
Adesão ao Prouni: A Percepção de Gestores de IES Privadas da Cidade de São Paulo

Ivam Ricardo Peleias¹

Carlos Maciel Stieg²

Gideon Carvalho de Benedicto³

Samuel Carvalho de Benedicto⁴

•Artigo recebido em: 09/05/2012 ••Artigo aceito em: 11/12/2012

Resumo

Segmentos e representantes da sociedade têm revelado suas percepções sobre o PROUNI, desde seu lançamento. Entretanto, pouco se investigou sobre as percepções dos gestores das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas quanto à adesão a esse programa. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi o de identificar e analisar essas percepções. O trabalho foi desenvolvido em duas etapas. Na primeira etapa, realizou-se o levantamento bibliográfico e documental da legislação relativa ao tema. Na segunda etapa, ocorreu a pesquisa empírica, de natureza qualitativa, por meio de entrevista semiestruturada com sete gestores acadêmicos – dois Reitores, dois Pró-Reitores Administrativos e três *Controllers* – de três IES privadas na cidade de São Paulo, participantes do PROUNI. Os dados obtidos foram analisados com o uso da análise de conteúdo, combinada com explicação da construção (*building explanation*). Os resultados do estudo indicam que a percepção dos gestores pesquisados em relação ao PROUNI é fragmentada. Reitores, Pró-Reitores Administrativos e *Controllers* revelaram interesse específico sobre os aspectos relativos às suas esferas de atuação e não sobre o todo. As falas dos sujeitos revelaram que as adesões ao PROUNI por suas instituições ocorreram por uma questão de “conveniência sociopolítica e tributária” e não como resultante de um planejamento da gestão institucional. Os fatores que tiveram maior influência nas adesões foram os políticos e tributários; políticos para “estarem bem aos olhos” do Governo e, tributários para manterem suas isenções já adquiridas anteriormente à adesão.

Palavras-chave: Bolsas de Estudo; Brasil; Ensino Superior – Administração; Impostos – Isenção.

¹Doutor e mestre em Ciências Contábeis pela FEA-USP - Professor e pesquisador Contábil da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP - ivamrp@fecap.br

²Mestre em Ciências Contábeis pela Escola de Comércio Álvares Penteado - Professor das Faculdades Integradas Adventistas de Minas Gerais - Campus Lavras -cstieg@bol.com.br

³Doutor em Ciências Contábeis pela FEA-USP. Mestre em Ciências Contábeis e Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP - Professor e pesquisador Universidade Federal de Lavras -gideon.benedicto@gmail.com

⁴Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor e Pesquisador do Centro de Economia e Administração (CEA) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Membro do Grupo de Pesquisa “Gestão Estratégica e Sustentabilidade”. Contatos: Rod. Dom Pedro I, Km 136 - Parque das Universidades - Campinas-SP, 13086-900. Tel.: (19) 8281-7644 – samuel.benedicto@puc-campinas.edu.br

Taking Part in Prouni: The Perception of Private Universities Managers from Sao Paulo City

Abstract

Since the launching of PROUNI, a program created by the Brazilian government to grant scholarships to students of private higher education institutions, segments and people from the society have revealed their perceptions about this Programme. In this way, the aim of this work was to identify and analyze such perceptions. This work was developed in two parts. In the first part, it was made the analysis concerning the literature and legislation documents related to the topic. In the second part, it was made the empirical research, of qualitative nature, by means of interviews with seven academic managers – two Headmasters, two vice Headmaster and three Controllers – of 3 private universities from São Paulo city, which take part on the PROUNI Programme. The obtained data were analyzed through content analysis, combined with building explanation. The corresponding results indicated that the perceptions of such managers concerning PROUNI are not so clear. Such subjects have revealed specific interest on the aspects related to their own acting places, rather than on the whole aspect. The subjects also demonstrated that taking part in the PROUNI Programme was not a matter of a global management planning for the institution. Instead, the main reasons to take part on it were merely for sociopolitical and tax conveniences. Thus, it was enhanced by this research that the most influential factors which lead to the adherence to the Programme are politics and taxes; in other words to cause Government satisfaction and to keep taxes exemption obtained before the taking part process.

Keywords: Scholarships; Brazil; Higher Education; Management; Tax Exception.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil experimentou considerável crescimento da educação a partir dos anos 1990 (INEP, 2003). Entretanto, tal crescimento foi inferior àquele observado em países como a Argentina, Chile, Bolívia e México (CASTRO, 1998). Em conjunto com outros fatores, essa realidade contribuiu para a aprovação da Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). Dentre outras metas, o PNE buscou prover o acesso à Educação Superior para, pelo menos, 30% da população nacional, entre 18 e 24 anos, no decênio 2001-2010. Com o intuito de alcançar essa meta, o Governo precisou contar com a atuação do setor privado, pois não possuía infraestrutura e pessoal suficiente para isso.

Esse cenário foi decisivo para o surgimento de novas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, contribuindo também para o crescimento do setor. Carvalho e Lopreato (2005) afirmam que esse crescimento veio acompanhado de maior concorrência e, conseqüentemente, um percentual cada vez maior do nível de vagas ociosas nessas IES. Dessa forma, avolumou-se a pressão, junto ao Governo Federal, por parte dos representantes do segmento educacional privado, em busca de uma solução para tal realidade.

Em 2004, o Congresso Nacional recebeu um Projeto de Lei que tratava do Programa Universidade Para Todos (PROUNI). Esse programa visava favorecer o acesso aos estudantes de baixa renda ao ensino superior privado, mediante concessão de bolsas de estudos pelas IES privadas. Em troca, o Governo Federal concederia isenção de tributos às IES privadas que aderissem ao Programa, tais como o IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

Pelo exposto, percebe-se uma articulação governamental capaz de alcançar dois objetivos: (i) atender à já referida meta do PNE, ou seja, a inserção dos almeçados 30% da população entre 18 e 24 anos no Ensino Superior até 2010; e (ii) atender aos reclamos dos representantes de classe das IES privadas, que pressionavam o Governo em busca de uma solução que atenuasse o problema decorrente do aumento de vagas ociosas.

O PROUNI passou então a ser o alvo de vários estudos, conforme se verá no referencial teórico desta pesquisa. Isto porque o Governo, de

forma indireta, investiria seus recursos, não na máquina governamental, mas na iniciativa privada por meio da isenção dos impostos e contribuições mencionados anteriormente.

Esses estudos revelaram percepções sobre o PROUNI, de indivíduos partidários e de não partidários ao Governo. O primeiro bloco criticando o Programa e o segundo defendendo-o. Os que o defendiam, ligados ao Governo Federal (BUARQUE, 2003), fizeram-no justificando que ele proporcionaria o acesso ao ensino superior privado à parcela da população menos favorecida da sociedade, buscando cumprir uma meta do PNE. Outros, em sua maioria, teóricos sobre o assunto (CARVALHO; LOPRETO, 2005), criticavam-no devido às isenções de impostos e contribuições concedidas as IES privadas que aderissem ao Programa. Outro fator apontado pelos críticos é que a lei que o instituiu sofreu interferências da iniciativa privada, conforme se verá no decorrer deste trabalho.

Contudo, esses estudos não evidenciaram as percepções dos principais atores do meio em questão, os gestores educacionais, sobre o referido Programa. Em função do exposto, a questão que a presente pesquisa pretende responder é a seguinte: **Quais são as percepções de um grupo de gestores de três Instituições de Ensino Superior da cidade de São Paulo, em relação à adesão ao PROUNI?**

Esse cenário revela a possibilidade de se identificar e analisar as percepções desse grupo de pessoas em relação ao PROUNI, relativas aos aspectos políticos, sociais, legais, operacionais, administrativos, econômicos, contábeis e tributários. Esse é o motivo que instiga a realização do estudo, cujo objetivo central é identificar e analisar a percepção dos gestores de um grupo de IES privadas, na cidade de São Paulo, em relação à adesão ao PROUNI. Os objetivos específicos estão apresentados na seção 3 destinada à abordagem metodológica.

