



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Programa Universidade para Todos - Prouni

Política	PROUNI
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2022
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores da Avaliação	CGU – STN
Supervisor da Avaliação	SMA/MPO

Sumário Executivo

1. A Avaliação teve como objetivo realizar um estudo do ambiente de gestão e governança do Prouni, no propósito de identificar riscos e oportunidades, analisar os resultados e impactos e propor soluções para melhoria da política:
 - a. Na questão 1, a CGU analisou os resultados alcançados pelo Prouni no decênio 2012-21 no propósito de identificar fatores positivos e negativos para o Programa, buscando conhecer potenciais causas e consequências e propor aperfeiçoamento do seu desenho e da governança para incrementar a eficiência e a eficácia.
 - b. Na questão 2, a CGU se propôs a avaliar em qual medida poderiam ser implementadas soluções no âmbito do Prouni, visando promoção de um ambiente de maior integridade.
 - c. Na questão 3, a CGU e a STN avaliaram o papel do Prouni como promovedor de acesso ao ensino superior da população mais carente e fomentador de políticas de igualdade racial. Para tanto, foram analisadas as normas vigentes sobre o tema e os efetivos dados da participação dos indivíduos de maior vulnerabilidade no Prouni.
 - d. Na questão 4, a STN avaliou o desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas do Prouni, em comparação aos estudantes não bolsistas das instituições privadas de ensino superior, em relação ao tempo de conclusão dos cursos e às notas obtidas no Enade.
 - e. Na questão 5, a STN analisou o desempenho dos bolsistas do Prouni no mercado formal de trabalho, considerando a situação de empregabilidade (percentual de indivíduos com emprego formal) e a renda média, após a conclusão do ensino superior.
2. As avaliações conduziram aos seguintes achados e conclusões:
 - a. Para a questão 1, a CGU identificou discrepância de desempenho entre as IES participantes quanto a oferta de bolsas – alguns ofertaram além do mínimo e outros aquém; capacidade de ocupar bolsas; capacidade de formar bolsistas Prouni; e custo unitário da bolsa. Ao não articular risco e performance em seus normativos, não fomentando positivities e inibindo negatividades, o Prouni gera perda de oportunidade. Além disso, o Programa não possui objetivos e metas específicas, com indicadores para medir, comparar e avaliar os desempenhos individuais de cada uma das IES. Por fim, quanto à integração e sinergia com o Fies, verificou-se que há deficiência em sua focalização visto que o Prouni não consegue capturar indivíduos mais carentes, perfil este mais adequado para o Programa.
 - b. A CGU identificou adversidades para que os sistemas da auditoria tributária individualizassem objetivamente o benefício tributário lastreado no Prouni e utilizados pelas IES, bem como deficiências no processo de comunicação entre MEC e SRFB, afetando o planejamento de fiscalizações da SRFB em relação às IES beneficiárias dessas renúncias de receitas. No que tange ao acompanhamento e supervisão a cargo do MEC, vislumbrou-se possibilidade de aprimorar a verificação prévia (*due diligence*) de informações sobre as IES que se candidatassem à adesão ao Prouni, assim como possibilidade de desenvolvimento de mecanismos anticorrupção e/ou de *compliance* que tenham o objetivo de mitigar riscos detectados nos ajustes com os terceiros, mediante inserção de cláusulas do tipo preventivas nos Termos de Adesão e conhecimento, pelas IES, das eventuais repercussões quanto ao descumprimento da legislação Anticorrupção Brasileira. Os riscos para a integridade presentes no relacionamento entre o Ministério e as Instituições de Ensino, decorrentes, em especial, da assimetria de informações existente entre MEC (Principal) e IES (agente), não foram mapeados, uma vez que o processo organizacional do Prouni não foi objeto de priorização por parte da coordenação do Programa de Integridade do MEC. O processo de

verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade do programa é de responsabilidade das IES, não havendo participação direta do MEC, nem formas de comprovação da fidedignidade das informações constantes do SisPROUNI, uma vez que são apenas declaratórias. Além disso, os cálculos realizados para atendimento aos requisitos da lei, para oferta mínima de vagas, são de responsabilidade das IES e a base de alunos pagantes de cada curso não é pública.

