



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MODALIDADE
PROFISSIONAL - PPGEMP**

JANAINA RODRIGUES PEREIRA

**PARA ALÉM DO ACESSO: OS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA ASSEGURAR
A INCLUSÃO E PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES BOLSISTAS NO ÂMBITO
DO CEBAS-EDUCAÇÃO**

**BRASÍLIA-DF
2025**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RP436p

Rodrigues Pereira, Janaina

PARA ALÉM DO ACESSO: OS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA
ASSEGURAR A INCLUSÃO E PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES BOLSISTAS
NO ÂMBITO DO CEBAS-EDUCAÇÃO / Janaina Rodrigues Pereira;
orientador Adriana Almeida Sales de Melo. Brasília, 2025.
121 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)
Universidade de Brasília, 2025.

1. CEBAS-Educação. 2. Acesso ao ensino. 3. Permanência
estudantil. 4. Política educacional. I. Almeida Sales de
Melo, Adriana, orient. II. Título.

JANAINA RODRIGUES PEREIRA

**PARA ALÉM DO ACESSO: OS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA ASSEGURAR
A INCLUSÃO E PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES BOLSISTAS NO ÂMBITO
DO CEBAS-EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa em Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Adriana Almeida Sales de Melo.

**BRASÍLIA-DF
2025**

JANAINA RODRIGUES PEREIRA

**PARA ALÉM DO ACESSO: OS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA ASSEGURAR
A INCLUSÃO E PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES BOLSISTAS NO ÂMBITO
DO CEBAS-EDUCAÇÃO**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Remi Castioni
(Presidente da Banca)
Faculdade de Educação – FE/UnB

Prof. Dr. Bernardo Kipnis
Faculdade de Educação – FE/UnB

Banca Externa: Profa. Dra. Clarice Costa Calixto

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus
Faculdade de Educação – FE/UnB
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

Acadêmicas e profissionais negras não podem se dar ao luxo de ignorar as dificuldades de nossas irmãs que estão familiarizadas com a opressão de um modo que muitas de nós não estamos. O processo de empoderamento não pode ser definido de forma simplista de acordo com os interesses específicos de nossa própria classe. Precisamos aprender a erguer-nos [umas às outras] enquanto subimos.
(Angela Davis, Mulheres, cultura e política)

O mestrado profissional em educação representou um mergulho em águas desconhecidas. Durante o transcurso do mestrado, o meu lugar não era apenas o de aluna, mas também de testemunha da trajetória de grandes momentos da educação brasileira. Nascida nos anos 80, aos 3 anos frequentei, a escola Antônio Raposo Tavares, escola que guardo boas memórias da mais tenra idade. Já nessa primeira infância percebo que a minha história de vida e a política pública se entrecruzam, pois eu, moradora de Osasco/SP, frequentava uma escola no município de São Paulo/SP, muito provavelmente por ausência de “creche” pública próxima à minha casa ou pelo fato dos meus pais entenderem que a qualidade do ensino público do município vizinho era superior.

Na primeira série do antigo primeiro grau, atual educação básica, iniciei a vida escolar em uma Escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau, com seus enormes muros e grades. Nessa escola vi colegas com distorção de idade-série - eram crianças de 10 anos com adolescentes de 13, 14 e 15 anos, não à toa, esses alunos desafiavam o sistema educacional, a evasão era um caminho quase que lógico, era a teoria determinista, com toda a sua crueldade, sendo aplicada. Na 6ª série, presenciei a municipalização da unidade escolar, sendo direcionada a uma escola estadual com características bem diferentes da anterior. Ali, a violência entre alunos e com os alunos ditava o tom das relações.

No ensino médio, ao ingressar em uma fundação municipal privada, percebi as falhas e fragilidades do sistema educacional que até então havia frequentado. Foi nessa instituição que a educação superior se revelou como um direito.

A vida profissional também me reservou a oportunidade de presenciar os avanços da educação, pois apesar de ser advogada, iniciei a minha vida profissional como secretária de escola, tendo o privilégio de acompanhar o embrião de políticas exitosas no nosso país.

O mestrado profissional possibilitou lançar o olhar crítico às experiências vividas. Obrigada, professores Bernardo Kipnis, Remi Castioni e Cristina Helena Almeida De Carvalho pelas problematizações em sala de aula. Aqui, um especial agradecimento à professora Adriana Almeida Sales de Melo, pela orientação nesta dissertação, pautada pelo respeito e muita compreensão. Obrigada pelos estímulos!

O mestrado profissional também representou superação de desafios pessoais. No primeiro mês do curso, celebrei também a minha gravidez. A tentativa de conciliar os múltiplos papéis de mulher, mãe, advogada e pesquisadora resultou em avanços na investigação com outra velocidade. Em meio às dúvidas sobre desistir ou não do mestrado, compreendi que, quando o contexto nos obriga a deixar a vida acadêmica, isso não é fracasso, mas uma forma responsável de lidar com a realidade. Refletir sobre a presença da mulher, mãe e negra na academia me fez entender que os obstáculos são reais e que eu precisava de estratégias para enfrentá-los, escolhi seguir e finalizar essa etapa tão importante. Mateus, seu apoio e incentivo possibilitaram que eu chegasse até aqui. Obrigada pelo seu entusiasmo.

Pai e mãe, agradeço profundamente pelos incentivos e por terem viabilizado minha educação. Admiro a forma como sempre confiaram no poder transformador da educação como caminho para a mudança social. Sabrina, colega de mestrado e incrível professora da rede pública em Samambaia, obrigada pelas trocas. Dani, obrigada por não me deixar desistir.

Antônio, meu filho, obrigada por me conceder a oportunidade de vivenciar uma nova experiência na educação.

RESUMO

O presente estudo analisa a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação) e a sua relação com o acesso, inclusão e a permanência de estudantes bolsistas na educação superior no Brasil. A pesquisa é justificada por três fatores: (i) o impacto financeiro dessa certificação implica o gasto tributário de R\$ 3,4 bilhões relacionados ao CEBAS-Educação em 2021; (ii) os questionamentos dos órgãos de controle e avaliação sobre o custo-benefício dessa renúncia; e (iii) as reivindicações dos bolsistas por melhorias no processo de inclusão. O problema central da investigação foi verificar se o CEBAS-Educação é um mecanismo de inclusão e permanência de estudantes bolsistas. A metodologia adotada é de caráter qualitativo, utilizando pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas e aplicação de questionários para entender os aspectos normativos e operacionais da política. Os resultados demonstram que, embora o CEBAS-Educação promova o acesso à educação superior, contribuindo às metas do Plano Nacional de Educação - PNE, especialmente a meta 12, incentivos à permanência de estudantes não foram priorizados na legislação CEBAS. O produto desta investigação, resultado de pesquisa empírica, é uma Nota Técnica contendo um sumário executivo da pesquisa com recomendações ao MEC e às entidades beneficentes para estimular ações de inclusão e permanência no contexto escolar.

Palavras-chave: CEBAS-educação; acesso ao ensino; permanência estudantil; política educacional.

ABSTRACT

This study analyzes the Certification of Charitable Social Assistance Entities in the Area of Education (CEBAS-Education) and its relationship with access, inclusion, and retention of scholarship students in higher education in Brazil. The research is justified by three factors: (i) the financial impact of this certification resulted in a tax expenditure of R\$ 3.4 billion related to CEBAS-Education in 2021; (ii) scrutiny from oversight and evaluation bodies regarding the cost-effectiveness of this tax waiver; and (iii) demands from scholarship students for improvements in the inclusion process. The central research question was whether CEBAS-Education functions as a mechanism for the inclusion and retention of scholarship students. A qualitative methodology was adopted, including bibliographic and documentary research, interviews, and the application of questionnaires to understand the normative and operational aspects of the policy. The results show that, although CEBAS-Education facilitates access to higher education—contributing to the goals of the National Education Plan (PNE), especially Goal 12—student retention incentives have not been prioritized in the CEBAS legislation. The output of this investigation, based on empirical research, is a Technical Note containing an executive summary of the findings and recommendations to the Ministry of Education and charitable entities to encourage actions aimed at inclusion and student retention within the educational context.