Há pesquisas na área de Educação sobre o PROUNI, descritas na revisão da literatura. Entretanto, até o momento, não foram localizados estudos sobre as percepções dos gestores das IES privadas que tenham

aderido ou não ao Programa. A identificação dessa lacuna se constitui numa justificativa relevante para a realização do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Antes do lançamento do PROUNI, o setor educacional privado superior passava por um período de incertezas (CARVALHO; LOPREATO, 2005). A inadimplência e evasão de alunos, combinadas com a maior concorrência e o conseqüente aumento de vagas ociosas, instigaram as associações representativas desse segmento a pressionar o Governo Federal para que tomasse ações que minimizassem os problemas mencionados. Do outro lado, de acordo com Cardoso (2008), Barreiro e Terribili Filho (2007) e Almeida (2006), o Governo se via pressionado por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Esses organismos, de acordo com Bettiol Junior (2005), exigiam cortes de gastos públicos justamente quando era necessário aumentar a oferta de vagas na educação superior, já que uma meta do PNE era ter, até 2010, 30% da população nacional entre 18 e 24 anos nesse nível de ensino.

Antes do lançamento do PROUNI, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) enfrentavam um período de crise, fato comprovado pelo relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado por Decreto Federal em outubro de 2003 para analisar e apresentar um plano de ação para as referidas instituições (BRASIL, 2003). O GTI apresentou um elenco de ações emergenciais para enfrentar a crise das IFES. Portanto, estando as IFES em tal situação, o Governo precisava contar com o setor privado, se quisesse alcançar a meta supracitada do PNE.

Já que, por parte do Governo, seria necessário contar com a participação das IES privadas nesse processo, também seria necessário atender aos reclamos desse segmento, isto é, uma via de duas mãos. As IES privadas, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional (LDB) em 1996 (BRASIL, 1996), foram divididas em “com finalidades de lucro” e “sem finalidades lucrativas”. As primeiras não mais contavam com recursos públicos, tais como isenções de alguns tributos, enquanto as demais continuavam gozando desses benefícios.

Como o Governo não tinha recursos para investir nas IFES, poderia aplicar de forma indireta nas IES privadas por meio de isenções de tributos, arrefecendo os ânimos desse segmento e alcançando a meta já mencionada do PNE. Porém, tal procedimento poderia gerar críticas por parte de setores da sociedade, pelo fato de haver uma renúncia fiscal repassada as IES privadas cujo montante poderia ser investido para se resolver os problemas das IFES. A solução seria a de preparar o público envolvido nessas questões para que, quando o Governo tomasse tais medidas, houvesse o menor número de críticas possíveis. Vários fatores indicam ter havido tal articulação, dentre eles o trabalho de Cristovam Buarque na Conferência Mundial de Educação Superior, em Paris, em junho de 2003. Nessa conferência, o então ministro da Educação expôs o trabalho denominado “A universidade numa encruzilhada”, que, dentre outras estratégias, buscava mesclar o conceito de público e privado, pois assim, o Governo seria justificado quando investisse em universidades privadas (BUARQUE, 2003).

O Governo conseguiu aprovar em janeiro de 2005 a Lei 11.096 (BRASIL, 2005b), que instituiu o PROUNI. Por meio de tal Programa, foi possível conceder benefícios fiscais às IES privadas com finalidades de lucro, atendendo aos reclamos dessa iniciativa, além de o PROUNI ter sido considerado um programa social. Carvalho e Lopreato (2005) afirmam que o Programa é uma forma de “fuga pra frente” para as IES privadas.

Assim, mediante o exposto, fica evidente que tanto a pressão exercida sobre o Governo pelo segmento privado educacional superior quanto a já mencionada meta do PNE contribuíram decisivamente para a criação do PROUNI.

2.1 Formas jurídicas e tributação das IES privadas no Brasil

As IES privadas são administradas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Suas formas jurídicas, de acordo com o art. 20 da Lei 9.394 (BRASIL, 1996), são: IES privadas “com finalidades lucrativas” ou “sem finalidades de lucro”. Estas se subdividem em “Comunitárias”, “Confessionais” e “Filantrópicas”. Com a adesão ao PROUNI, as IES privadas recebem as isenções de tributos, conforme demonstradas no Quadro 1.

QUADRO 1 – % e base de cálculo dos tributos federais por categoria de IES, com e sem o PROUNI

Tributos	Com fins lucrativos			Sem fins lucrativos		
	Confessionais/Comunitárias			Filantrópicas		
	Sem PROUNI	Com PROUNI	Sem PROUNI	Com PROUNI	Sem PROUNI	Com PROUNI
IRPJ	25% lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% lucro	-	-	-	-	-
COFINS	7,6% receita	-	3% receita	-	-	-
PIS	1,65% receita	-	1% folha	-	1% folha	-
INSS						
patronal	20% folha	20% folha	20% folha	20% folha	-	-

Fonte: Adaptado de Carvalho e Lopreato (2005).

Ao se analisarem os dados do Quadro 1, percebe-se que, aderindo ao PROUNI, as IES com fins lucrativos obtêm isenções de quatro tributos federais – IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. As sem fins lucrativos – confessionais e comunitárias – ficam isentas da COFINS e do PIS. As sem fins lucrativos – filantrópicas – beneficiam-se com a isenção do PIS, que é calculado sobre a folha de pagamento, de acordo com a Lei 9.715/98 (BRASIL, 1998) mais a Lei Complementar 7/70 (BRASIL, 1970).

Dessa forma, as IES “lucrativas” estariam no mesmo patamar tributário das IES “sem fins lucrativos” confessionais e comunitárias, pois ambas só seriam tributadas pela Previdência Social através do INSS patronal. O exposto evidencia que as IES “lucrativas” são as mais beneficiadas economicamente com a adesão ao PROUNI.

2.2 Gestão de instituições de ensino superior privadas

A gestão é o principal processo decisório das organizações. “É o processo que orienta a realização das atividades da empresa a seus propósitos, ou seja, é responsável pela dinâmica do sistema” (PEREIRA, 2001, p. 56). Em outras palavras, a gestão de uma empresa inclui a necessidade de um planejamento meticuloso de suas atividades. Infere-se que a decisão de aderir ou não aderir ao PROUNI deveria ser orientada por um planejamento.

Mandelli (2003) propõe uma metodologia para a gestão. Para ele, as mudanças devem ser estruturadas em dois blocos interdependentes – projeto estruturante e projeto de alavancagem de desempenho. Para gerir projetos de alavancagem de desempenho, é necessária uma estrutura de suporte à organização funcional da empresa, cuja finalidade é acelerar o processo de mudança de forma a criar foco. Essa estrutura de suporte, focada na mudança, pode ser formada por um grupo de pessoas, que, simultaneamente às suas atividades, garantam a efetividade das ações propostas e decidam sobre a estratégia a ser adotada para acompanhar os projetos e ações ou atitudes necessários à condução do projeto. Esse grupo irá discutir e estabelecer as prioridades, definir os responsáveis e iniciar o projeto, assegurando que o plano de ação seja compatível com a dinâmica da empresa frente às instabilidades do mercado.

Tomado como base o argumento de Mandelli (2003), é preciso criar um grupo de pessoas para planejar e agir estratégica e eficientemente na implementação do PROUNI. São necessárias pessoas que deem suporte aos procedimentos relativos à adesão junto ao Ministério da Educação; que informem os critérios que resultam no não enquadramento

do PROUNI e às metas a serem alcançadas para que isso não ocorra; que apurem e informem os valores não desembolsados referentes às isenções tributárias adquiridas em virtude da adesão, comparando-os com os valores não recebidos pela concessão das bolsas de estudo; que definam os percentuais de bolsas integrais e parciais necessárias à exigência mínima da legislação concernente e, que prestem contas junto aos órgãos competentes.

A estruturação das mudanças decorrentes da adesão ao PROUNI é um desafio à gestão das IES privadas. Existem várias dimensões a serem analisadas e ajustadas para que se alcancem os resultados esperados, tais como a quantidade de pessoas envolvidas, de processos afetados, de pessoas afetadas e os sistemas de informações gerenciais.