- c. Para a questão, a CGU e a STN identificaram que, apesar de indivíduos até 0,5 SM per capita representarem 30~40% da população brasileira, representam cerca de 10% dos bolsistas Prouni. A causa de tal discrepância é a competição entre candidatos Prouni até 1,5 SM per capita em que, quanto maior a renda tende a obter melhor nota Enem e conseqüentemente a bolsa. Quanto as políticas afirmativas, o Prouni prevê cotas raciais em proporção igual a distribuição étnica por UF. Em sua média, a análise dos dados demonstrou o atendimento deste regulamento, porém, a análise individual por IES indicou que 17% não ofertaram cotas raciais para bolsas integrais e 48% deixaram de ofertar cotas para bolsas parciais. Também foi verificado que 5% de vagas destinados a negros e pardos foram ocupados por candidatos brancos (para o curso de medicina este índice foi 12%).
 - d. Para a questão 4, a STN identificou que os bolsistas do Prouni apresentam melhores resultados em relação ao desempenho acadêmico, tanto em termos de suas notas no Enade quanto em termos do percentual médio de conclusão dos cursos no tempo regular, e em 1 ou 2 anos após o tempo regular.
 - e. Para a questão 5, a STN identificou que bolsistas Prouni apresentam maior chance de estar empregados 6, 7 ou 8 anos após o ingresso no curso superior, e melhores rendimentos, em comparação a candidatos ao programa que não foram contemplados com a bolsa. A diferença nas chances de estar empregado diminui com o tempo, dos 6 aos 8 anos, mas a diferença na renda não apresenta o mesmo comportamento.
-

Recomendações

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
<p>Q1 - Como o desenho e a governança do PROUNI podem ser aprimorados para ampliar a eficiência e eficácia geral das políticas de acesso ao ensino superior?</p>	<p>Não ocupação das bolsas ofertadas. 16% das bolsas integrais e 65% das bolsas parciais não ocupadas.</p> <p>Divergências no desempenho das IES quanto à capacidade de ocupação das bolsas ofertadas.</p> <p>Suboferta de bolsa Prouni pelas IES. Indicativo de déficit de 22% das bolsas ofertadas entre 2012-21.</p> <p>Maior suboferta de bolsa Prouni em curso de maior concorrência como Direito e Medicina.</p> <p>Ocorrência de contratações FIES em cursos com ofertas Prouni não preenchidas.</p> <p>Deficiência de focalização do público Prouni e Fies, este absolvendo alunos mais carentes que deveria ser o foco daquele.</p> <p>Divergência no desempenho das IES quanto à capacidade de formar bolsistas.</p> <p>Prouni não fomenta formação de capital humano em áreas estratégicas.</p> <p>Ausência de gestão e controle de custo da bolsa Prouni nas dimensões aluno, curso, IES e mantenedora.</p>	<p>O regulamento do Prouni não articula risco e performance. Como visto nos achados, as IES apresentam desempenhos distintos quanto a capacidade de: ocupação e oferta de bolsas; formar bolsista; e custo. Fatores estes que o Prouni não distingue, gerando perda de oportunidade ao não fomentar positivities e inibir negatividades.</p> <p>O Prouni não possui objetivos e metas, bem como indicadores de desempenho, seja a nível geral como individual, não sendo possível definir parâmetros referenciais para os níveis de eficiência e eficácia a serem atingidos.</p> <p>Os Programas Prouni e Fies necessitam de melhor integração e sinergia, especialmente por meio da absorção da camada mais carente pelo Prouni ao invés do Fies. Nesse sentido, o programa pode contribuir com os candidatos com financiamento parcial FIES, pela redução de parcela financiada quando superior a 50%.</p> <p>O Prouni não possui mecanismos para priorizar/fomentar a formação de capital humano de elevado valor, para atender as demandas estratégicas da nação brasileira.</p> <p>Deficiência nos recursos operacionais e de TI no MEC e na RFB que garantam melhor controle dos dados e informações em uso no SisProuni. Em sua maioria, os dados são autodeclarados e geridos pelas IES e pelos alunos. O sistema carece de mecanismos de cruzamento, crítica e checagem destes dados.</p>	<p>Prioritária nº 1</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação propor alterações normativas no Prouni que incorporem o aumento da participação das bolsas integrais na oferta de vagas, considerando as matrículas ativas no cálculo da oferta.</p> <p>Prioritária nº 2</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação integrar os processos seletivos, em especial o do PROUNI e do FIES, para otimizar a ocupação das bolsas ofertadas.</p>
<p>Q2 - Em que medida podem ser implementadas soluções no âmbito do Prouni visando promoção de um ambiente de integridade?</p>	<p>O sistema tributário federal não individualiza objetivamente o benefício tributário lastreado no Prouni, gerando adversidades para que a SRFB possa identificar, detalhadamente, os valores de benefícios fiscais utilizados pelas IES.</p> <p>Deficiências no processo de comunicação entre MEC e SRFB, afetando acompanhamento e</p>	<p>Fatores envolvendo a capacidade operacional da Sesu/MEC, a priorização que a SRFB vem dando ao Prouni e a atual ausência de mecanismos para confrontar os benefícios tributários com as informações fornecidas pelas IES criam fragilidades para a fiscalização</p>	<p>Prioritária nº 3</p> <p>Recomenda-se à SRFB viabilizar a transparência, a nível de mantenedora, dos benefícios tributários.</p> <p>Prioritária nº 4</p>

