ISSN: 2358-8829

DUAS DÉCADAS DE PROUNI: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS NORMATIVAS DA LEI

Ruth Gonçalves Bezerra [1]
Ruy de Deus e Mello Neto [2]

INTRODUÇÃO

O Programa Universidade para Todos (ProUni), oficializado pela Lei nº 11.096/2005, configura uma política fiscal e educacional de democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior (IES), na esfera privada. Projetado no âmbito das reformas educacionais dos anos 2000 (Gomes; Moraes, 2012), o programa estabeleceu um mecanismo de democratização pautado na concessão de isenções tributárias a instituições privadas de ensino superior em troca da oferta de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda (Brasil, 2005). Em sua primeira versão, na lei de 2005, a legislação vinculava a concessão do benefício a dois filtros centrais e indissociáveis: um filtro socioeconômico (limite de renda familiar per capita) e outro de origem escolar, que exigia a formação integral do candidato no ensino médio em escolas da rede pública (ou em instituições privadas na condição de bolsista integral).

Por isso, a lógica normativa visava atuar como um instrumento de justiça redistributiva e compensatória, cujo propósito residia na "inclusão de alunos pertencentes aos menores estratos socioeconômicos no ensino superior brasileiro" (Mello Neto; Medeiros; Catani, 2020, p. 17). Nessa perspectiva, a exigência da trajetória escolar na rede pública operava como um crivo (filtro) reparatório para canalizar os recursos estatais às populações historicamente marginalizadas, cujas restrições econômicas inviabilizavam o pagamento das mensalidades no setor privado (Mello Neto; Medeiros; Catani, 2014). Ao priorizar a nota de ingresso no filtro seletivo, o programa busca equilibrar o acesso ao ensino superior, embora imponha aos candidatos de baixa renda um rigor meritocrático substancialmente superior ao enfrentado por pagantes (Mello Neto; Medeiros; Catani, 2014).

Entretanto, o cenário da legislação do ProUni sofreu uma reconfiguração com a edição da Medida Provisória nº 1.075/2021, posteriormente convertida e consolidada pela Lei nº 14.350/2022. A nova legislação introduziu uma alteração no perfil de acesso ao programa ao

[1] Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Ceará - UFC, ruthgbezerra@gmail.com;
[2] Professor Doutor na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará - UFC, ruydedeus@ufc.br ;

flexibilizar a exigência da origem escolar, podendo pleitar a bolsa de estudo os estudantes egressos do ensino médio privado pagante (sem bolsa integral), desde que atendam aos limites formais de renda. Diante dessa transformação, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as alterações legislativas promovidas pela MP nº 1.075/2021 e pela Lei nº 14.350/2022 pressionam a função redistributiva original do ProUni e reconfiguram as condições de equidade no acesso à educação superior?

A partir do entendimento da política pública de ensino superior como um vetor de superação das desigualdades de ponto de partida, o acesso à universidade insere-se no que Bourdieu (1998) conceitua como o Estado Institucionalizado do Capital Cultural. Nesse estado, o capital cultural é formalmente legalizado por meio da titulação conferida pelas instituições de ensino (Bourdieu, 1998). Dessa perspectiva, ao viabilizar o ingresso de estudantes em cursos de graduação, o ProUni atua como mediador na conquista desse certificado acadêmico. Ainda, a obtenção do diploma pode modificar a posição do indivíduo na estrutura social e no mercado de trabalho, o que viabiliza a comparação entre os estudantes, a sua mobilidade profissional e a conversão do capital cultural institucionalizado em capital econômico (Bourdieu, 1998).