Quanto aos setores envolvidos e seus responsáveis, este artigo aborda o Diretor Geral ou Reitor, o Diretor Administrativo ou Pró-Reitor Administrativo e o *Controller*, pois segundo Pazeto (2000, p. 165), “o conceito de gestão traz consigo a ideia de coordenação e de participação, ao invés de centralização e controle”. Barreto, Barreto e Barreto (2008) concluíram que é desejável que os integrantes da organização realizem uma gestão participativa, no qual todos sejam corresponsáveis pelo alcance dos objetivos institucionais. Infere-se que a gestão do Ensino Superior atinge não apenas a Reitoria, mas todos aqueles que têm sob sua responsabilidade algum departamento, por isso a escolha dos gestores em pauta.

De acordo com Moraes e Cavalcante (2008, p. 94), Diretor Geral “é aquele que atua na macroestrutura, realizando o trabalho de compatibilizar a estrutura organizacional e a prática administrativa”. Afirmam ainda que um gestor escolar precisa de embasamentos financeiros, orçamentários, de negociação, de planejamento e controle, além de conhecimentos acadêmicos e pedagógicos.

O Diretor Administrativo, dentre outras obrigações, deve buscar a rentabilidade sobre os valores investidos, oriundos das mensalidades pagas e, por vezes, da mantenedora. Um objetivo é garantir a liquidez de caixa para suprir as necessidades operacionais e promover a ampliação

e manutenção das instalações físicas e acadêmicas. No caso de entidades com fins lucrativos, o Diretor Administrativo deve promover o retorno esperado sobre o capital investido, para remunerar os investidores. Assim, é preciso que o Diretor Administrativo alcance a eficiência nos processos, de forma que reflita a eficácia administrativa.

O *controller* é o responsável pela controladoria. Para Peleias (2002 p. 13), a controladoria é “uma área da organização com autoridade para tomar decisões sobre eventos, transações e atividades com o objetivo de dar suporte adequado ao processo de gestão”. A controladoria deve con-

(...) a função de Controladoria no processo de gestão da entidade como um todo é de participante ativa, ou seja, é parceira dos gestores das demais funções organizacionais, participa das tomadas de decisões e, assim, compromete-se com a gestão com os objetivos estabelecidos. Adicionalmente, pela natureza das suas funções, a Controladoria também fornece subsídios informacionais ao processo de gestão.

tribuir com a gestão de uma organização. Assim, precisa desempenhar algumas funções. Ao estudar as funções da controladoria no processo de gestão, Borinelli (2006, p. 145) afirma que

A controladoria de uma IES pode contribuir com a implementação e gestão do PROUNI. Assim, inclui-se a controladoria como participante no processo de contribuição à percepção dos gestores das IES que implementaram o Programa Universidade Para Todos.

2.3 O PROUNI

O PROUNI foi instituído pela Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005). É um programa criado pelo Governo Federal, cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudo, na proporção de 100%, 50% e 25%, em IES privadas, aos estudantes de cursos de graduação e sequenciais de forma-

ção específica. Seu objetivo é conceder bolsas de estudo a estudantes egressos do Ensino Médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais ou parciais, cuja renda familiar *per capita* seja, no máximo, de três salários mínimos.

Os beneficiários são os estudantes brasileiros de baixa renda familiar e que não tenham diploma de nível superior, desde que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; portadores de deficiência física que atendam os requisitos da lei; autodeclarados indígenas, pardos ou negros. Inclui ainda professores da rede pública de ensino, nos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica. A bolsa de estudo integral é para o aluno cuja renda familiar mensal *per capita* seja de no máximo um e meio salário-mínimo. As bolsas de estudo parciais, 50% e 25%, são para alunos que a renda familiar *per capita* não ultrapasse três salários-mínimos.

As IES não filantrópicas, conforme o art. 5º da Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005), devem conceder, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes. Existe também outra possibilidade de acordo com o artigo em epígrafe: uma bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes matriculados em cursos efetivamente instalados, mas que ofertem adicionalmente quantidades de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos em que há bolsistas do PROUNI.

As IES filantrópicas, de acordo com o art. 11 da Lei em questão, deverão conceder, no mínimo, uma bolsa integral a estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou sequencial de formação específica regulares da IES, matriculados em cursos efetivamente instalados.

O art. 7º da Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005) determina que as obrigações a serem cumpridas pelas IES participantes estão previstas no

termo de adesão. Para usufruir das isenções descritas em Lei, o art. 3º da Instrução Normativa 456 (BRASIL, 2004) diz que a IES deve demonstrar em sua contabilidade, com clareza e exatidão, os elementos que compõem as receitas, custos, despesas e resultados do período de apuração concernentes às atividades sobre as quais recaia a isenção, segregados das demais atividades.

No art. 8º da Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005b) consta a obrigação da IES participante, por meio da sua mantenedora, comprovar ao final de cada ano-calendário, a quitação de tributos e contribuições federais administradas pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa. De acordo com o art. 11, as IES beneficentes de assistência social participantes deverão conceder 20% de sua receita anual como gratuidades. O percentual de bolsas concedidas é baseado no faturamento anual e deve ser submetido ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O número de bolsas de estudo concedidas, em relação ao número de alunos devidamente matriculados deve ser informado ao Ministério da Educação.

O Decreto 5.493/05 (BRASIL, 2005a), em seu art. 14, exige que a IES que aderir ao PROUNI apresente ao Ministério da Educação, anual ou semestralmente, de acordo com o regime curricular acadêmico, o controle de frequência mínima obrigatória do bolsista, que corresponde a 75% da carga horária do curso; o aproveitamento do bolsista no curso, considerando o desempenho acadêmico, a média ponderada ou índice equivalente obtido a partir da relação entre matéria e crédito, além de outros critérios de avaliação adotados pela IES; e a evasão de alunos por curso e turno, assim como o total de alunos matriculados relacionando-se os estudantes vinculados ao PROUNI.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa é de natureza qualitativa, pois não buscou enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem foram empregadas técnicas estatísticas na análise dos dados (GODOY, 1995). Também é exploratória, tendo em vista que buscou explorar um fenômeno novo ou com pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2004).

Buscou-se obterem-se dados por meio de contato direto com os entrevistados, para compreender os fenômenos segundo a visão daqueles que participam da situação estudada.

Por ser qualitativa, a quantidade de indivíduos fornecedores das informações não é mais importante do que o significado que esses indivíduos possuem, em virtude do que se procura para a investigação (ROSA; ARNOLDI, 2006). A escolha das IES privadas e a seleção dos participantes da pesquisa foram de forma intencional e por acessibilidade. As IES escolhidas são da cidade de São Paulo.

Originalmente, foram escolhidas seis IES privadas, que permitiriam alcançar dezoito entrevistas. O objetivo inicial era entrevistar, em cada IES, o Reitor, o pró-reitor administrativo e o *controller*. Após vários contatos por telefone, carta registrada e *e-mail*, conseguiu-se entrevistar sete gestores em três IES. Houve contatos em outras IES que não faziam parte da amostra previamente estabelecida. Tentou-se estender a amostra para fora da cidade de São Paulo, porém sem êxito. Os sujeitos entrevistados estão identificados na Tabela 1.

Tabela 1 – sujeitos de pesquisa entrevistados

Sujeitos	IES1	IES2	IES 3	Total
Reitor	1		1	2
Pró-Reitor Administrativo	1		1	2
Controller	1	1	1	3
Total	3	1	3	7

Fonte: elaborada pelos autores, com dados da pesquisa

Independentemente das dificuldades encontradas, o trabalho foi concluído a fim de que outros pesquisadores possam dar seqüência à investigação iniciada. Quanto a isto, Selltiz *et al.* (1987) destacam que se deve tentar apontar as lacunas do conhecimento mesmo diante de percalços encontrados no caminho, caso contrário, não se pode reabrir o assunto com o intuito de continuar a pesquisa.

Para manter o caráter confidencial neste trabalho, optou-se por não informar quais foram as IES participantes. As IES que colaboraram possuem cursos de graduação e pós-graduação *Lato e Stricto Sensu*.