Keywords: CEBAS-Education; access to education; student retention; education policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Educação Superior no contexto internacional.....	25
Figura 2: Categoria administrativa das IES.....	29
Figura 3: Evolução das matrículas	29
Figura 4: Indicadores de trajetória dos estudantes na educação superior.....	4040
Figura 5: Evolução regulação CEBAS	544
Figura 6: Taxa acumulado de desistência.....	80
Figura 7: Taxa acumulado de desistência (2014 a 2024)	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Perguntas Norteadoras.....	20
Quadro 2: Requisitos para se inscrever no FIES e FIES SOCIAL.....	35
Quadro 3: Categoria de Instituições de Ensino	455
Quadro 4: Formas de parcerias com repasse direto de recursos públicos às OSC's.	4949
Quadro 5: Formas de repasse indireto de recursos públicos	500
Quadro 6: Comparação legislativa sobre a mudança de paradigma em 2009	56
Quadro 7: Dispositivos declarados inconstitucionais.....	60
Quadro 8: Comparativo entre a estimativa de custo médio anual da CEBAS Educação e a de outras políticas de financiamento à educação.....	633
Quadro 9: Requisitos CEBAS	677
Quadro 10: Desafios CEBAS de acordo com a literatura	72
Quadro 11: Análise CGU sobre CEBAS-Educação	74
Quadro 12: Análise CMAP sobre CEBAS-Educação	755
Quadro 13: Percepções dos entrevistados	977

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultado da revisão bibliográfica sobre CEBAS (Portal CAPES)	31
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBAS	Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEBAS-Educação	Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social na área da educação
CEFF	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CENSO	Censo da Educação Superior
CF	Constituição Federal
CFT	Certificados Financeiros do Tesouro
CGCEBAS	Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CREDUC	Programa de Crédito Educativo
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DFC	Demonstração dos Fluxos de Caixa
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
ETC – FMC	Escola Técnica de Eletrônica Francisco Moreira da Costa
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONIF	Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICES	Instituições Comunitárias de Educação Superior
IES	Instituições de Ensino Superior

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organizações Sociais
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCE	Programa de Crédito Educativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIS	Programa de Integração Social
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parcerias Público-Privas
PRONAFE	Programa Nacional de Financiamento ao Estudante
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PDT	Partido Democrático Trabalhista
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1. ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	23
1.1 Evolução histórica do direito à educação no Brasil: Um olhar para as instituições beneficentes	23
1.2 Contextualização do objeto e caminho metodológico da pesquisa	24
1.3 Características da educação superior no Brasil	28
1.4 Revisão da literatura	30
1.5 Políticas de Acesso ao Ensino Superior: ProUni, FIES e CEBAS.....	33
1.5.1 FIES	34
1.5.2 Programa Universidade para Todos - PROUNI	36
CAPÍTULO 2. CARACTERIZAÇÃO DA CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO).....	41
2.1 Coexistência entre educação pública e privada no ensino brasileiro	41
2.2 Considerações iniciais sobre CEBAS.....	52
2.3 Evolução normativa do CEBAS	54
2.4 Ações de Inconstitucionalidade relacionadas ao CEBAS	59
2.5 CEBAS em números	62
2.6 CEBAS- Educação: Funcionamento, desafios e avanços.....	64
2.6.1 Requisitos formais do CEBAS-Educação.....	64
2.6.2 Contrapartidas do CEBAS-Educação	66
2.6.3 Instrução do processo CEBAS: Ausência de abordagem sobre a permanência.....	70
2.7 Análise institucional do CEBAS-Educação	73
CAPÍTULO 3. OLHAR SOBRE ACESSO, INCLUSÃO E PERMANÊNCIA NA POLÍTICA CEBAS-EDUCAÇÃO.....	79
3.1 Contextualização Histórica e Dados Recentes	80
3.2 Política de permanência e assistência estudantil	81
3.2.1 Programas de Permanência para a educação superior	82
3.2.2 Permanência no CEBAS-Educação	83
3.3 O CEBAS - Educação em múltiplos olhares.....	84
3.3.1 CEBAS - Educação a partir do olhar dos gestores do MEC.....	84
3.3.2 Com a palavra: Os gestores do CEBAS - Educação.....	85

3.3.3 O CEBAS - Educação sob a lente das instituições de ensino	92
3.3.4 A vez dos bolsistas	95
3.4 Discussão a partir da pesquisa empírica	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
Produto Técnico.....	104
REFERÊNCIAS	111

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional da Educação - PNE¹ para o período de 2014 a 2024 é o resultado de um longo processo de discussão (Campos *et al.*, 2021) e está previsto na Lei nº 13.005/2014, com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025, por meio da Lei nº 14.934/2024. O desenho institucional do PNE 2014-2024 fundamenta-se no federalismo cooperativo, atribuindo a cada ente federativo a responsabilidade pela implementação das medidas necessárias para alcançar as metas ali estipuladas.

O PNE contém 20 metas subdivididas em estratégias direcionadas aos diversos níveis de ensino, capacitação da rede e profissionais de ensino e gestão democrática. O objeto de estudo deste trabalho relaciona-se com a meta 12 destinada à educação superior. Embora esse nível de ensino não seja considerado um direito público subjetivo, isso não diminui sua importância para a educação brasileira. O alcance da meta 12 representa uma mudança de paradigma na educação superior no Brasil, que ainda é caracterizada por um sistema elitizado (Campos *et al.*, 2021; Pinto, 2004).

A meta propõe a transformação desse sistema, com a ampliação do acesso à educação superior para um grupo etário de 18 a 24 anos. A expansão da educação superior exige reconhecer a existência do desafio do acesso, inclusão e permanência onde “[...] o direito à educação deve ser compreendido em suas especificidades, nas garantias que oferece aos grupos economicamente excluídos, às minorias² e aos grupos historicamente vulneráveis.” (Lisniewski, 2016, p. 75).

O Brasil possui alta taxa de privatização no ensino, o Censo da Educação Superior referente ao ano de 2023 mostrou a existência de 2.580 instituições de educação superior, sendo 87,8% (2.264) na rede privada e 12,2% (316) na rede pública. Segundo o Censo, a rede privada ofertou 95,9% (23.681.916) das mais de 24,6 milhões de vagas. Já a rede pública foi responsável por 4,1% (1.005.214) das ofertas, com 65,5% (658.273) dessas vagas em instituições federais.

¹ O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 jan. 2025.

² Em realidade maioria minorizada de acordo com o autor Richard Santos (2020). De acordo com o Censo 2022 do IBGE, 55,5% da população brasileira se identifica como preta ou parda. O autor entende Maioria Minorizada como o grupo social majoritariamente formado por pretos e pardos (negros), conforme categorização do IBGE, que formam a maioria demográfica da população brasileira, mas se constitui em “minorias” no que se refere ao acesso a direitos, serviços públicos, cidadania, representação política. Concomitantemente, são “maiorias” em todo o processo de espoliação econômica, social, cultural e como vítimas de todas as formas de violência.

Nesse contexto, políticas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) surgem como estratégias para o cumprimento da meta 12 do PNE, pois possibilitam, a curto prazo, a ampliação da oferta de educação superior pela inclusão da rede privada, contribuindo para a inserção de uma parcela da população jovem que, de outra forma, ficaria de fora do ensino superior devido à falta de vagas imediatas na rede pública.

O FIES, previsto pela Lei nº 10.260/2001, é um fundo de natureza contábil destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos, tanto na modalidade presencial quanto à distância. O financiamento dos contratos realizados no âmbito do FIES é feito por meio do repasse mensal às Instituições de Educação Superior (IES) participantes, com o uso de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional – Série E (CFT-E), que são títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional.

A ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil, como o FIES, integra as estratégias para alcançar a meta 12 do PNE. No entanto, estudos apontam que, apesar de contribuir para a democratização do acesso ao ensino superior, o Programa também tem gerado um aumento do endividamento juvenil, prejudicando a permanência e a inclusão dos estudantes (Custódio e Braga, 2023).

O PROUNI, por sua vez, previsto na Lei nº 11.096/2006, destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. A bolsa integral é concedida a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda a 1,5 salário-mínimo. Já a bolsa parcial de 50% é destinada a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não ultrapasse 3 salários-mínimos. O PROUNI é articulado com o auxílio de bolsa permanência³ concedida a uma parcela dos bolsistas (Pires *et.al.*, 2023).

As IES que aderem ao PROUNI ficam isentas de alguns tributos, como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), de acordo com a proporção de bolsas efetivamente concedidas.

³ Disponível em: https://prouniportal.mec.gov.br/images/legislacao/2011/PORTARIA_NORMATIVA_Nr_19-2011_bolsa_permanencia_Compilada.pdf. Acesso em 04 mar 2025.

Outra ação, considerada pelo poder público como política educacional e que envolve a articulação público-privada é a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) no âmbito da educação. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o CEBAS é um certificado concedido pelo Governo Federal, por meio do MEC, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Saúde (MS), às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde⁴.

O CEBAS é regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 187/2021, elaborada em resposta à inconstitucionalidade da Lei nº 12.101/2009 declarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4480/DF. A principal contrapartida das entidades beneficentes na educação para obterem ou manterem o CEBAS é a concessão de bolsas de estudos por nível de ensino. Na Educação Superior, a LC nº 187/2021 fixa a concessão de uma (01) bolsa integral para cada cinco (05) alunos pagantes, caso a instituição de ensino superior (IES) tenha aderido ao PROUNI, ou do contrário terá que conceder uma (01) bolsa integral para cada quatro (04) alunos pagantes. Alternativamente, a totalidade das bolsas pode ser alcançada com a concessão de bolsas parciais de 50%, desde que garantida uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes.

Assim como no PROUNI, a bolsa integral é destinada a estudantes que pertençam a grupos familiares com renda familiar per capita de até 1,5 salário-mínimo, enquanto as bolsas parciais de 50% são destinadas a estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários-mínimos. Portanto, percebe-se a convergência de requisitos com outra política de acesso à educação superior praticada pelo governo, além de possibilitar que parcela vulnerável da população usufrua das bolsas de estudos.