Em contrapartida, embora o ProUni busque equilibrar o acesso ao ensino superior, ainda que por uma lógica meramente formal, o programa pode continuar reproduzindo a estratificação social (Mello Neto; Medeiros; Catani, 2014). Isso ocorre porque o processo seletivo tende a colocar em igualdade formal candidatos considerados genericamente como desprovidos de capital econômico, desconsiderando as diferenças em suas trajetórias escolares, a diversidade de seus *habitus* e os diferentes níveis de acúmulo de capital cultural e social entre os grupos que disputam vagas no programa (Bourdieu, 1998; Mello Neto; Medeiros; Catani, 2014). Segundo essa perspectiva, a instituição escolar atua como legitimadora da disputa, pois tende a converter desigualdades sociais e culturais prévias em mérito escolar individual (Bourdieu, 1998).

Todavia, a pesquisa reconhece que os critérios de acesso do ProUni foram historicamente desenhados a partir da articulação entre pertencimento de classe socioeconômica, trajetória acadêmica e ações afirmativas, o que demonstrava seu caráter redistributivo original perante as desigualdades estruturais.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota uma abordagem quanti-qualitativa de caráter documental, centrada na Análise de Conteúdo Categorial, proposta por Sampaio e Lycarião (2021), de três corpus normativos do ProUni (Lei nº 11.096/2005, MP nº 1.075/2021 e Lei nº 14.350/2022). Todo o processo de análise, a codificação e a classificação dos

enunciados legais foram padronizados por um Formulário de Decodificação (FdC) e fundamentados nos critérios de categorização definidos no Livro de Códigos (LdC).

A aplicação rigorosa das diretrizes do LdC permitiu filtrar os dispositivos com função enunciativa (Categoria A4), isolando um universo de análise composto por 28 Unidades Analíticas Válidas (N=28). Essas unidades foram postas em tabelas e organizadas em três eixos analíticos fundamentais: A1 “Acesso por Renda” (14,29%; n=4), A2 “Acesso por Diploma de Origem” (53,57%; n=15) – compreendendo origem no ensino médio, exceção para professores da rede pública e complementaridade de diploma – e A3 “Ações Afirmativas” (32,14%; n=9). Esse desenho metodológico viabilizou não apenas o mapeamento quantitativo das alterações legislativas, mas forneceu a base empírica para as inferências sobre os impactos das reformas na equidade de acesso ao programa.

Nesse cenário, dentre as alterações legislativas da MP nº 1.075/2021 e da Lei nº 14.350/2022 evidenciadas pela Análise de Conteúdo, o afrouxamento do critério de origem escolar introduz novos contornos à disputa pelas bolsas. Desse modo, torna-se pertinente investigar de que maneira a arquitetura dessas novas normas – articulada à ordem de classificação e às ações afirmativas – tensiona, acomoda ou preserva o caráter redistributivo originário do programa frente a essa pluralidade de trajetórias.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

Buscando investigar de que modo as alterações normativas no acesso ao Programa Universidade para Todos (ProUni) impactaram os critérios de democratização do ingresso no ensino superior, este estudo adotou a Análise de Conteúdo (AC) categorial, sob a abordagem quantitativo-descritiva sistematizada por Sampaio e Lycarião (2021). A AC quantitativa configura-se como um método de rigor científico para pesquisas em políticas públicas, embasado em procedimentos sistemáticos, públicos e replicáveis, permitindo formular inferências válidas por meio da síntese, comparação e classificação de conteúdos normativos (Sampaio; Lycarião, 2021).

O percurso metodológico seguiu as etapas de conceituação, desenho e análise propostas por Sampaio e Lycarião (2021), estruturando-se por meio de subetapas descritas a seguir. As limitações desta pesquisa vinculam-se, em primeiro lugar, à condução individual do processo de codificação, o que impede a mensuração do índice de concordância intercodificadores recomendado para equipes amplas (Sampaio; Lycarião, 2021). Em segundo lugar, delimita-se o alcance temporal e documental do estudo: em vez de abranger a totalidade de decretos, portarias e atos normativos editados ao longo dos 20 anos do programa, optou-se

por focar a análise de conteúdo no núcleo duro da legislação federal (Leis nº 11.096/2005 e nº 14.350/2022 e MP nº 1.075/2021). Essa escolha metodológica fundamenta-se na necessidade de isolar os momentos de mudança normativa que alteraram diretamente a elegibilidade do candidato quanto à sua trajetória escolar.