As técnicas de coleta de dados usadas foram: pesquisa documental, observação não participante e trabalho de campo (COOPER; SCHINDLER, 2003). O instrumento de coleta de dados usado no trabalho de campo foi o roteiro de entrevista semiestruturada. Segundo Laville e Dione (1999, p. 188), trata-se de uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”. O roteiro foi construído com base nos objetivos específicos da pesquisa, conforme apresentados no Quadro 2. O Quadro 3 classifica as perguntas da entrevista em quatro grupos a fim de categorizar as respostas dos entrevistados. As entrevistas foram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas.

A estratégia analítica usada na investigação foi a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2004), combinada com a *Explanation Building* ou construção da explanação (BLOODGOOD, 2001), uma estratégia de análise de dados qualitativos cujo objetivo é construir um repertório analítico, utilizando-se a forma de narrativa. Assim, as explanações são construídas para refletirem as proposições teóricas significativas, dando ênfase àquilo que realmente importa, ou seja, confrontando os elementos teóricos com os achados da pesquisa (YIN, 2006).

Essa estratégia analítica permite extrair dos instrumentos de coleta de dados – entrevistas semiestruturadas, observação não participante e pesquisa documental – as percepções dos gestores das IES privadas quanto à adesão ao PROUNI, construindo uma análise de forma explanatória.

As respostas foram tratadas considerando os grupos de análises apresentados no Quadro 3.

Quadro 2 – Perguntas da entrevista em relação aos objetivos específicos

<p>Em relação aos que optaram / não optaram pela adesão ao PROUNI.</p>	<p>Verificar qual é o conhecimento dos gestores sobre o PROUNI e analisar se existe convergência ou divergência entre cargos ocupados e entre os dois grupos – os que optaram e os que não optaram por aderir ao programa.</p> <p>Verificar quais fatores contribuíram para os gestores optarem ou não pela adesão ao PROUNI.</p> <p>Verificar os resultados dos estudos do processo de implantação do PROUNI e identificar como estes contribuíram para a adesão / não adesão ao programa.</p>
<p>Em relação <i>somente</i> aos que aderiram ao PROUNI.</p>	<p>Verificar como os resultados econômicos vêm sendo acompanhados e avaliados em relação aos seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - resultados com e sem a adesão ao programa; - prestação de contas ao governo; e - evidenciação contábil.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 3 – Grupos para categorização das perguntas do roteiro de entrevista

Grupo	Objetivo do grupo
1	Identificar o respondente e a IES
2	Verificar o conhecimento dos gestores sobre o PROUNI
3	Verificar as variáveis consideradas pelos gestores quanto à adesão ou não adesão, tais como: operacionais, administrativas, econômicas, tributárias, políticas, contábeis e sociais.
4	Verificar os procedimentos contábeis efetuados a fim de auxiliar a gestão das IES

Fonte: Elaborado pelos autores.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste tópico, estão descritos e analisados os resultados da pesquisa envolvendo as três IES privadas da cidade de São Paulo. Ressalta-se, entretanto, que o trabalho não tem a pretensão de realizar uma análise econômico-financeira das IES pesquisadas a fim de verificar se a adesão ao PROUNI foi compensadora ou não; tampouco comparar o custo do aluno do PROUNI com a redução da carga tributária relativa às isenções já mencionadas. A pesquisa visou alcançar ao objetivo geral e aos específicos descritos no Quadro 3. Parte das falas dos entrevistados está descrita no Quadro 2 e, em *itálico*, ao longo do restante do texto.

4.1 Descrição e análise do primeiro grupo

O objetivo desse grupo, descrito no Quadro 3, é o de buscar a identificação tanto dos respondentes quanto das IES pesquisadas.

Os gestores das três IES pesquisadas são formados academicamente em cursos afins às funções ocupadas. Na IES 1 e IES 2, o reitor e pró-reitor administrativo ocupam duas funções. A IES 1 é uma fundação sem fins lucrativos e as demais são filantrópicas. Na IES 1, existe apenas auditoria externa. A IES 2 tem auditoria interna e externa e, na IES 3, houve divergência entre as respostas para esse quesito. O reitor dessa IES informou que ela é auditada tanto interna quanto externamente; porém, os demais entrevistados afirmaram existir apenas a auditoria externa. A Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005) destaca que deve haver prestação de contas dos resultados do PROUNI por parte das IES que aderiram ao mesmo. Contudo, verificou-se que as IES pesquisadas não têm um procedimento de auditoria específico para o programa. Tal realidade indica que a prestação de contas pode ser prejudicada, haja vista a ausência desse procedimento. As três IES aderiram ao PROUNI na mesma época, ou seja, em 2005.

4.2 Descrição e análise do segundo grupo

Esse grupo, conforme o Quadro 3, tem como objetivo verificar o conhecimento dos gestores sobre o PROUNI.

Na entrevista com o **reitor da IES 1**, foi possível perceber que seu conhecimento sobre o PROUNI está mais voltado aos aspectos sociais, políticos e filosóficos e, pouco ou quase nenhum conhecimento acerca de aspectos econômicos, financeiros, contábeis e operacionais. Segundo o reitor, tal programa possui aspectos que devem ser corrigidos e melhorados, tais como os relativos às quotas e alguns operacionais. Também afirmou que o mesmo pode “transformar o país”, haja vista a possibilidade de alunos “com grande potencial educacional”, mas sem recursos financeiros, poderem frequentar uma IES privada de qualidade, fato que de outra maneira seria impossível.

O mesmo reitor atribuiu ao Governo “certa ineficiência administrativa quanto à gestão de IFES” e que o mesmo “reconhece a eficiência da iniciativa privada na gestão de IES”. Para ele, o governo aliou a dificuldade para receber alguns tributos das IES privadas com as vagas ociosas existentes nesse segmento, concedendo assim isenções tributárias para as IES que optassem por aderir ao PROUNI. Verifica-se, portanto, que esse aspecto destacado pelo reitor se encontra em conformidade com Carvalho e Lopreato (2005) ao tratar da crise do setor educacional privado e a pressão decorrente junto ao Governo Federal.

Quanto ao aspecto econômico, o reitor afirma que sua IES obtém “um pequeno ganho... uma pequena isenção adicional” por ter aderido ao PROUNI; isto devido ao fato de já gozarem de isenções tributárias relativas à sua forma jurídica, mas que o ganho social é maior, pois o faz refletir sobre o verdadeiro papel de sua instituição, o social. Esse reitor revelou pouco conhecimento no quesito operacional do PROUNI. Entretanto, essa realidade deveria ser diferente. Conforme visto anteriormente (MORAES; CAVALCANTE, 2008), o reitor/diretor geral deve atuar na macroestrutura, porém, precisa ter forte embasamento financeiro, orçamentário, de negociação, de planejamento e controle, além de conhecimentos acadêmicos e pedagógicos.

O conhecimento do **pró-reitor administrativo da IES 1** sobre o PROUNI revelou-se voltado aos interesses econômicos e financeiros. Para ele, tal programa supre uma função interna da IES, ou seja, a de distribuir bolsas de estudo dentro do limite financeiro existente para isso. Entretanto, o pró-reitor administrativo evidenciou várias vezes que o PROUNI não contribui economicamente com sua IES. Reconheceu apenas que existe “uma compensação financeira muito pequena”. Durante a entrevista, esse profissional buscou minimizar a importância do PROUNI para a instituição afirmando que não faz esse tipo de julgamento. Preferiu criar um cenário em que o PROUNI seja tratado como um programa social tanto para o governo quanto para a IES. Notou-se, entretanto, que esse profissional fez uso de um subterfúgio, procurando esquivar-se de falar sobre o retorno financeiro que o PROUNI poderia estar proporcionando à sua IES, confirmando o dizer de Carvalho e Lopreato (2005).