A pesquisa acadêmica sobre essa certificação na área educacional é incipiente, o que justifica o presente estudo, a fim de apresentar o desenho institucional do CEBAS-Educação, bem como avaliar a existência ou não de mecanismos que viabilizem o acesso, permanência e conclusão do ensino pelos alunos bolsistas.

O presente trabalho está inserido na Linha de Pesquisa em Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura do Mestrado Profissional em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGEMP/FE/UNB). A análise se concentra em uma política educacional, conforme

⁴ Disponível em: <https://cebas.mec.gov.br/perguntas-frequentes-cebas> Acesso em: 12 jan. 2025.

definido pelo governo federal, voltada para o acesso à educação, com o objetivo de gerar inclusão social, bem como apoiar as metas de expansão para o ensino fixadas no PNE. Além disso, o CEBAS-Educação possui um arranjo institucional distinto por não envolver repasse direto de recursos às organizações privadas sem fins lucrativos, implicando em financiamento indireto por meio de imunidade tributária, o que configura uma forma de apoio público ao setor privado.

Dentro desse contexto, surge o problema central que orienta esta investigação: Em que medida o CEBAS-Educação é uma política educacional que possibilita acesso, permanência e conclusão?

Partindo dessa problemática, o objetivo geral da pesquisa é compreender se os parâmetros fixados pela LC nº 187/2021 possibilitam concluir que o CEBAS-Educação é instrumento de acesso, inclusão, permanência e conclusão no ensino superior no Brasil. Para isso, os seguintes objetivos específicos serão perseguidos:

- (i) Compreender como a política CEBAS se posiciona entre a educação pública e privada no Brasil, destacando desafios e avanços no processo de institucionalização da Política CEBAS-Educação;
- (ii) Analisar o desenho institucional do CEBAS-Educação para o acesso, inclusão e permanência dos bolsistas em âmbito nacional;
- (iii) Fornecer nota técnica ao MEC e às entidades beneficentes, propondo recomendações para superação dos gargalos existentes na política.

A relevância da pesquisa se baseia, principalmente, em três fatores. O primeiro é a estimativa de renúncia fiscal pelo Poder Público em virtude das imunidades concedidas, a Demonstração de Gastos Tributários (2019-2024) aponta que na Educação em 2021 o valor do gasto efetivo das entidades filantrópicas (com CEBAS) foi de R\$ 3.398.276.630, sendo a estimativa de gasto para 2024 para as entidades com CEBAS, considerando apenas a imunidade da cota patronal, de R\$ 19.924.933.654 (Receita Federal, 2024).

Já o segundo fator leva em consideração questionamentos dos órgãos de controle do governo federal que apontam o alto custo dessa política em comparação com outras políticas

de acesso. Por fim, relatos de associações e de bolsistas⁵⁶ questionando o processo de inclusão dos alunos bolsistas (Ponte Educa, 2024).

A presente pesquisa considera relevante, para além dos últimos relatórios governamentais de avaliação sobre a referida política, trazer um foco mais específico sobre a relevância de trabalho aspectos sobre a permanência dos alunos bolsistas beneficiários da Política CEBAS-Educação.

Para esta pesquisa, optou-se por realizar um estudo com enfoque qualitativo, pois este visa compreender aspectos da realidade que envolvem o universo de significados, motivos, aspirações e atitudes relacionados ao fenômeno estudado (Minayo, 2002).

Para alcançar os objetivos específicos, foram selecionadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Especificamente em relação aos objetivos 2 e 3, foram realizadas entrevistas e aplicado questionários aos atores envolvidos na política.

Os dados e informações resultaram de pesquisas documentais em fontes primárias, páginas governamentais, legislação, documentos e informações divulgados por atores privados, bem como pesquisas anteriores sobre o tema. Os dados primários foram obtidos das seguintes fontes:

- **Documentos oficiais:** Legislação sobre CEBAS (Leis, Decretos, Portarias Normativas do MEC e Manual do MEC);
- **Entrevistas:** entrevistas semiestruturadas com representantes dos bolsistas (através de contato com instituições representativas desse grupo);
- **Aplicação de questionários:** questionários estruturados aplicado aos sujeitos da pesquisa, ou seja, os atores privados e públicos envolvidos no CEBAS-Educação (MEC, instituições representativas do segmento educacional de nível superior); e
- **Dados estatísticos originais:** Informações coletadas diretamente de bases oficiais (Receita Federal).

Por sua vez, as fontes secundárias utilizadas foram:

- **Artigos acadêmicos** sobre avaliação de políticas públicas, CEBAS, permanência, inclusão social, PROUNI e FIES.

⁵ Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/antonio-gois/coluna/2024/09/bolsistas-em-escolas-de-elite.gh>. Acesso em 14 jan.2025.

⁶ Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/antonio-gois/coluna/2024/09/bolsistas-em-escolas-de-elite.gh>. Acesso em 14 jan. 2025

- **Relatórios e estudos:** Análise do CEBAS elaborado pelo FONIF, Ponte Educa, CGU, TCU e CMAP.
- **Dissertações:** produzidas sobre CEBAS.
- **Pareceres e documentos** elaborados pelo MEC para avaliação do pedido de certificação apresentado pelas entidades beneficentes.

Os questionários, enviados via formulário, aos gestores e ex-gestor do MEC, organizações de representação da educação superior, bem como a entrevista realizada com grupo de defesa dos bolsistas, foram elaborados objetivando aprofundar tópicos não abordados nos relatórios de fiscalização e na literatura CEBAS-Educação, e buscaram obter informações a respeito da permanência no ensino dos bolsistas.

A pesquisa empírica com gestores e ex gestor do MEC, organizações representantes do segmento educacional e organização de monitoramento das bolsas CEBAS foi realizada entre os meses de janeiro, fevereiro e março⁷.

As respostas obtidas permitiram entender a percepção dos diversos atores sobre o CEBAS-Educação, público-alvo da política, relação com outras políticas educacionais, acesso, inclusão e permanência.

A escuta da associação de monitoramento das bolsas e que, portanto, defende o interesse dos bolsistas possibilitou verificar a necessidade dos bolsistas, a percepção sobre o acolhimento dos bolsistas pelas instituições de ensino e qual a atuação do MEC no monitoramento do acesso, permanência e conclusão. Esses elementos possibilitaram a construção de um produto técnico a partir das lacunas e demandas existentes em relação à permanência.

Quadro 1: Perguntas Norteadoras.

Gestores e ex gestores MEC	O que é o CEBAS-Educação? O perfil dos beneficiários das bolsas CEBAS é semelhante ao praticado pelas demais políticas do MEC para o acesso à educação superior (PROUNI, FIES ou outras)? Existem estratégias para as bolsas serem direcionadas aos mais vulneráveis? Como vocês avaliam o CEBAS-Educação quanto acesso, permanência e inclusão social? Na educação superior temos no PNE a meta 12 (expansão do número de pessoas na educação superior), é possível afirmar que o CEBAS-Educação contribui para o alcance dessa meta? Como? Qual é a atuação do MEC diante dos relatórios produzidos pela CGU/TCU/CMAP? O MEC monitora o indicador de permanência de bolsista no CEBAS? Existe acompanhamento da taxa de conclusão do aluno bolsista? A documentação de instrução do processo CEBAS possui algum campo específico para verificar ações de permanência ao bolsista?
-----------------------------------	--

⁷ O nome das instituições e participantes serão mantidos sob sigilo.

	O MEC detecta adesão das entidades a políticas dos benefícios complementares? Se positivo, quais são os mais utilizados? Porque não existem dados sistematizados sobre CEBAS – Educação? Existe estudo realizado pelo MEC para unificar políticas de acesso ao ensino superior (CEBAS+PROUNI+FIES)? Quais os desafios e perspectivas do MEC em relação ao CEBAS-Educação?
Organização representante de Instituições de ensino superior	O que é o CEBAS-Educação? O perfil dos beneficiários das bolsas CEBAS é semelhante ao praticado pelas demais políticas do MEC para o acesso à educação superior (PROUNI, FIES ou outras)? O CEBAS contempla estratégias para as bolsas serem direcionadas aos mais vulneráveis? Há evidências sobre impacto na redução da desigualdade de acesso à educação superior? Como as IES cumprem a legislação CEBAS? Como é garantida a transparência no processo de seleção? Como é realizado o diagnóstico socioeconômico do estudante? A análise socioeconômica utilizada para a concessão de bolsas também é utilizada para medidas de acolhimento do bolsista na instituição? Como por exemplo a concessão de benefícios? As entidades adotam os benefícios complementares fixados na Lei Complementar nº 187/2021? Quais os tipos adotados? Se não for comum a concessão, explicar os motivos. Existem outros benefícios complementares praticados pelas entidades? Existe orientação do MEC para estruturação de ações praticadas pelas IES? Existe acompanhamento dos bolsistas em relação à evasão e mercado de trabalho? Poderia citar casos de práticas de acolhimento e permanência praticada pelas IES? Quais os desafios e perspectivas das organizações em relação à Política?
Organização de defesa de defesa de bolsistas	Quais as falhas existentes na política CEBAS para o acesso e permanência? Como é realizada a inclusão no momento da matrícula? Como é realizado o diagnóstico socioeconômico do estudante gera algum acompanhamento? O estudante tem acesso a equipe de assistente sociais e psicólogos? Como é garantida a transparência no processo de seleção? Quais são os benefícios concedidos aos bolsistas? Existem outros benefícios complementares? Existe rede de ex-alunos? Qual é o papel do MEC? O CEBAS -Educação deve ser mantido, aperfeiçoado, excluído?