Primeiramente, em acordo com as premissas de Sampaio e Lycarião (2021), a delimitação do problema de pesquisa e a formulação das hipóteses advieram do levantamento da literatura sobre as políticas de ação afirmativa e de acesso ao ensino superior no Brasil. A revisão do estado da arte permitiu identificar que, enquanto a lei original do ProUni (Lei nº 11.096/2005) criou como filtro de acesso à origem escolar pública e faixas de renda, as modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 1.075/2021 e consolidadas pela Lei nº 14.350/2022 reconfiguraram esses requisitos de elegibilidade. Assim, delimitou-se o problema central: em que medida as alterações legislativas promovidas pela MP nº 1.075/2021 e pela Lei nº 14.350/2022 pressionam a função redistributiva original do ProUni e reconfiguram as condições de equidade no acesso à educação superior?

Visando garantir transparência e replicabilidade na seleção dos dados (Sampaio; Lycarião, 2021), na etapa "Desenho" a delimitação das unidades de análise foi delimitada conforme a estrutura dividida em unidades e subunidades: Unidade Amostral, Unidade Física, Recorte Amostral, Unidade de Análise e Codificação e Unidade de Contexto.

Delimitando a Unidade Amostral (Corpus), o corpus da pesquisa compreende três marcos legais federais do ProUni: a Lei nº 11.096/2005 (texto original e atualizações), a Medida Provisória nº 1.075/2021 e a Lei nº 14.350/2022. Já a Unidade Física viabiliza o local dos documentos em formato digital extraídos do repositório público oficial do Poder Executivo Federal (Portal da Legislação do Planalto).

Tendo em vista a extensão das redações legais, no Recorte Amostral (Filtro Interno) realizou-se um recorte temático focado exclusivamente nos dispositivos que regulamentam as regras de acesso, os critérios de seleção, os limites de renda e os grupos prioritários/cotas para a concessão de bolsas (especificamente os Artigos 1º, 2º e 7º de cada norma).

A "Unidade de Análise e Codificação" constitui-se de cada parágrafo, inciso e alínea integrantes do recorte amostral. Cada dispositivo legal modificado, substituído, revogado ou incluído ao longo da evolução legislativa (2005–2022) foi tomado como a menor unidade quantificável e classificável da pesquisa. Por fim, a Unidade de Contexto corresponde ao artigo ou capítulo no qual a unidade de análise está inserida. A assimilação da unidade de contexto certifica que a classificação da regra jurídica (unidade de codificação) preserve o sentido global da norma sem gerar interpretações equivocadas.

Tendo definido as unidades e subunidades de análise, passou-se para a etapa Criar e Definir Categorias (Sampaio; Lycarião, 2021). Um Livro de Códigos (LdC)[3] foi feito no programa Microsoft Excel, nomeando os códigos em que as unidades de codificação deverão ser aplicadas, determinando as categorias, códigos e regras que deverão ser devidamente seguidas pelos codificadores (Sampaio; Lycarião, 2021). Para assegurar a replicabilidade e a clareza, o LdC foi estruturado contendo as seis propriedades recomendadas pela literatura (MacQueen et al., 1998 apud Sampaio; Lycarião, 2021): o código, o nome da categoria, uma breve descrição junto a definição completa, as regras de inclusão (quando aplicar), as regras de exclusão (quando não aplicar) e os exemplos ilustrativos extraídos do próprio texto legal.

A partir do LdC, foi desenvolvido o Formulário de Codificação (FdC)[4] no Excel (Sampaio; Lycarião, 2021). O FdC serviu como matriz de dados quantitativa na qual cada linha correspondeu a uma unidade de codificação (parágrafo, inciso ou alínea) e as colunas representaram os códigos, os estatutos jurídicos atribuídos e o filtro de elegibilidade de análise (Status Analisável). Essa coluna permitiu catalogar caputs puramente enunciativos para garantir a exaustividade do registro, enquanto isolou para a contagem percentual apenas as unidades com prescrição direta de critérios de acesso.