O conhecimento do **controller da IES 1** sobre o PROUNI está voltado aos aspectos operacionais. Na entrevista, sua fala voltava-se sempre à necessidade de prestação de contas das atividades de sua IES aos órgãos fiscalizadores. Ao ser indagado sobre a importância do PROUNI em sua IES, esquivou-se de responder. Preferiu transferir tal responsabilidade ao reitor. Entretanto, o *controller* manifestou apoio ao programa. Segundo ele, sem o PROUNI, sua IES “ficaria numa posição desconfortável frente ao governo”, pois a mesma goza dos direitos adquiridos do título de utilidade pública, que lhes permite “obter patrocínio do Governo Federal relacionado a outros programas sociais”. Nesse sentido, verifica-se que o pensamento prevalecente é a manutenção de direitos anteriormente adquiridos, tais como: (i) o título de utilidade pública; e (ii) a obtenção de verbas junto ao Governo Federal.

A percepção quanto ao conhecimento dos **três gestores da IES 1** foi que os mesmos tenham informações sobre a lei que instituiu o PROUNI e suas ideias convergem com as afirmações de Carvalho e Lopreato (2005). Não foi percebido um conhecimento mais abrangente sobre sua ligação com os planos governamentais, tais como alcançar uma das metas do PNE, que é ter até 2010, pelo menos 30% da popula-

ção entre 18 e 24 anos na educação superior. Quando questionados sobre as obrigações relativas à adesão ao programa, os três gestores demonstram pouco conhecimento sobre as mesmas e atribuem à secretaria da sua IES a função de prestadora de contas aos órgãos competentes.

Na **IES 2**, foram obtidos dados relativos apenas ao pensamento do *controller*. Segundo ele, o PROUNI obrigou as IES privadas e filantrópicas a prestarem serviços de educação a uma classe de alunos com menos recursos financeiros. Na visão desse profissional, as IES que assim não o fizessem, poderiam perder os benefícios fiscais já adquiridos devido a não apoiar um programa governamental. Isso se daria através de “retaliações” quando da renovação do certificado de filantropia junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para ele, o PROUNI é importante para sua IES por permitir a continuidade da isenção tributária e o atendimento à classe social menos favorecida da sociedade, algo já praticado desde a fundação da entidade. Quanto às obrigações oriundas da adesão ao programa, revelou ter o domínio das mesmas.

Percebeu-se que esse *controller* possui domínio dos aspectos legais e operacionais do PROUNI. Mediante a análise dos dados coletados, infere-se que, em comparação aos demais *controllers* entrevistados, este foi o que demonstrou maior conhecimento sobre o programa. Entretanto, segundo Cooper e Schindler (2003), não se deve esquecer de que, ao ser entrevistado, o sujeito poderá mudar o seu comportamento – por timidez, desconfiança, estratégia, etc. – e assim, não revelar verdadeiramente seu pensamento.

Na entrevista com o **reitor da IES 3**, percebeu-se que seu conhecimento está mais centrado nos aspectos sociais do PROUNI. Durante a entrevista, o mesmo afirmou que é um programa que “visa diminuir as distâncias sociais existentes no país promovendo o acesso ao ensino superior à população de baixa renda, desde que aprovados no ENEM”. Mesmo afirmando a sua preferência por “não julgar o programa”, o reitor expressou a sua visão crítica. Segundo ele, o programa não atende ao objetivo proposto de forma adequada. Entretanto, seu conhecimento sobre as obrigações e demais aspectos do PROUNI revelou-se pouco consistente.

O conhecimento do **pró-reitor administrativo da IES 3** sobre o PROUNI está ligado aos fatores sociais, econômicos e financeiros. Para ele, o programa visa integrar, dentro da sociedade, pessoas de distintas origens e condições econômicas e, ao mesmo tempo, expandir à população o conhecimento da graduação universitária, pois o índice de graduação superior é muito baixo em relação à população. Entretanto, o pró-reitor esquivou-se de falar explicitamente sobre os benefícios financeiros gerados pelo programa à sua IES.

O conhecimento do **controller da IES 3** sobre o PROUNI está relacionado aos aspectos econômicos, financeiros, contábeis e operacionais. Para ele, é um programa de benefício fiscal cuja contrapartida é a concessão de bolsas de estudo. Seu conhecimento sobre o programa revela preocupação em manter o equilíbrio entre as bolsas de estudo concedidas e a renúncia fiscal obtida. Percebe-se que este gestor assimilou uma responsabilidade da controladoria, que é fornecer informação para a melhor gestão do empreendimento, além de demonstrar que participa das tomadas de decisões. Nesse sentido, o *Controller* desta IES se encontra em acordo com Borinelli (2006) ao descrever as funções de tal profissional dentro da empresa em que atua.

Por meio das entrevistas com os três gestores da IES 3, não se percebeu um conhecimento mais profundo sobre a ligação do PROUNI com os planos governamentais, conforme destacado no referencial teórico (BUARQUE, 2003). Percebeu-se que, por serem servidores de uma IES Filantrópica, os três gestores destacaram que o programa possibilita maiores retornos financeiros por parte das IES com finalidades lucrativas, ao passo que penaliza as IES sem fins lucrativos (Confessionais/Comunitárias/filantrópicas). Entretanto, não foram lançadas críticas incisivas ao programa.

4.3 Descrição e análise do terceiro grupo

Conforme exposto no Quadro 3, o terceiro grupo buscou verificar as variáveis consideradas pelos gestores quanto à adesão ou não ao programa.

O Quadro 4 menciona trechos das entrevistas e as variáveis, que, na percepção dos entrevistados, levaram as IES pesquisadas a aderirem ao PROUNI.

Quadro 4 – Trechos das entrevistas e variáveis consideradas para a adesão ao PROUNI

IES	Variáveis consideradas	Trechos das entrevistas
1	Administrativas, políticas, econômicas, sociais e fiscais	<p>“A (...) aderi para reafirmar o seu compromisso com a educação, para reafirmar seu compromisso com as propostas educacionais do presente governo, pra reafirmar seu compromisso de que ela é uma instituição social. A ideia é apoiar e suportar as iniciativas do governo nacional.”; “não poderíamos, uma vez que você é considerada uma IES de utilidade pública do âmbito federal, você não pode simplesmente virar as costas para um programa federal. Isso poderia, de certa forma, comprometer sua própria condição, sua imagem.”; “(...) quando nos propusemos a aderir ao programa, houve cálculos dos impactos econômicos e operacionais da adesão, foi envolvido o departamento contábil, a secretaria geral, a reitoria, ou seja, todos departamentos pertinentes envolvidos com o assunto, e chegou-se a conclusão que embora não traga retorno financeiro era de bom tom aderir ao PROUNI.”; “A decisão de aderir é estritamente social.”; “Então, qual o propósito disso? O propósito é que a gente continue com toda essa possibilidade de benefícios que nós temos. Então seria um retorno direto, seria um retorno em termos de manutenção das condições que a gente goza hoje.”</p>

Quadro 4 – Trechos das entrevistas e variáveis consideradas para a adesão ao PROUNI

(continuação)

IES	Variáveis consideradas	Trechos das entrevistas
2	Econômicas, políticas, fiscais e sociais	<p>“Por nós já sermos uma entidade filantrópica, o PROUNI vindo dessa mesma linha, nós já fornecíamos bolsa, então fizemos a opção de continuar, de aderir ao PROUNI e continuar nessa mesma linha.”; “praticamente um índice social do governo, então sempre você tem um cunho político aí também, então, por sermos filantrópica, aí também você ficar totalmente fora.”; “Então com esse processo, o (...) é filantrópico e se apoderou dos benefícios fiscais.”; “eu entendo que o PROUNI até em parte é uma grande vantagem pras escolas, certo? Até há o ganho financeiro sobre isso, e eu entendo que a própria presidência junto com o conselho, quer dizer, era vantajoso realmente entrar no PROUNI e foi isso que aconteceu.”; “Ela achava politicamente ser um negócio adequado, quer dizer, é um negócio bom para o (...), diferente da parte econômica, mas foi um negócio bom também.”</p>

Quadro 4 – Trechos das entrevistas e variáveis consideradas para a adesão ao PROUNI

(continuação)