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	<p>planejamento de fiscalizações da SRFB em relação às IES beneficiárias de renúncias de receitas do Prouni.</p> <p>Possibilidade de aprimorar a verificação prévia (<i>due diligence</i>) de informações sobre as IES que se candidatam a adesão ao Prouni.</p> <p>Os Termos de Adesão não contemplam abordagem anticorrupção, de forma desenvolver mecanismos de contenção de atos de pessoas jurídicas mediante fraude ou corrupção no atingimento dos objetivos do Programa e/ou contra a administração pública.</p> <p>Os riscos para a integridade presentes no relacionamento entre o Ministério e as Instituições de Ensino, decorrentes em especial da assimetria de informações existente entre MEC (Principal) e IES (agente), não foram devidamente mapeados no processo de mapeamento de riscos do MEC.</p> <p>O processo de verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade do programa é de responsabilidade das IES, sem participação direta do MEC, e as informações constantes do SisPROUNI, são declaratórias.</p> <p>Necessidade de aprimoramento das normas de tratamento de denúncias.</p> <p>Ausência de regras claras que disciplinem questões referentes à integridade no âmbito do Prouni.</p>	<p>da POEB, assim como dos benefícios tributários decorrentes do Prouni.</p> <p>Falhas no processo de comunicação interferem na articulação entre o MEC e a SRFB para criação de instrumentos e modelos de integridade para auxiliar a supervisão do MEC e gerar subsídios para a SRFB na fiscalização das IES beneficiárias de renúncia fiscal.</p> <p>A verificação prévia ao deferimento da adesão, ou sua renovação, para além de verificações de regularidade fiscal, precisa considerar mecanismos para minimizar o potencial risco do MEC quanto à responsabilização de atos praticado por uma IES participante do Prouni.</p> <p>Oportunidade de inclusão de cláusulas específicas (anticorrupção), relacionadas à observância e cumprimento do Programa de Integridade do MEC, bem como da legislação nacional anticorrupção.</p> <p>O risco de integridade relaciona-se à manipulação ou uso de dados e informações para obtenção de vantagem indevida para si, quando praticado pelo estudante, ou para terceiro, quando praticado pelo funcionário da IES, inclusive conflito de interesses ou nepotismo, quando da existência de vínculo parental com o estudante.</p> <p>O risco de integridade relaciona-se à manipulação ou uso de dados e informações para obtenção de vantagem indevida para si, quando praticado pelo estudante, ou para terceiro, quando praticado pelo funcionário da IES, inclusive conflito de interesses ou nepotismo, quando da existência de vínculo parental com o estudante.</p> <p>A efetividade da apuração das denúncias depende de regras claras sobre tratamento de denúncias e sobre o juízo de admissibilidade.</p> <p>É necessário informar e esclarecer à comunidade acadêmica quais condutas são consideradas inadequadas e que devem ser</p>	<p>Recomenda-se ao MEC e à SRFB desenvolverem instrumentos de compartilhamento de informações para subsidiar a supervisão e a fiscalização do programa.</p> <p>Prioritária nº 5</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação incluir cláusulas anticorrupção como parte integral dos Termos de Adesão, em conformidade com o programa de integridade e política anticorrupção do MEC.</p> <p>Prioritária nº 6</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação, em cumprimento aos Decretos 9.203/2017 e 10.756/2021, incluir o programa Prouni no processo de mapeamento e gerenciamento de riscos e promover maior integração entre as atividades da área de gestão de integridade do MEC e a coordenação do Prouni, contemplando a ampliação da capacidade de aplicação de sanções administrativas por parte do MEC.</p> <p>Prioritária nº 7</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação introduzir no SisProuni função de confirmação de matrícula, em que o bolsista deve, semestralmente, confirmar a continuidade do seu vínculo com o curso/IES e, caso bolsista parcial, declarar o valor de sua mensalidade.</p>