Fonte: Elaboração própria (2025).

A dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, explora o acesso à educação superior a partir da trajetória de democratização do direito à educação no Brasil, destacando as características dos sistemas de ensino público e privado. É realizada a revisão da literatura sobre o tema, analisando as iniciativas voltadas à ampliação do acesso à educação superior, alcançando as populações em situação de vulnerabilidade, incluindo programas como o FIES, PROUNI e CEBAS. Além disso, contextualiza-se o papel das instituições beneficentes nesse processo, enfatizando sua importância para o acesso à educação superior desses grupos.

O segundo capítulo apresenta, de forma detalhado, o desenho institucional da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), com ênfase na área da educação (CEBAS-Educação). Regulamentada pela Lei Complementar nº 187/2021, essa certificação é considerada pelo Executivo Federal como política pública e possibilita a fruição da imunidade tributária para entidades sem fins lucrativos que realizam atividades nas áreas de educação básica e superior, saúde e assistência social. O capítulo está estruturado para apresentar detalhadamente o funcionamento e os critérios do CEBAS-Educação.

Por fim, o terceiro capítulo discute o CEBAS-Educação como uma política voltada para assegurar tanto o acesso quanto a permanência dos bolsistas. No caso da dissertação, a observação recai sobre os estudantes da educação superior. Aborda, a partir da pesquisa empírica, medidas que assegurem não apenas o ingresso dos alunos, mas também a continuidade de seus estudos. Nesse contexto, destaca-se o compromisso das entidades beneficentes na implementação das diretrizes do CEBAS-Educação para promover o acesso à educação superior, bem como a demanda por ações direcionadas à permanência do estudante no sistema de ensino.

Como apêndice, apresenta-se o Produto Técnico, consistente em Nota Técnica contendo resumo executivo desta dissertação, apresentando os desafios mapeados para que a Política CEBAS-Educação gere, para além do acesso, a permanência e a conclusão. Os desafios foram extraídos da revisão da literatura, relatórios dos órgãos de controle e das entrevistas e questionários aplicados aos gestores e ex-gestores da política, bem como representantes das entidades beneficentes e de monitoramento das bolsas CEBAS.

Como considerações finais, a pesquisa destaca que o CEBAS contribui positivamente para o acesso ao ensino superior, mas a permanência estudantil não é adequadamente estimulada e assegurada. A política de certificação respeita a autonomia das instituições para conduzir o processo seletivo dos bolsistas, embora haja orientação dos órgãos de controle por maior protagonismo do poder público, o que pode desconsiderar o caráter voluntário e a ausência de repasses financeiros diretos às entidades beneficentes.

CAPÍTULO 1. ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O presente capítulo discute a trajetória da democratização do direito à educação no Brasil, com o recorte para o entrelaçamento entre educação pública e privada. Apresenta a revisão de literatura sobre a temática estudada. Aborda as tentativas de ampliação de acesso ao ensino superior com a implementação de programas como FIES, PROUNI e CEBAS, contextualizando a importância das instituições beneficentes no processo.

1.1 Evolução histórica do direito à educação no Brasil: Um olhar para as instituições beneficentes

Lisniowski (2016), ao fazer o histórico do direito à educação no Brasil, aponta que o processo de negação até o reconhecimento desse direito foi abordado nas constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Chegamos à Constituição de 1988, que concebe a educação como um direito, ao prever, no art. 6º da CF, que se trata de um direito social. A educação é idealizada como um direito de todos e um dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (Brasil, 1988).

No Brasil, a educação superior nunca foi garantida pelo Estado a todos os cidadãos. A responsabilidade do Estado limita-se à oferta da educação básica, para crianças de 4 a 17 anos, sendo essa obrigatória e gratuita, portanto um direito subjetivo. Segundo Sousa (2016), a educação superior é considerada um bem público, mas sem a obrigatoriedade de oferta estatal. Além disso, o texto constitucional explicita a ideia de meritocracia ao prever o acesso ao ensino superior com base na capacidade de cada indivíduo (Brasil, 1988). Percebe-se, portanto, que a Constituição de 1988 teve pouca preocupação com a inclusão de grupos historicamente excluídos da educação superior.

Segundo Lisniowski (2016, p. 74):

O ensino superior é historicamente o nível de ensino mais elitizado da educação pública e manteve seu acesso restrito por diferentes meios de seleção, sendo demandada sua ampliação para atender às mudanças sociais, como se pretendeu com as cotas ou outros mecanismos de inserção nas instituições superiores (Lisniowski (2016, p. 74).

Esse cenário exige que “o direito à educação seja compreendido em suas especificidades, nas garantias que oferece aos grupos economicamente excluídos, as minorias e aos grupos historicamente mais vulneráveis” (Lisniowski, 2016, p. 74).

Menezes (2009) afirma que, por muito tempo, prevaleceu a hegemonia do ensino superior estatal, sendo a Constituição de 1934 pioneira ao prever a atuação de estabelecimentos privados na área educacional. A consolidação do setor privado ocorreu entre 1933 e 1960, período no qual, já na década de 1930, o setor privado era responsável por cerca de 65% das IES no Brasil (Sousa, 2016).

As instituições beneficentes, também chamadas de filantrópicas, desempenham um papel relevante desde a chegada dos jesuítas e o marco inicial da educação formal no Brasil, em 1549. Nesse contexto, a caridade e a assistência social eram, frequentemente, responsabilidade de instituições religiosas e filantrópicas, que também se encarregaram do aspecto educacional para os "necessitados". Além dos colégios jesuítas, podem ser citados os asilos e as escolas agrícolas. A história do CEBAS-Educação está intimamente ligada ao desenvolvimento do sistema educacional e das políticas sociais e fiscais do país, especialmente no que se refere ao apoio às instituições de ensino sem fins lucrativos (Vasconcelos, 2020).

O acesso ao ensino superior no Brasil tem sido um tema central nas discussões sobre equidade e desenvolvimento educacional. Este capítulo busca explorar as diferentes formas de ingresso nas instituições de ensino superior e as desigualdades que ainda persistem no processo de inclusão dos estudantes, especialmente aqueles de baixa renda. A rede de educação superior no país é predominantemente privada, com instituições sem fins lucrativos e com fins lucrativos, o que gera um cenário complexo de acesso e permanência.

As políticas públicas de acesso ao ensino superior, como o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), têm se mostrado fundamentais na tentativa de democratizar o acesso, mas enfrentam desafios significativos em relação à inclusão de grupos historicamente excluídos, como as populações negras, pardas e de baixa renda.

1.2 Contextualização do objeto e caminho metodológico da pesquisa

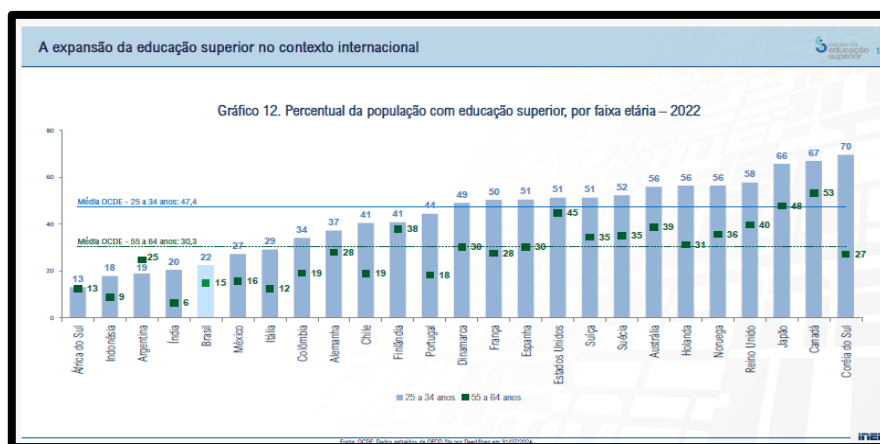
O PNE (2014-2024) estabelece na meta 12 o objetivo de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando, ao mesmo tempo, a qualidade da oferta e a expansão da educação superior, de modo que pelo menos 40% das novas matrículas sejam no segmento público.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2023 (INEP, 2024)⁸ mostram que apenas 21,6% dessa população frequenta o ensino superior. Além disso, 44,8% dos jovens concluíram o ensino médio, mas não estão matriculados no ensino superior, o que indica o desafio da expansão dessa etapa da educação. Apenas 4,3% dos jovens concluíram o ensino superior, e 1,2% frequentam o ensino superior em uma faixa etária não usual. Esses números evidenciam os desafios que o Brasil enfrenta no acesso e na inclusão no ensino superior.