IES	Variáveis consideradas	Trechos das entrevistas
3	Transparência, operacionais, políticas, econômicas e sociais	<p>“Eu acho que foi uma possibilidade de ter acesso aos programas oficiais, porque a (...) já fazia isso, mas era a oportunidade da (...) participar de uma política federal que pode além de garantir acesso à população carente, trazer algumas vantagens do ponto de vista político mesmo e de isenção porque você nunca sabe se essas regras de filantropia (...)”;</p> <p>“O que eu vejo é a oportunidade da visibilidade, de uma certa segurança que a gente continuaria sendo uma instituição de caráter filantrópico, isenta e o aspecto social (...)”;</p> <p>“a legislação do PROUNI é muito mais branda e mais objetiva do que a da filantropia. A base de cálculo é menor, a estrutura é mais regular, mais simplificado. Como a gente já tinha a prestação de conta da filantropia, a gente já sabia qual era o impacto nas nossas contas.”;</p> <p>“como a (...) é uma instituição muito séria, mas que às vezes pode ser identificada com grupos que não sérios é muito grande, então é bom a gente mostrar toda a nossa trajetória, para não terminar né? Você sabe... então é uma tentativa de também dizer, olha, estamos também participando dessa política que também pode ser questionada vez ou outra.”</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, mediante dados da pesquisa.

Verifica-se, a partir do Quadro 4, que ao optar pela adesão ao PROUNI, as IES levaram em consideração diversas variáveis e possibilidades. As principais variáveis detectadas foram: administrativas, políticas, econômicas, sociais e fiscais. Dentre as variáveis identificadas, verificou-se que os gestores entrevistados sempre buscaram enfatizar mais aquelas ligadas aos aspectos sociais e políticos.

No âmbito social, é destacada a preocupação governamental e também das IES no atendimento às classes sociais menos favorecidas. No campo político, os gestores associam a adesão ao PROUNI à manutenção do *status* da sua IES, ou seja, a IES 1 é uma fundação sem fins lucrativos e as demais são filantrópicas. Em outras palavras, os gestores entendem que a não adesão ao PROUNI poderia, de alguma forma, contribuir para a perda da filantropia, além da condição de IES sem fins lucrativos e, conseqüentemente, a perda de isenções fiscais.

Uma análise mais detalhada do Quadro 4 permite evidenciar que a contenção da evasão escolar, o preenchimento de vagas ociosas e a possibilidade de aumento do retorno financeiro para as IES, foram fortemente levados em consideração por elas ao optarem pela adesão ao PROUNI.

Depreende-se do Quadro 4 que, após alguns anos de adesão ao PROUNI, os gestores estão convictos de que o programa, de fato, gera algum benefício financeiro para a IES – mesmo que isso tente a ser velado durante as entrevistas. Nesse sentido, infere-se que o PROUNI atendeu – ainda que em parte – aos reclamos do setor educacional privado que enfrentava uma crise, conforme já visto anteriormente.

4.4 Descrição e análise do quarto grupo

Neste grupo, conforme o Quadro 3, buscou-se verificar os procedimentos contábeis efetuados em relação ao PROUNI, a fim de auxiliar a gestão das IES.

IES 1

Ao ser questionado sobre a contabilização dos fatos relativos ao PROUNI, o reitor afirmou que não poderia fazê-lo e relatando que “eu não sei se tenho uma observação crítica sobre essa contabilidade. Talvez pudesse ter uma contabilidade mais explícita sobre isso. Talvez gerencial, pra gente poder averiguar de uma maneira mais crítica quais são os im-

pactos financeiros desse programa, as conseqüências. Acho que talvez devesse.” Essa afirmação indica que, na visão do reitor, não existe gerencialmente, contabilização dos fatos relativos ao PROUNI. Infere-se, portanto, que a controladoria não lhe dá suporte informacional para a tomada de decisões. Nesse caso, a controladoria não auxilia a gestão, quanto ao PROUNI. Nota-se a não conformidade com Peleias (2002) e Borinelli (2006).

O pró-reitor administrativo e o *controller* descreveram superficialmente a referida contabilização. Para o pró-reitor administrativo, a controladoria atende as suas necessidades de informações. Infere-se que pode haver um problema de comunicação entre esses gestores.

Quando solicitado que o reitor descrevesse como são apurados os valores não desembolsados com isenção dos tributos decorrente da adesão ao PROUNI, ele afirmou que não teria como detalhar isso, mas disse que o pró-reitor administrativo e o *controller*, certamente detalhariam essa apuração, conforme fragmento de sua resposta: “quem faz o acompanhamento *cuidadoso* disso é o superintendente financeiro e a controladoria pode *certamente* te dar mais detalhes sobre isso”. (grifos nossos).

Novamente encontrou-se divergência, pois o pró-reitor administrativo e o *controller* afirmaram que esses valores não são apurados. Há indícios de que o reitor não é informado sobre os procedimentos contábeis relativos ao PROUNI, justificando, dessa forma, a crítica por ele realizada, conforme visto anteriormente.

Quando questionado sobre como são analisados os valores referentes às isenções *versus* bolsas de estudo concedidas, o reitor relatou que “acha” que a controladoria faz isso. O pró-reitor administrativo afirmou que não há essa análise, e o *controller* disse que essa informação deveria ser esclarecida com a reitoria. Notam-se novamente divergências nas respostas dos gestores da IES 1, além de uma controladoria com pouca atuação nesse aspecto.

Sobre a avaliação dos resultados sociais e econômicos do PROUNI, o reitor o fez apenas sob o enfoque social. Afirmou que o PROUNI

“consegue transformar a vida das pessoas. (...) os alunos do PROUNI, por vias de consequências, arrumam bons empregos”. O pró-reitor administrativo sugeriu que os resultados financeiros satisfazem, pois afirmou que “você precisa ter um equilíbrio financeiro, não adianta você querer fazer mundos e fundos e quebrar a instituição...”. No aspecto social disse que a sua IES “cumpre sua função social *suportando e apoiando* o PROUNI” (grifos nossos). Evidencia-se, portanto, dois posicionamentos distintos do pró-reitor administrativo: (i) em um momento, afirma que o PROUNI é um bom programa; e (ii) em outro, afirma que o mesmo é um peso, pois precisa suportá-lo. Por sua vez, o *controller* preferiu transferir ao reitor a avaliação dos resultados sociais e econômicos do PROUNI.

O reitor foi questionado sobre a realização de alguma comparação dos resultados econômicos da IES, *com e sem adesão ao PROUNI* e, em caso afirmativo, como é realizada tal comparação. Segundo o mesmo, atualmente não é realizada tal comparação. Para ele, a adesão ao programa já integra o cotidiano da instituição, pois “está entrando no planejamento econômico, faz parte da nossa equação”. Desta vez, houve convergência entre as respostas do reitor e pró-reitor administrativo, pois ambos afirmaram não existir essa comparação. Encontrou-se divergência por parte do *controller*, pois que este afirma que é realizada essa comparação. Segundo ele, “temos estudado isso, inclusive esses dados são apurados a cada orçamento, a cada revisão de orçamento”. Nesse contexto, ressalva-se que a controladoria parece não atender aos seus objetivos no que tange às informações sobre o PROUNI. Pois, se tal comparação está sendo realizada, a mesma não estaria chegando ao reitor e ao pró-reitor-administrativo, como deveria acontecer.

Em relação à descrição de como é realizada a prestação de contas das obrigações oriundas do PROUNI aos órgãos competentes, os três gestores se limitaram a atribuir essa função à secretaria geral da IES.

Outro assunto tratado na entrevista foi sobre a descrição de como são evidenciados, nas demonstrações contábeis, os resultados econômicos oriundos do PROUNI. Novamente, o reitor afirma não ter condições

de responder à pergunta. Segundo o pró-reitor administrativo, essa informação não consta no balanço. Por sua vez, o *controller* afirma que “em nível de demonstrações financeiras não é evidenciado”. Disse existir apenas nas Notas Explicativas que a instituição faz parte do PROUNI. Diante do exposto, fica evidente que a prática contábil dessa IES não atende as exigências previstas na IN SRF 456 (BRASIL, 2004).

