pelo setor privado, lucrativo ou não, para obter com os Executivos federal, estadual e municipal uma parcela crescente de recursos que deveriam ser destinados às escolas públicas. Muitos desses caminhos foram inclusive projetados na “cozinha” do governo federal, como o caso do ProUni e Pronatec; outros, invenções antigas, como o financiamento estudantil, foram elevados à quinta potência, para a alegria dos especuladores da educação superior. O cenário que se desenha para o período de implementação do PNE é muito pouco promissor. De um lado, as políticas recessivas, tomadas como um fim em si mesmo, têm derrubado a receita da União, dos Estados, do DF e dos municípios de tal forma, que é muito provável que o gasto educacional de 2015 seja inferior ao de 2014, fato inédito na história recente do país e no primeiro ano de implementação das metas do PNE. Para 2016, todas as crianças de 4 a 17 anos deverão estar matriculadas em escolas brasileiras. Nada indica que essa obrigação constitucional será atingida. Com a recessão, e o desemprego que lhe segue, aumenta a demanda das diferentes áreas sobre o fundo público, um fundo que se reduz a cada dia e que, cada vez mais, é disputado com avidez pelos segmentos privados com forte poder de pressão no Executivo e Legislativo. A tentativa autoritária do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, de reduzir o número de salas e escolas é um exemplo claro do que está por vir. A resposta vitoriosa dos estudantes que, graças à sua união e à mobilização, barraram a medida parece ser o único caminho para preservar a rede pública de ensino no Brasil. Que seu exemplo frutifique.

Referências

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 231, p. 124, 2011.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

_____. *Lei da Instrução Pública*. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. 15 de outubro de 1827.

_____. *Lei 4.024*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1961.

_____. *Lei 9.394*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Senado Federal, 1996.

_____. *Lei 10.260*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. *Lei 11.096*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. *Lei 11.494*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. *Lei 12.431*. Altera o artigo 8º da Lei 11.096/2005. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. *Lei 12.513*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. *Lei 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014.

CARVALHO, C.H.A. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Processo 23000.004310/2014-11. Auditoria feita na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica no programa 2031 (Pronatec Bolsa-Formação). Brasília: CGU, 2014-A.

_____. *Parecer da CGU ante recurso contra decisão denegatória a pedido de acesso à informação*. Processo 23480.006707/2014-83. Parecer CGU 4312 de 10 de novembro de 2014. Brasília: CGU, 2014-B.

_____. *Relatório de avaliação da execução de programas de governo*. Nº 35. Programa Universidade Para Todos – PROUNI. Brasília: CGU, 2015.

COSTA, F.N. *Crédito Educativo: alto risco de inadimplência, aqui e nos EUA*. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/01/credito-educativo-alto-risco-de-inadimplencia-aqui-e-nos-eua/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

DOMICIANO, C.A. *O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?* 2009. 226f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro.

FRANCO, D.S. *Uma década de creches na educação paulistana: 2012 a 2012*. (Tese de Doutorado) – Campinas, Faculdade de Educação da Unicamp, 2015.

MARTINS, C.B. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Global, 1981.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. *Prestação de contas ordinárias anual*. Relatório de gestão do exercício de 2014. Brasília: MEC, abr., 2015-B.

_____. *Renegociação do Creduc beneficia milhares de estudantes*. 17/03/2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2131>. Acesso em: 02 dez. 2015.

PINTO, J.M.R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, J.M.R.; AMARAL, N.C.; CASTRO, J.A. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul.-set. 2011.

QUEIROZ, V. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) uma nova versão do CREDUC. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 55, p. 44-57, fev. 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Análise por tributo e base de incidência*. Brasília, DF, 2015.

_____. *Demonstrativo dos gastos tributários*. Estimativas bases efetivas – 2009. Série 2007 a 2011. Brasília: RFB, 2012.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil*. São Paulo: Vozes, 1985.

ROSSETO, C.B.S; GOLÇALVES, F.O. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, 2015, p. 791-824.

SANTOS, F.L. A expulsão dos jesuítas da Bahia: aspectos econômicos. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 28, n. 55, p. 171-195, 2008.

SER EDUCACIONAL. Disponível em: <<http://www.sereducacional.com/conteudo/exibir/4>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de monitoramento do Prouni e FIES*. Referência: TC 000.997/2013-7. Brasília: TCU, 2013.

Recebido em 12 de dezembro de 2015.
Aprovado em 30 de janeiro de 2016.