A taxa líquida ajustada (que considera a população de 18 a 24 anos que frequentou ou já concluiu a educação superior) é de 25,9%, abaixo da meta de 33% estabelecida pelo PNE (2014-2024). Portanto, os dados do Censo demonstram que a educação superior no Brasil ainda enfrenta barreiras significativas de acesso.

No contexto internacional, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) revelam que, em 2022, a população de 25 a 34 anos com educação superior estava na média de 47,4%, enquanto a faixa etária de 55 a 64 anos apresentava uma taxa de 30,3%. O Brasil tem média de 22% entre a população de 25 a 34 anos e 15 entre 55 e 64 anos. Observe a figura abaixo:

Figura 1: Educação Superior no contexto internacional



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2024).

A expansão da educação superior deve ser articulada com múltiplas estratégias concretizadas por políticas públicas específicas para a democratização da educação

⁸ Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/centso-da-educacao-superior/mec-e-inep-divulgam-resultado-do-centso-superior-2023#:~:text=Oferta%20%E2%80%93%20O%20censo%20de%202023,24%2C6%20milh%C3%B5es%20de%20vagas.> Acesso em: 12 jan. 2025.

(Lisniowski, 2016) utilizando-se da rede privada, predominante na oferta de vagas no país. Não à toa, a meta 12 do PNE, contempla as seguintes estratégias:

[...] 12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

[...] 12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (PNE, Meta 12).

A meta 12, ao contrário da meta 1, destinada à educação infantil, não possui uma estratégia específica que dialoga com as entidades certificadas com o CEBAS. Ignora-se, assim, que essas organizações sem fins lucrativos aportam ao cumprimento dessa meta, oferecendo bolsas de estudos integrais e parciais, sem que o Estado precise transferir receitas vinculadas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb ou receitas voluntárias ao setor privado.

A avaliação de políticas públicas, seja de forma implícita ou explícita, está intrinsecamente ligada à análise de políticas (Frey, 2000). Ela envolve o uso de um conjunto de técnicas, conceitos e estratégias com o objetivo de aprimorar o processo de implementação de uma política pública. Esse processo abrange: a identificação e definição do problema, a formulação de soluções alternativas, a escolha de uma alternativa e a execução da opção escolhida (Saez, 1997, p. 283). Em outras palavras, a avaliação deve examinar minuciosamente cada uma dessas etapas, esclarecendo as propostas, objetivos, estratégias, resultados e os agentes envolvidos (Frey, 2000).

Ao estudar a evolução da avaliação, observa-se que ela se desenvolve por meio de ações específicas, como: fornecer dados de pesquisa para compreender melhor os problemas públicos e comportamentais; formular políticas públicas eficazes; realizar verificações de aprendizagem,

entre outros fatores, como o nível de inteligência e a personalidade dos indivíduos, com o objetivo de realizar classificações educacionais e psicológicas.

É de grande relevância social fixar novos parâmetros aos debates do CEBAS, que até então têm sido travados sob o ponto de vista jurídico⁹, para adentrar, propriamente, na avaliação da política educacional. Penetrar nesse ponto lança o desafio para que a metodologia de avaliação não seja reduzida, meramente, ao caráter intraescolar, escopo de grande parte da literatura educacional (Souza, 2012), uma vez que a inclusão social é a justificativa da legislação do CEBAS. Logo, é indispensável explorar o CEBAS-Educação para além de elementos intraescolares. A inclusão social e permanência do estudante levam em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais (Muñoz, 2010; Höfling, 2001).

Esta investigação pretende atuar alinhada ao que Draibe (2001) conceitua como pesquisa interessada, pois não se limitará a apontar as fragilidades ou o subaproveitamento da política no acesso, permanência e conclusão, mas ambiciona produzir diretrizes e recomendações como produto técnico, a fim de provocar aperfeiçoamento no cenário de intervenção.

Oportunizar a inclusão social é um reflexo da educação. Para Kunz e Castioni (2017), é a educação o meio pelo qual o sujeito acessa outros direitos sociais; portanto, tem-se que a oferta do ensino, quando atrelada à qualidade, possibilita a redução das desigualdades sociais. Dias (2008) também reforça que a educação é imprescindível à formação de sujeitos autônomos.

A atuação do MEC em matéria de CEBAS, como em tantas outras políticas (Arroyo, 2010), parte de uma ação semelhante à auditoria, onde verifica-se elementos quantitativos ou aspectos do campo escolar, deixando de avaliar e produzir informações sobre a inclusão social, ou, no mínimo, dados qualitativos sobre essa certificação.

Kraft e Furlong (2020) ensinam-nos que a política pública, ou modelo de processo da política, contempla seis (06) etapas, a saber: 1) definição de agenda; 2) formulação da política; 3) legitimação da política; 4) implementação; 5) avaliação; e 6) mudança da política. Draibe (2001) classifica como *ex post* a avaliação feita durante a implementação ou após a finalização de um programa, permitindo avaliar os resultados da intervenção no território de incidência, sendo tal raciocínio extensível às políticas públicas.

⁹ A discussão jurídica levada ao judiciário incide sobre a norma adequada a legislar sobre imunidade tributária.

A avaliação voltada ao impacto das políticas educacionais ainda é incipiente no Brasil (Lima; Marran, 2013), mas necessária, pois, segundo Lima e Marran (2013), examina os processos para a implantação e seus efeitos, uma vez que a metodologia deverá contemplar questões que tenham por foco o impacto no grupo beneficiado pela intervenção (Vidovich, 2001).

De acordo com Draibe (2001), são múltiplos os objetivos da avaliação, podendo ser a mera produção de conhecimento, verificação de eficácia, eficiência e *accountability*, como também produzir recomendações. Para esse último objetivo, alinha-se a avaliação à perspectiva de *policy oriented*, cujo objetivo de detectar fragilidades é propor alternativas de aperfeiçoamento.

Espinoza (2009) ao diferenciar políticas públicas, sociais e educacionais, mostra-nos que existem diferentes mecanismos para analisar políticas. Por sua vez, Vidovich (2001) apresenta-nos um guia de indagações possíveis de serem adotadas pelo avaliador comprometido com a avaliação de uma política.

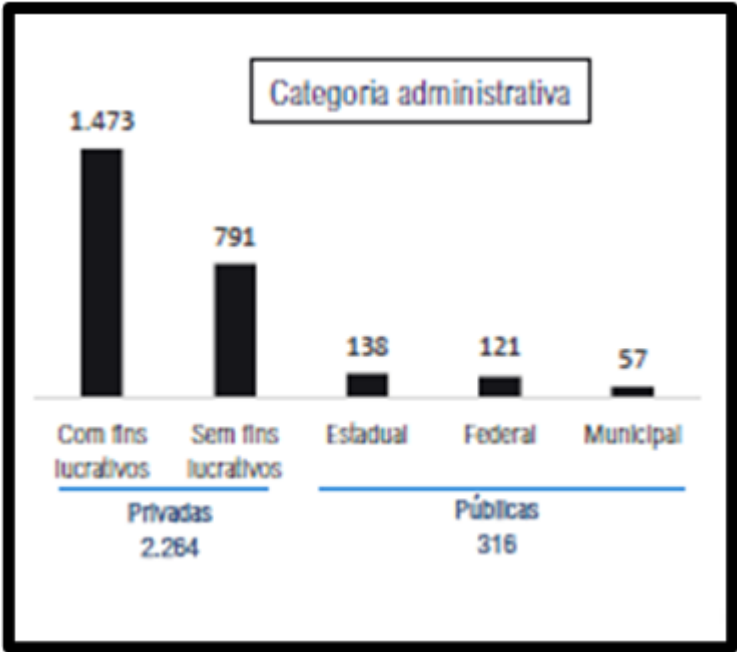
Este trabalho sabe da complexidade no processo de avaliação, devido às questões de fundo (Höfling, 2001) que envolve desde a tomada de decisão até a implementação, devendo o pesquisador superar o que Arretche (2001) classifica como concepção ingênua da avaliação, ao focar apenas no resgate dos objetivos a formulação da política. Para a autora “[...] uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados (Arretche, 2001. p. 52).

Com amparo na bibliografia concernente à avaliação de política educacional, esta investigação buscou primeiramente produzir conhecimento sobre a Política CEBAS-Educação, apresentando seu desenho institucional e sua relação com acesso, permanência e conclusão.

1.3 Características da educação superior no Brasil

A rede de educação superior no Brasil é predominantemente privada. No ano de 2023 havia 316 instituições públicas (estadual, federal e municipal), enquanto as privadas são 2.264, sendo 1473 com fins lucrativos e 791 sem fins lucrativos.