A análise deste grupo revela que algumas das assertivas de Moraes e Cavalcante (2008), referentes ao papel do gestor escolar, não se encontram presentes nesta IES. Evidenciou-se, nas entrevistas, que o reitor não recebe as devidas informações sobre os aspectos contábeis do PROUNI, e assim, demonstra desconhecimento sobre o assunto. Verificou-se concordância com o referencial teórico quanto ao pró-reitor administrativo (BARRETO; BARRETO; BARRETO, 2008; MORAES; CAVALCANTE, 2008). Este deve garantir a liquidez de caixa, dentre outros e demonstrar eficiência nos processos. Isto é percebido mediante a preocupação do gestor ao afirmar que “você precisa ter um equilíbrio financeiro, não adianta você querer fazer mundos e fundos e quebrar a instituição”.

Quanto ao *controller*, verificou-se discrepância e concordância com Peleias (2002), Borinelli (2006) e Barreto, Barreto e Barreto (2008). Concordância quanto à sua participação no processo decisório. Ao que parece, este gestor participa de tal processo. Porém, há discrepância pelo fato de que o mesmo não realiza alguns levantamentos, conforme visto nos parágrafos anteriores, além de não fornecer informações suficientes, em se tratando de PROUNI, ao reitor e pró-reitor administrativo, não os subsidiando no processo decisório.

IES 2

Conforme já anunciado anteriormente, na IES 2, as entrevistas foram realizadas apenas com o *Controller*. Verificou-se domínio das operações contábeis por parte desse profissional. Foram fornecidos detalhes da contabilização dos fatos relativos ao PROUNI. Não há uma evidenciação do montante que a IES economiza de tributos por ser fi-

lantrópica e não haver obrigatoriedade deste fato. Entretanto, ocorre a contabilização das bolsas de estudo concedidas.

Ao final do ano, é feito um demonstrativo comparando os valores não recolhidos aos cofres públicos relativos à quota patronal do INSS com o valor da filantropia realizada. O montante da filantropia deve ser igual ou maior que o da quota patronal do INSS. Percebeu-se a *expertise* deste profissional e, ao que parece, não são lançados na contabilidade os valores das demais isenções de impostos, talvez pelo fato de que a soma do total da filantropia possa ser menor do que o total de todas as isenções gozadas. Esse fato poderia comprometer a renovação do certificado de renovação de filantropia da instituição. Não há indícios de que algo esteja fora da lei. Não foi localizada legislação que obrigue essas instituições a registrarem o valor da isenção dos impostos, a não ser da quota patronal do INSS.

Devido às isenções referentes à sua forma jurídica e à não contabilização das mesmas, não são apurados os valores não desembolsados em virtude da adesão ao PROUNI. A identificação do somatório das bolsas concedidas em razão da adesão ao PROUNI é realizada tanto pelo sistema acadêmico quanto pelo de contabilidade.

Devido à não contabilização das isenções anteriormente mencionadas, não são feitas análises dos valores relativos às isenções fiscais totais \times bolsas de estudos concedidas em detrimento da adesão ao mencionado programa. A única análise existente é a mesma já referida nos parágrafos anteriores, a exigida por lei, referente ao comparativo da quota patronal do INSS \times bolsas concedidas.

Ao se avaliarem os resultados econômicos e sociais da adesão ao PROUNI, verificou-se que, mesmo sendo filantrópicos e já gozarem de praticamente todas as isenções fiscais em decorrência da adesão ao programa, há uma ênfase maior nos resultados econômicos. Talvez isto se deva ao fato de já serem filantrópicos desde sua fundação e, devido a isso, não se discute o assunto social, pois é parte essencial e norteadora da instituição. A ênfase no aspecto econômico pode ser decorrente da

concorrência entre as IES privadas, o que poderia causar evasão de alunos e conseqüentemente colocar em xeque a continuidade da entidade.

De acordo com o *controller* da IES 2, em 2005, 2006 e 2007, foi verificado um resultado econômico maior do que se ela não tivesse aderido ao PROUNI. Este profissional afirma que isto se deu não apenas pela redução de vagas ociosas, mas também pelo aumento de vagas ofertadas no primeiro semestre dos cursos que tiveram a opção pelo programa. Verifica-se, nesta IES, concordância ao que apregoam Carvalho e Lopreato (2005). Segundo eles, o PROUNI aumenta o lucro das IES privadas, dentre outros motivos, por causa da redução no número de vagas ociosas.

Quanto à prestação de contas das obrigações oriundas da adesão ao PROUNI, verificou-se compatibilidade com a Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005), exceto pela não evidenciação dos resultados econômicos relativos ao programa. Contudo, são evidenciados todos os dados exigidos pela legislação relativos à filantropia. Em suas demonstrações contábeis, há informações nas Notas Explicativas e na DRE. Entretanto, somente em relação às bolsas concedidas e a isenção da quota patronal do INSS, verificando o não atendimento ao que dispõe a IN SRF 456 (BRASIL, 2004).

IES 3

Ao ser solicitado para descrever a contabilização dos fatos relativos ao PROUNI, o reitor afirma que “isso é com o *controller*”. O pró-reitor administrativo e o *controller* responderam sobre a contabilização do PROUNI.

Quando questionado sobre como seriam apurados os valores não desembolsados com isenção dos tributos em virtude da adesão ao PROUNI, o reitor disse novamente que isso deveria ser visto com o *controller*. O pró-reitor administrativo afirma que não há esta apuração por não haver aumento de valores referentes a isenções com a adesão ao PROUNI, causando uma divergência com a resposta do *controller*. Segundo este gestor, existe a apuração dos referidos valores na contabilidade, sendo lançados em conta de compensação.

Em relação a como é identificado o valor das bolsas integrais e parciais concedidas pela adesão ao PROUNI, o reitor afirma saber que existe um processo que permite aferir estes valores. O pró-reitor administrativo afirma que este levantamento é feito pela contabilidade, onde existem rubricas que acumulam estes valores. O *controller* relata que este processo é o mesmo daquele referente aos valores não desembolsados com a isenção dos impostos.

Foi solicitado aos três gestores da IES em questão para descrever como são analisados os valores referentes às isenções x bolsas de estudo concedidas. Novamente, o reitor não respondeu. O pró-reitor administrativo afirma que não há essa análise, pois não há diferença nos valores das isenções em detrimento da adesão ao programa, divergindo novamente com a resposta do *controller* que afirmou realizar esta análise “para ver se está compensando um em relação ao outro”.

Buscou-se também saber como são avaliados os resultados sociais e econômicos do PROUNI. O reitor afirma não existir avaliação no aspecto econômico por não haver aumento de isenções fiscais em relação à adesão ao programa. No aspecto social, disse que os resultados sociais são avaliados em relação ao desempenho acadêmico do aluno que adentra na instituição por causa do PROUNI. O pró-reitor administrativo afirma que esta avaliação está sendo realizada, mas ainda não foi concluída. O *controller* relatou que não tem dados conclusivos em relação ao aspecto econômico, mas sabe que é positivo. Já no aspecto social, disse ser no setor de bolsas.

Quando questionados sobre a *existência* de comparação dos resultados econômicos da IES *com e sem adesão ao PROUNI*, o reitor afirma que é muito difícil realizar tal comparação devido a uma grande dívida existente na instituição. Tanto o pró-reitor administrativo quanto o *controller* confirmam que não há essa comparação. Partindo de tais afirmações, infere-se que nesta IES o reitor não tem informações suficientes para a tomada de decisão, por parte da controladoria.

Ao se questionar *como* é realizada essa comparação, o reitor disse que não sabe e se justificou afirmando que há uma equipe responsável

por isto. O pró-reitor administrativo informou que a prestação de contas ocorre “pela fiscalização da contabilidade, mediante registros nos diários”, “pelo pessoal do ISS”, “do MEC” e até “do Ministério da Saúde”. Tais informações não encontram suporte na legislação pesquisada. O *controller* disse que a mesma é realizada pela internet e, posteriormente, pelo envio da documentação necessária.