Por fim, os dados foram tabulados por meio de frequências absolutas (N) e percentuais (%), gerando quadros comparativos das três normas que subsidiaram a inferência e a interpretação qualitativo-descritiva dos resultados. Em observância aos preceitos da ciência aberta e da auditabilidade por pares (Sampaio; Lycarião, 2021), a FdC e o LdC completos integram os anexos deste trabalho.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise sistemática desenvolvida no formulário de decodificação e respaldada pelas diretrizes do Livro de Códigos (LdC) permitiu delimitar um universo analítico válido de 28 dispositivos normativos (N=28) no corpus do ProUni (Lei nº 11.096/2005, MP nº 1.075/2021 e Lei nº 14.350/2022).

Tabela 1: Distribuição das Categorias Analíticas de Acesso no ProUni (2005-2022)

[3] Os dados do Livro de Códigos podem ser acessados em: https://1drv.ms/x/c/1d9de98c07aebd0a/IQBzIwcbhCXzSIh9A8WRich2AcMg1Txm2ls5hYIqvQTs8j0?e=s9rB87

[4] Os dados do Formulário de Codificação podem ser acessados em: https://1drv.ms/x/c/1d9de98c07aebd0a/IQAedmdyyVp6TrBCGmG1-uDfAYUp7Dpon5aGZvx8JlC2W6E?e=YXXrRA

Categoria Analítica	Frequência absoluta (n)	Frequência Relativa (%)
A1 - Acesso por Renda	4	14,29%
A2 - Acesso por Diploma de Origem	15	53,57%
A3 - Acesso por Ações afirmativas	9	32,14%
Total	**28**	**100,00%**

*Nota: Universo de análise composto estritamente pelas Unidades Analíticas Válidas (N=28) excluindo dispositivos enunciativos (A4) marcados como não analisáveis.

A aplicação rigorosa do LdC possibilitou extrair a frequência e a evolução das categorias de acesso, revelando uma forte concentração nos dispositivos da categoria A2 “Acesso por Diploma de Origem”, responsável por 53,57% (n=15) das unidades analisadas. Evidencia-se, ainda, a relevância das Ações Afirmativas (A3), correspondendo a 32,14% (n=9) dos dispositivos, enquanto os critérios focados estritamente no Acesso por Renda (A1) registraram 14,29% (n=4). Assim, o LDC atuou não apenas como guia de categorização, mas como suporte metodológico fundamental para guiar as inferências sobre as mudanças normativas do programa.

A prevalência da categoria A2 (53,57%) revela que as reformas analisadas focaram na redefinição da trajetória escolar exigida do candidato. Enquanto o texto original de 2005 vinculava estritamente a bolsa à formação em escola pública (ou privada com bolsa integral), as alterações trazidas pela MP nº 1.075/2021 e consolidadas pela Lei nº 14.350/2022 desdobraram e reconfiguraram as hipóteses de elegibilidade para incluir egressos de instituições privadas pagantes. O elevado volume de regras destinadas a essa categoria reflete a complexidade técnica necessária para operacionalizar a flexibilização do critério de origem escolar.

Diante desse cenário, infere-se uma questão direta com a função social histórica do programa. Pois ao permitir que estudantes vindos da rede privada pagante concorram às bolsas, ainda que respeitadas as faixas de renda, a nova regulação promove um deslocamento no acesso. Sob a visão sociológica de Bourdieu (1998), a alteração beneficia grupos que, embora atendam ao teto de renda, podem ter acumulado maior capital cultural institucionalizado ao longo da educação básica em escolas particulares.