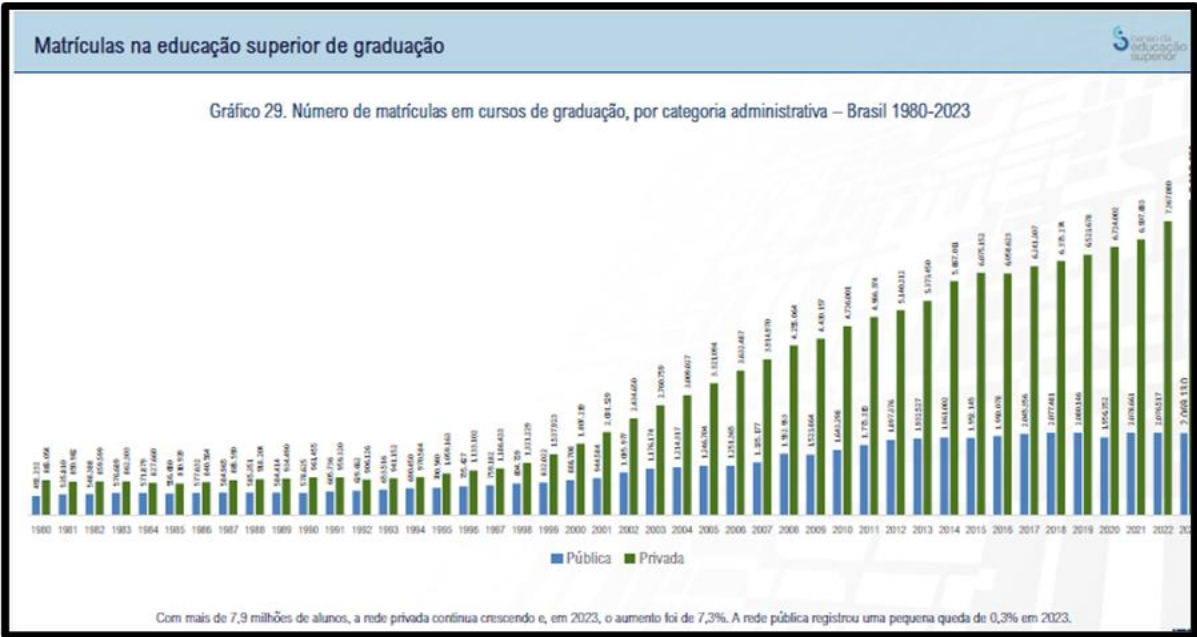
Figura 2: Categoria administrativa das IES



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP,2024).

A rede privada em 2023 absorveu 4.424.903 ingressantes em curso de graduação, enquanto a rede pública 59.089. A série histórica do Censo indica que a rede privada continua crescendo, tendo em 2023, aumento de 7,3%, enquanto a rede pública registrou uma pequena queda de 0,3%:

Figura 3: Evolução das matrículas



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP,2024).

Esses dados do Censo reforçam a afirmação apresentada sobre a meta 12 de que no Brasil a expansão da educação superior passa por articulações com a rede privada. A curto prazo a estrutura da rede pública não tem capacidade estruturam para receber o contingente de pessoas que demandam acesso à educação superior.

O Censo da Educação Superior (INEP, 2024) revela que o número médio de anos de estudo da população de 18 a 29 anos é maior entre os indivíduos de maior renda. Aqueles pertencentes ao grupo dos 25% de maior renda têm, em média, 13,5 anos de estudo, enquanto os 25% de menor renda não ultrapassam 10,5 anos — uma diferença de três anos. A média nacional é de 11,8 anos de estudo. Essa discrepância é ainda mais acentuada entre negros e pardos, especialmente nas populações rurais e de menor renda, com índices que caem para 9,0 e 9,1 anos, respectivamente, os mais baixos entre todos os grupos analisados.

Mulheres brancas urbanas, do Sudeste e de maior renda alcançam até 14,0 anos de estudo, enquanto mulheres pardas, rurais, do Norte e de menor renda possuem, em média, 9,1 anos de estudo. Esses dados evidenciam que fatores como renda, raça e localidade representam grandes desafios para a expansão da educação superior no Brasil.

Esses números demonstram que, longe de funcionar como um instrumento de equidade, o acesso à educação superior no Brasil tende a reproduzir e até intensificar as desigualdades sociais e territoriais, perpetuando um ciclo de exclusão das populações mais vulneráveis. Quando se faz um recorte racial, é possível perceber que essa realidade está vinculada a um histórico de racismo estrutural (Carneiro, 2019), o que evidencia como a educação contribui para a manutenção de uma cultura de privilégio (CEPAL, 2018)¹⁰.

1.4 Revisão da literatura

A partir de consulta à base de dados do periódico CAPES com filtro para o período de 2019 a 2024 foi possível perceber a incipiência de produção acadêmica relacionada ao CEBAS. Apenas 9 (nove) artigos, excluindo repetições,¹¹ possuem relação com a política CEBAS, objeto deste estudo. Na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD localizamos duas (02) dissertações sobre o tema.

¹⁰ Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1624c094-be98-4168-b24e-3a5045c90f51/content> Acesso em: 07 mar. 2025.

¹¹ Foram encontrados 10 artigos, mas 1 foi desclassificado por ser o mesmo trabalho exposto em língua estrangeira.

Tabela 1: Resultado da revisão bibliográfica sobre CEBAS (Portal CAPES)

Palavra-chave	Resultados	Resultados relacionados a CEBAS
CEBAS	48	09
certificação e entidade	21	03
entidade beneficente	18	06
CEBAS e educação	07	07
Certificação e filantropia	1	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos do periódico CAPES realizado em 12/01/2024.

De modo geral, os trabalhos mapeados contemplam aspectos jurídicos relativos à imunidade tributária (Covac Jr., 2022; Vasconcelos, 2020; Pasin *et al.*, 2022) e contábeis (Pinheiro e D'Angelo, 2021; Santana *et al.*, 2020), abordando também o controle de custos, o cumprimento dos requisitos legais e a internalização normativa nas entidades (Meyreles e Honorato, 2022). A literatura existente apresenta marcos legais distintos. Parte das análises é baseada na Lei nº 12.101/2009 (Vasconcelos, 2020; Pinheiro e D'Angelo, 2021), enquanto outros autores, como Oliveira Jr. (2022) e Pasin *et al.* (2022), utilizam como base a norma vigente durante a pesquisa, a LC nº 187/2021.

A única pesquisa na área educacional que utiliza a nova normativa (LC nº 187/2021) é a dissertação defendida por Oliveira Júnior (2022) e analisa a implementação da política CEBAS-Educação no Distrito Federal. Oliveira Júnior (2022) ressalta que os desafios estruturais enfrentados, como a falta de dados integrados e indicadores de avaliação, limitam a capacidade de medir a efetividade da política na vida dos bolsistas beneficiados por uma bolsa CEBAS.

A literatura também aponta a necessidade de aprimorar a coordenação entre o CEBAS e outros programas de financiamento público. Embora PROUNI e FIES compartilhem objetivos semelhantes, a integração entre essas políticas e o CEBAS ainda é limitada, o que restringe o impacto coletivo dessas iniciativas na inclusão educacional (Oliveira Júnior, 2022).

Outro aspecto relevante é a qualidade do ensino oferecido pelas instituições certificadas. Apesar das críticas relacionadas à quantidade de bolsas, os estudos sugerem que as instituições filantrópicas apresentam uma boa formação acadêmica e profissional. No entanto, a eficácia da política poderia ser ampliada se houvesse maior transparência no processo de concessão das bolsas, bem como um alinhamento mais claro entre os benefícios fiscais e os objetivos sociais

(Oliveira Júnior, 2022). O principal benefício do CEBAS reside na imunidade tributária concedida às entidades certificadas. Santana *et al.* (2020), utilizando o termo atécnico “isenção fiscal”, destacam que esse benefício é essencial para a sustentabilidade financeira das instituições, garantindo maior alcance social. Contudo, críticos apontam que, em alguns casos, a política permite brechas que favorecem entidades com menor compromisso social, o que compromete a eficácia da certificação (Zanatta *et al.*, 2021; Vasconcelos, 2020).

No campo educacional, o CEBAS-Educação amplia as possibilidades do acesso de estudantes de baixa renda à educação básica e superior, oferecendo bolsas de estudo integrais ou parciais, estando alinhado com as metas do PNE 2014-2024, que priorizam a universalização do ensino básico e a ampliação do acesso ao ensino superior (Oliveira Júnior, 2022). Embora seja um mecanismo relevante para reduzir desigualdades educacionais, a literatura sinaliza a existência de lacunas na implementação do CEBAS-Educação.

A transparência no uso dos benefícios fiscais e a seleção de bolsistas também são questões críticas apontadas na literatura (Zanatta *et al.*, 2002; Oliveira Júnior, 2022). Não existindo discussão sobre permanência e conclusão dos estudos pelos alunos bolsistas CEBAS, aspectos que a presente dissertação inova ao debate.

Ribeiro e Fritsch (2021) ao analisarem os fluxos escolares na Escola Técnica de Eletrônica Francisco Moreira da Costa - ETC FMC, verificaram que a “maior concentração de estudantes com insucesso escolar, reprovados e transferidos, está entre os bolsistas, beneficiários CEBAS” (Ribeiro e Fritsch. 2021. p. 297), por integrarem grupo com maior dificuldade acadêmica. Os autores concluem que não se trata de buscar culpados, mas de reconhecer esses fatores e desenvolver estratégias que potencializem os efeitos positivos e minimizem os negativos. Entre as sugestões, está a necessidade de uma formação continuada dos docentes e o envolvimento de toda a comunidade escolar, bem como uma gestão que utilize indicadores educacionais para elaborar propostas interventivas mais ágeis e eficazes. As conclusões dos autores dialogam diretamente com a necessidade de reflexão sobre a permanência dos bolsistas CEBAS.