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
<p>Q3 – Em que medida o Prouni promoveu a ampliação de acesso (em termos: regional; racial e socioeconômico) da população mais vulnerável ao ensino superior?</p> <p>Q4 - Qual o desempenho (em termos de tempo de conclusão, taxa de evasão, rendimento acadêmico e nota no ENADE) do aluno bolsista do PROUNI em relação ao aluno não bolsista?</p>	<p>Indivíduos de renda per capita até 0,5 SM representam 30~40% da população brasileira entre 18 a 29 anos, entretanto, aproximadamente 10% da população desta faixa de renda possui acesso ao Prouni.</p> <p>Indivíduos de baixíssima renda não apresentaram desempenho acadêmico inferior aos estratos de maior renda.</p> <p>A assistência estudantil para o Prouni – Programa Bolsa Permanência – somente atinge 0,4% de todos os bolsistas Prouni, sendo que, 50% destes são alunos do curso de Medicina.</p> <p>Não foi verificada, na média, suboferta ou subocupação de bolsas Prouni para etnias negras e parda.</p> <p>17% das IES não tiveram bolsas integrais destinadas a negros e pardos ocupados. Para bolsas parciais o mesmo índice foi de 48%.</p> <p>Verificou-se que, em média, 5% das vagas destinadas aos cotistas negros e pardos foram ocupados por Brancos. No curso de Medicina este índice foi de 12%.</p>	<p>objeto de denúncia, a exemplo da inclusão de beneficiários que não atendem aos critérios de elegibilidade do Programa, visto que um ambiente de integridade deve contemplar regras que coibam a utilização de benefícios para favorecimento de terceiros e/ou para prática de nepotismo</p> <p>Para as camadas de baixíssima renda (até 0,5 SM per capita) o acesso ao ensino superior, mesmo com a gratuidade do Prouni, ainda é um desafio. Pelo fato de o critério ser nota do Enem, indivíduos com renda superior (até 1,5 SM per capita) acabam obtendo desempenho superior e consequentemente ocupando a bolsa.</p> <p>O Programa de Bolsa Permanência, também por utilizar a Nota do Enem, acaba sendo distribuído para os bolsistas de medicina.</p> <p>Há indicativos de deficiência nos controles, tanto das IES como do MEC, ao permitir que a etnia Branca utilize cotas destinadas a Negros e Pardos.</p>	<p>Prioritária nº 8</p> <p>Recomenda-se ao Ministério da Educação implementar mecanismos para ampliar a participação e permanência dos estratos da população com renda mais baixa, em especial os egressos da rede pública.</p>