Em segundo lugar, a categoria A1 “Acesso por Renda” responde por 14,29% (n=4) dos dispositivos analíticos válidos. A análise da mudança das redações revela uma estabilidade normativa quanto aos parâmetros formais de renda per capita: manteve-se a exigência de até 1,5 salário-mínimo para a concessão de bolsas integrais (100%) e de até 3 salários-mínimos para bolsas parciais (50%), tanto na redação originária da Lei nº

11.096/2005 quanto nas atualizações promovidas pela MP nº 1.075/2021 e consolidadas pela Lei nº 14.350/2022.

Por fim, a categoria A3 "Ações Afirmativas" responde por 32,14% (n=9) dos dispositivos analíticos válidos, representando o segundo maior volume desse recorte. A quantidade dessa categoria reflete a centralidade da reserva de vagas voltada a autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) e a pessoas com deficiência (PcD), em consonância com as metas de inclusão social e diversidade étnico-racial no ensino superior consolidadas no Art. 7º da legislação.

Portanto, foi identificado que embora o critério de origem escolar (A2) tenha sido flexibilizado, a legislação garantiu uma ordem de classificação (Art.2, § 1º) dos candidatos – estando em primeiro lugar professores da rede pública de ensino, em segundo estudantes de ensino médio público e em sexto os estudantes oriundos de escola privada – não impactando na prioridade de bolsistas de origem escolar pública. Essa inclusão normativa altera somente o objetivo inicial de origem escolar. À luz da teoria de Bourdieu (1998), o rompimento na exigência de escolarização pública integral pode abrir espaço para que assimetrias de capital cultural e de trajetória escolar passem a disputar o mesmo universo de acesso ao ensino superior, ainda que sob regras de chamadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa perspectiva, o acesso ao Estado Institucionalizado do Capital Cultural (Bourdieu, 1998), que na concepção originária da política era resguardado aos estudantes oriundos de escolas públicas ou bolsistas integrais da rede privada, deixa de cumprir sua função estritamente compensatória. No entanto, a análise normativa revela que essa reformulação foi rigorosamente delimitada: ao relegar o estudante da rede privada ao último lugar da fila, a legislação preservou a prioridade central dos egressos da escola pública.

No tocante às Ações Afirmativas (A3), ainda que a reserva de cotas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência permaneça formalmente garantida no texto legal (Art. 7º) – e aprimorada em sua técnica terminológica –, a sua eficácia real é ponderada por essa mesma salvaguarda que protege o núcleo público originário.

Em suma, a principal alteração promovida pela MP nº 1.075/2021 e consolidada pela Lei nº 14.350/2022 nas regras de acesso por origem escolar (A2) preservou a prioridade central da legislação de 2005, garantindo a manutenção de seu papel redistributivo e o compromisso com a equidade social. Para investigações futuras, recomenda-se a análise empírica dos microdados do ProUni e do ENEM pós-2022, a fim de mensurar

quantitativamente o percentual de bolsas capturadas por egressos da rede privada e o impacto real dessa reformulação na trajetória dos estudantes oriundos do ensino público.

Palavras-chave: ProUni, Ensino Superior, Acesso, Democratização.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pela concessão da bolsa de pesquisa que nos deu possibilidade de realizar este trabalho.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Seleção, organização, introdução e notas: Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. **Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022**. Altera as Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.075, de 6 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa Universidade para Todos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 dez. 2021.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **PROUNI:** democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? Educar, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. **Educação Superior no Brasil Contemporâneo**: transição para um sistema de massa. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012.

MELLO NETO, Ruy de Deus e; MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; CATANI, Afrânio Mendes. **Percepções de Bolsistas ProUni Acerca do Pertencimento ao Ensino superior Privado**. Linhas Críticas, Brasília, DF, v. 20, n. 43, p. 583-603, set./dez. 2014.

MELLO NETO, Ruy de Deus e; MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; CATANI, Afrânio Mendes. **ProUni e Retornos de Capitais para Instituições Privadas de Ensino Superior:** Uma Leitura Para Além dos Benefícios Diretos Com o Financiamento Público. Revista Internacional de Educação Superior, Campinas, SP, v. 6, e020028, 2020.

ISSN: 2358-8829

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de Conteúdo Categorial:** manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.