O último assunto tratado com os gestores desta IES foi sobre como são evidenciados, nas demonstrações contábeis, os resultados econômicos oriundos do PROUNI. O reitor afirma que a mesma é realizada, mas não sabe como. O pró-reitor administrativo e o *controller* relataram que a mesma é feita em Notas Explicativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES FUTURAS

Este trabalho buscou identificar e estudar os fenômenos ocorridos na esfera pesquisada. As conclusões aqui expostas se referem exclusivamente aos dados obtidos junto aos gestores das instituições investigadas. Não se buscou verificar se existe ou não compensações econômico-financeiras em decorrência da adesão ao PROUNI, mas sim a percepção dos gestores entrevistados em relação à filiação ao mesmo.

Quanto aos objetivos específicos, considera-se tê-los alcançados parcialmente, pois não foi possível entrevistar gestores de IES privadas que não aderiram ao PROUNI, conforme detalhado na seção 3, que trata da abordagem metodológica. As conclusões estão limitadas aos dados obtidos junto aos gestores de IES que aderiram ao programa. Mesmo assim considera-se alcançado o objetivo geral, pois se obteve resposta para a questão problema.

O conhecimento destes gestores sobre o PROUNI pode ser resumido como um programa social criado pelo Governo Federal para inserir estudantes de baixa renda em IES privadas, as quais concedem bolsas de estudo e, em troca, recebem do governo isenção de alguns tribu-

tos como o PIS, COFINS, CSLL e IRPJ. Não se percebeu um conhecimento mais profundo e mais crítico como aquele apresentado no referencial teórico. Verificou-se a existência de um conhecimento fragmentado sobre o PROUNI, pois cada gestor entrevistado revelou detalhes somente referentes à sua área de atuação e não ao todo da IES em que trabalha.

Verificou-se que os reitores têm uma visão mais ampla sobre o assunto, veem o programa de uma maneira mais ampla, consideram muito o aspecto social da IES e pouco se reportando aos assuntos financeiros ou burocráticos pertinentes ao PROUNI. Os pró-reitores administrativos têm uma visão voltada aos aspectos financeiros resultantes das isenções tributárias. Em seus discursos, notou-se a preocupação de manterem a IES em situação de solvência e em busca de sua continuidade. Estão envolvidos com os aspectos sociais, desde que haja o equilíbrio financeiro.

Os *controllers* demonstraram características voltadas ao operacional da IES, ao como fazer. Manifestaram preocupação principalmente em conseguirem demonstrar dados que os habilitem a renovar os certificados que concedem a isenção de tributos até então adquirida. Apesar de todo o zelo encontrado quanto aos procedimentos operacionais, não se notou, em relação ao PROUNI, uma controladoria desenvolvida em sua essência, na forma descrita na revisão da literatura. Os reitores entrevistados não recebem, em relação ao PROUNI, informações sobre dados gerenciais que os possibilitem traçar planos globais em sua IES. Diante de tal situação, não se verificou uma controladoria eficiente no que diz respeito ao fornecimento de informações relativas ao PROUNI.

Percebeu-se que os gestores entrevistados aderiram ao PROUNI por uma questão de “conveniência sociopolítica e tributária” e não como o resultado de um planejamento eficiente, tendo-se em vista resultados eficazes para a instituição. Os fatores que tiveram maior influência quanto à adesão foram os políticos e tributários; políticos para “estarem bem aos olhos” do Governo e, tributários para manterem suas isenções já adquiridas anteriormente a adesão.

Finalmente, vale ressaltar que, a despeito dos importantes aspectos analisados nesta pesquisa, a mesma possui limites. Um desse limites, que estimulou a realização da pesquisa, é a ausência de outros trabalhos nessa mesma linha de investigação, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Talvez isso se deva ao fato de que o PROUNI é um programa criado e implementado recentemente no país. Desse modo, não foi possível espelhar-se em outros trabalhos para fazer um contraponto aos resultados obtidos nesta pesquisa.

Sugere-se a continuação desta pesquisa, principalmente nas IES privadas lucrativas e naquelas que não aderiram ao PROUNI. Sugere-se também o aumento da amostra para que se faça, juntamente com a pesquisa qualitativa, uma análise quantitativa, na qual poderiam ser pesquisados mais focalmente alguns tópicos específicos, dentre os quais a contabilização dos fatos relativos ao referido programa.

Referências

- ALMEIDA, L. B.; PARISI, C.; PEREIRA, C. A. Controladoria. In: CATELLI, A. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica* – GECON. São Paulo: Atlas, 1999. p. 369-381.
- ALMEIDA, S. C. *O avanço da privatização na educação brasileira: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado*. 2006. 123f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARREIRO, I. M. de F.; TERRIBILI FILHO, A. Educação Superior no período noturno no Brasil: políticas, intenções e omissões. *Ensaio: avaliação políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 81-102, jan. 2007.
- BARRETO, J. M. P.; BARRETO, E. F.; BARRETO, M. G. P. Controladoria em instituições de ensino superior. *Revista Angrad*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 207-225, abr. 2008.
- BETTIOL JUNIOR, A. *Formação e destinação do resultado em entidades do Terceiro Setor: um estudo de caso*. 2005. 116f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BLOODGOOD, J. M. Building Strategy from the Middle: reconceptualizing strategy process. *International Journal of Organizational Analysis*, v. 9, n. 2, p. 213, 2001.

BORINELLI, M. L. *Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis*. 2006. 341 f. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. *Decreto de 20 de outubro de 2003*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm>. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. *Decreto nº 5.493*, de 18 de julho 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 9 maio 2008.

_____. *Instrução Normativa SRF nº 456*, de 5 de outubro de 2004. Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2004/in4562004.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm> Acesso em: 9 maio 2008.

_____. *Lei nº 9.715*, de 25 de novembro de 1998. Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9715.htm>. Acesso em: 15 jul. 2008.

_____. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 12 maio 2008.

_____. *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005b. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 12 abr. 2008.

_____. *Lei Complementar nº 7*, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp07.htm>. Acesso em: 15 jul. 2008.

BUARQUE, C. A universidade na encruzilhada. In: SEMINÁRIO UNIVERSIDADE; POR QUE E COMO REFORMAR?, 2003, Brasília, DF. *Anais eletrônicos...* Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133968por.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2008.

CARDOSO, L. S. *Universidades metodistas no Brasil: seu desenvolvimento em face da expansão do setor privado na educação superior (1995-2005) [2008?]*. Disponível em: <[HTTP://unimep.br/pos/stricto/ed/documents/LuisCardoso.pdf](http://unimep.br/pos/stricto/ed/documents/LuisCardoso.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2008.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio 2005.

CASTRO, M. H. G. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. 1998. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/1998/titulos_avulsos/avsisteduca.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2008.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *A educação no Brasil na década de 90: 1991 – 2000*. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{F9874916-216E-4F32-95CF-BA61E08D4F67}_decada_completo_318.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2008.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

MANDELLI, P. *et al. A disciplina e a arte da gestão das mudanças nas organizações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

- MORAES, A. S. F.; CAVALCANTE, F. Gestão educacional em escolas de educação superior – o papel dos gestores acadêmico-administrativos. *Revista Angrad*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 85-97, jan. 2008.
- PAZETO, A. E. Exigências para a qualificação do gestor e processo permanente de atualização. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 163-166, fev./jun. 2000.
- PELEIAS, I. R. *Controladoria: gestão eficaz utilizando padrões*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- PEREIRA, C. A. Ambiente, empresa, gestão e eficácia. In: CATELLI, A. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 35-80.
- ROSA, M. V. F. P. C.; ARNOLDI, M. A. G. C. *A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para avaliação dos resultados*. São Paulo: Autêntica, 2006.
- SELLTIZ, C. et al. *Métodos de pesquisas nas relações sociais: e medidas na pesquisa social*. Tradução: Maria Martha Hubner d'Oliveira, Miriam Marinotti Del Rey. São Paulo: EPU, 1987. v. 1.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.