A literatura aponta que o CEBAS-Educação é uma política de acesso e inclinada à inclusão, com potencial para promover a permanência educacional. Contudo, enfrenta desafios significativos em relação à sua implementação, monitoramento, transparência e efetividade, exigindo reestruturação para garantir seu papel como instrumento de inclusão e equidade no sistema educacional brasileiro. Uma vez compreendido o estágio atual do debate em torno do CEBAS, esta pesquisa analisa a temática à luz dos novos parâmetros legais — LC nº 187/2021

— e examina a institucionalidade do CEBAS-Educação e sua relação com a inclusão e a permanência dos estudantes no ensino superior.

1.5 Políticas de Acesso ao Ensino Superior: ProUni, FIES e CEBAS

A ampliação da educação superior ainda desafia a educação brasileira, sendo particularmente evidente devido à baixa oferta de cursos superiores para a população de renda mais baixa e às dificuldades enfrentadas por esses estudantes para se manterem nesses cursos (Silva, 2022), somado ao elevado número de alunos que após concluírem o ensino médio não seguem para o próximo nível, como evidencia o Censo da Educação Superior.

O acesso ao ensino superior público no Brasil, disciplinado pela Lei nº 12.711/2012, pode ser realizado por diferentes formas de ingresso, entre elas o vestibular tradicional e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu). O vestibular tradicional é a forma mais comum de ingresso nos estabelecimentos públicos. Cada universidade organiza seu próprio vestibular, que pode ocorrer de forma anual ou semestral. Dependendo da instituição, o processo seletivo pode ser composto por uma ou duas fases. Já o Sisu é um programa do governo federal que possibilita a inscrição para vagas em universidades públicas em todo o país. O processo é online, e os candidatos devem ter realizado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

A graduação no país, como já foi citado anteriormente, é ofertada majoritariamente por instituições privadas, sendo que, de acordo com dados do Censo da Educação Superior, alusivos a 2023, a rede privada ofertou 95,9% (23.681.916) das mais de 24,6 milhões de vagas. Considerando o grande potencial e a infraestrutura já disponível nas instituições privadas de ensino superior, surge uma oportunidade para os governos firmarem parcerias com essas instituições, visando viabilizar o acesso ao ensino superior para a população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica (Silva, 2022).

Estudos acadêmicos vêm confirmando que o investimento em educação superior tem o potencial de gerar um aumento na renda dos indivíduos e de fortalecer os indicadores socioeconômicos de uma sociedade, impactando também a arrecadação do governo. Assim, existem motivos relevantes que fundamentam a necessidade de uma intervenção pública, visando garantir o acesso a esse tipo de educação para aqueles que não têm recursos suficientes para custeá-lo por conta própria (Silva, 2022).

1.5.1 FIES

A primeira tentativa de viabilizar o financiamento de cursos superiores no Brasil surgiu em 1975, com a proposta do Projeto de Lei nº 274/1975, cujo objetivo era criar o Programa Nacional de Financiamento ao Estudante – PRONAFE. Ao contrário do Fies, esse programa poderia atender estudantes de instituições públicas e privadas, com a finalidade de cobrir, além dos custos educacionais, despesas pessoais dos estudantes, como moradia, alimentação e vestuário (Salvato, Ferreira e Duarte, 2010).

Embora o projeto de lei não tenha avançado, a ideia de financiamento estudantil foi concretizada ainda em 1975, por meio de uma linha de crédito da Caixa Econômica Federal, sendo implementada sob o nome de Programa de Crédito Educativo – também conhecido como PCE ou CREDUC (Silva, 2022).

Em 1992, o CREDUC foi formalizado pela Lei nº 8.436 (BRASIL, 1992). Apesar de sua duração, o programa revelou-se limitado, atendendo cerca de 870 mil beneficiários ao longo de 24 anos de existência, conforme dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Além disso, enfrentou problemas na implementação, o que resultou em altos índices de inadimplência, que chegaram a aproximadamente 84% no último ano de funcionamento (COSTA, 2015). Após o fim do CREDUC, persistiram dificuldades relacionadas à avaliação inadequada de seus ativos, que perduraram por vários anos sem que fosse alcançado um valor justo. Nesse contexto, o FIES foi criado em 1999 (Brasil, 1999) para corrigir falhas do CREDUC, além de revitalizar e expandir as oportunidades de financiamento estudantil no Brasil.

Em 2001, temos a publicação da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, instituindo o FIES, que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), divulgado pelo Inep/MEC, ofertados por instituições de educação superior privadas que participam do programa¹².

Como política pública, o Fies se destaca pela expectativa de retorno financeiro, resultante da amortização dos contratos, o que o torna, teoricamente, um programa de acesso ao ensino superior com menor impacto orçamentário, caso alguns pressupostos sejam atendidos: (a) equilíbrio entre o número de ingressantes e concluintes; (b) o programa tenha poucos subsídios; e (c) apresente baixa taxa de inadimplência.

¹² Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/fies> Acesso em: 13 fev. 2025.

O programa passou por sucessivas alterações nas regras, sendo a mais recente ocorrida no governo Lula III, onde o diagnóstico da política de aumento da inadimplência e abandono do curso levou a medidas como o FIES Social (Gollner e Carvalho, 2024).

Apesar da intenção do governo de ampliar o acesso ao ensino superior, diante de desafios, especialmente devido à limitação orçamentária para sustentar sua expansão e aos altos índices de inadimplência na amortização dos contratos, o programa começou a encolher. Após alcançar um pico de 732 mil contratos firmados em 2014, o número de adesões diminuiu ano após ano, até cair para menos de 50 mil em 2021¹³ (Silva, 2022).

Em 2023, o Fies contava com mais de 1,2 milhão de inadimplentes e as dívidas que poderiam ser renegociadas eram da ordem de R\$ 54 bilhões¹⁴, o que resulta na Lei 14.719/2024 estabelecendo condições mais favoráveis à amortização das parcelas e dívidas do FIES.

Em 2024, tem-se o Fies Social, regulado pela Resolução nº 58/2024, destinado ao atendimento das necessidades de estudantes de baixa renda. Essa versão tem o objetivo principal de oferecer melhores condições para a obtenção do Fies, como a reserva de 50% das vagas, em cada edição dos processos seletivos do programa e a concessão de até 100% de financiamento dos encargos educacionais para os estudantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que possuam renda familiar per capita de até meio salário-mínimo¹⁵.

No quadro abaixo evidenciam-se os requisitos para se inscrever no processo seletivo do FIES:

Quadro 2: Requisitos para se inscrever no FIES e FIES SOCIAL

FIES	FIES SOCIAL
I - tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem a partir da edição de 2010, com nota no Exame válida até o momento anterior à abertura das inscrições, tenha obtido média aritmética das notas nas 5 (cinco) provas igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota na prova de redação superior a 0 (zero), assim como não tenha participado no referido	I – ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem a partir da edição de 2010, com nota no Exame válida até o momento anterior à abertura das inscrições, tenha obtido média aritmética das notas nas 5 (cinco) provas igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota na

¹³ Foram 42 mil contratos formalizados em 2021, conforme Dados Abertos do Ministério da Educação, exclusive lista de espera, com a qual o total é acrescido, em média, 15%.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/renegociacao-do-fies-para-ate-1-2-milhao-de-pessoas-tem-inicio-nesta-terca>. Acesso em 22 mar.2025.

¹⁵ Ibid.

Exame como "treineiro";	prova de redação superior a 0 (zero), assim como não tenha participado no referido Exame como "treineiro";
II - possua renda familiar mensal bruta per capita de até 3 (três) salários-mínimos.	II – estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) com renda familiar per capita de até meio salário-mínimo.
	Reserva de 50% das vagas para estudantes com até meio salário-mínimo inscritos no CadÚnico e 100% de financiamento do curso para esse grupo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2024).

O desenho do FIES Social demonstra a focalização da política para um público mais vulnerável, que consta no cadastro para programas sociais, o CadÚnico, reservando 50% do programa para estudantes pertencentes a um grupo familiar de até meio salário-mínimo, que terão o financiamento integral (100%) do curso.

1.5.2 Programa Universidade para Todos - PROUNI

Em um contexto de debates pela ampliação do acesso ao ensino superior, foi criado pelo Governo Federal o Programa Universidade para Todos - PROUNI. O programa foi criado em 2004, por meio da Medida Provisória (MP) nº 213, de 10 de setembro de 2004, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma iniciativa do Governo Federal que oferece bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas, com ou sem fins lucrativos.

Atualmente, o PROUNI está previsto na Lei nº 11.096/2006. O programa destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

A bolsa de estudo integral é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) são concedidas a

brasileiros, via de regra, não portadores de diploma de curso de nível superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos.

O perfil do público-alvo do PROUNI foi modificado ao longo do tempo, a fim de acolher as reivindicações do setor educacional, bem como dos estudantes. Atualmente, o art. 2º da Lei do PROUNI elenca os seguintes grupos beneficiados pela política:

- Egressos da rede pública;
- Egressos de instituição privada, na condição de bolsista integral ou parcial, admitindo a possibilidade de frequência parcial na rede pública e privada;
- Egressos em instituição privada;
- Egressos em escola comunitária que atue no âmbito da educação do campo conveniada com o poder público;
- Estudante com deficiência; e
- Professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normalsuperior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias, independentemente da renda.

As instituições de ensino devem ofertar bolsas de estudos de acordo com a proporção fixada na Lei, a saber:

Art. 5º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

[...]

§ 4º A instituição privada de ensino superior com ou sem fins lucrativos poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no **caput** deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa de estudo integral a cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme estabelecido em regulamento pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos, na forma prevista nesta Lei, atinja o equivalente a 8,5% (oito e meio por cento) da receita anual dos períodos letivos que já tenham bolsas do Prouni efetivamente recebidas, na forma prevista na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequenciais de formação específica. (Redação dada pela Lei nº 14.350, de 2022).

As IES que aderirem ao PROUNI ficam isentas do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para o

Financiamento da Seguridade Social; Contribuição para o Programa de Integração Social. A isenção é calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

É importante destacar que a isenção concedida pelo PROUNI acaba por beneficiar com maior relevância as IES com finalidade lucrativa (Goellner e Carvalho, 2024), uma vez que as instituições sem fins lucrativos já possuem algumas desonerações de impostos fixadas pela Constituição. Dessa forma, os recursos recebidos pelo setor privado em razão do Programa reforçam a ideia de que o Governo Federal oferece incentivos e estímulos para a expansão e manutenção do sistema de educação privada, permitindo que os lucros permaneçam nas próprias instituições ou em grandes conglomerados educacionais, conhecidos como oligopólios educacionais (Chaves, 2010).

De acordo com estudos, uma parte dos estudantes, apesar de conseguirem uma vaga, não consegue concluir o curso superior. Esse problema reflete a possível exclusão desses bolsistas, que não dispõem das condições ideais para garantir sua permanência. Eles enfrentam dificuldades que não podem ser superadas apenas com bom desempenho acadêmico, mas que também exigem outros tipos de apoio e incentivos (Costa e Ferreira, 2017).

A pesquisa de Costa (2012) evidenciou que o acesso ao ensino superior pelo ProUni constituiu importante via de mobilidade social para jovens de baixa renda. Os egressos relataram avanços na qualificação profissional, nas relações sociais e na renda, embora o diploma, isoladamente, não tenha garantido ascensão econômica plena. A autora destacou a percepção do ProUni como política de democratização do acesso à universidade, apesar de críticas quanto à qualidade das IES privadas e ao uso do ENEM. Observou-se ainda mobilidade inter e intrageracional, reforçando a necessidade de políticas contínuas voltadas à formação e inserção laboral juvenil.

Goellner e Carvalho (2024) mostram que o PROUNI também passou por sucessivas mudanças, sendo uma dessas ocorrida por meio da MP 1.075, após convertida na Lei nº 13.450/2022, em que se permitiu aos estudantes de ensino privado, mesmo que não tenham sido bolsistas no ensino médio, se tornarem bolsistas do PROUNI.

O PROUNI conta com a bolsa permanência, programa criado pela Lei nº 11.180/2006 e regulamentado pela Portaria MEC nº 389/2013. Esse auxílio financeiro tem o objetivo de “minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas, matriculados em cursos presenciais ofertados por

instituições e institutos federais de ensino superior.” Não se trata de uma ajuda extensível a todos os bolsistas do PROUNI, sendo benefício altamente focalizado.

O valor do auxílio é estabelecido por Resolução do FNDE, não podendo ser inferior às bolsas de iniciação científica. São critérios a receber a bolsa:

- Possuir renda familiar per capita não superior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo;
- Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias;
- Não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar;

Atualmente, em razão do reajuste concedido por força da Resolução CD/FNDE nº 3, de 29 de março de 2023, cada estudante indígena e quilombola recebe R\$ 1.400,00 por mês, enquanto os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica recebem R\$ 700,00, correspondente à bolsa de iniciação científica.

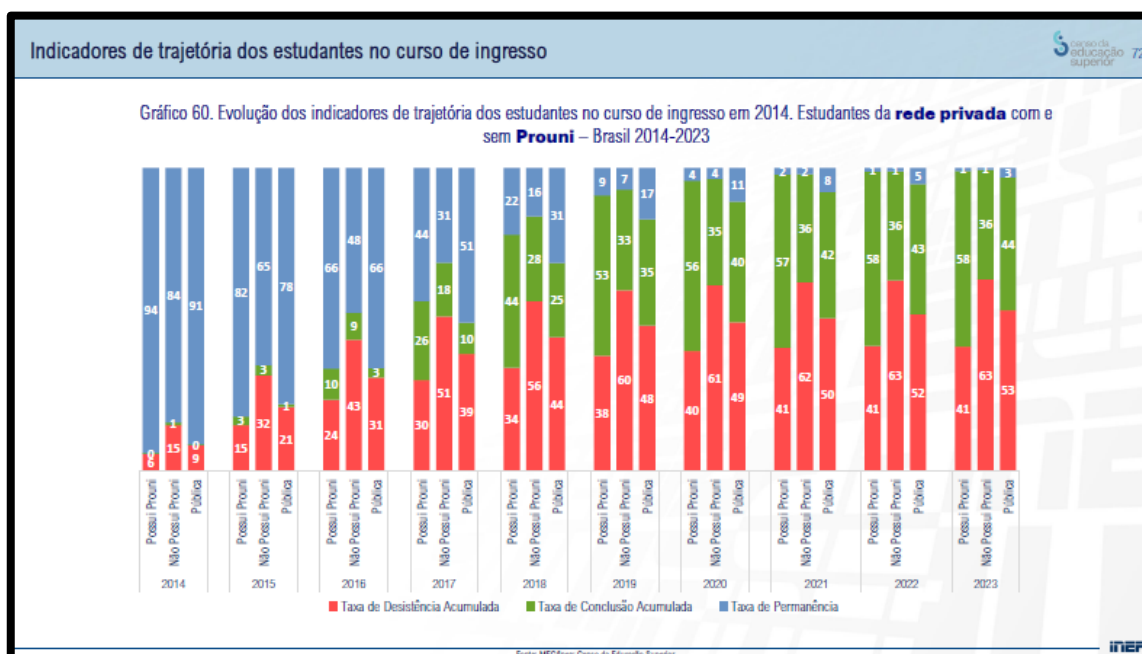
A análise dessas duas políticas evidencia que a inserção do jovem brasileiro no ensino superior ainda representa um grande desafio, exigindo investimentos na expansão, no acesso e na permanência nesse nível educacional. As pesquisas mencionadas apontam que estudantes de classes sociais menos favorecidas e de minorias étnicas enfrentam menores oportunidades de ingresso e permanência no ensino superior, especialmente em cursos de alta demanda ou prestígio social, sendo esses os que oferecem maior possibilidade de mobilidade social (Paula, 2017).

Goellner e Carvalho (2024) apontam que tanto o PROUNI quanto o FIES impõem desafios, sintetizando-os como: 1) inadimplência do FIES; 2) empregabilidade dos estudantes do FIES e do PROUNI; 3) inclusão educacional de alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica; e 4) evasão dos estudantes. As autoras afirmam que para tentar atuar em relação à permanência, "ocorreu o reajuste de cerca de 75% para as bolsas permanência gerais, e as bolsas de permanência de alunos indígenas e quilombolas, o reajuste foi de cerca de 55%" (2024, p.15).

De acordo com um estudo da ENAP (2023, p. 21), "ter realizado algum curso no ensino superior com a bolsa do PROUNI está relacionado a um salário aproximadamente 3% maior em um emprego formal, comparado aos indivíduos que não participaram do programa e também

atuam no setor formal". Outro estudo, do IPEA (2019), conclui que o PROUNI favoreceu melhores trajetórias laborais e salários para os participantes.

Figura 4: Indicadores de trajetória dos estudantes na educação superior



O Censo da Educação Superior (INEP, 2024) mostra que, em 2023, a trajetória dos estudantes no curso de ingresso teve melhores resultados entre os alunos do PROUNI. A taxa de conclusão daquele grupo foi de 58%, enquanto, sem o PROUNI, foi de 36%, e na rede pública, foi de 44%.

A educação superior é marcada pela forte presença da rede de ensino privado, de modo que pensar em acesso e expansão envolve a articulação de ações com os atores privados. Neste tópico, apresentamos duas políticas de acesso, o FIES e o PROUNI, que, embora possibilitem o acesso, não estão isentas de críticas: o FIES gera alto endividamento dos discentes, enquanto o PROUNI se preocupa com a permanência, o que gera mudanças no desenho institucional de tempos em tempos.

Não há dúvidas sobre os benefícios dessas políticas para o país, mas é necessário ter em mente que a realidade social e econômica é distinta da primeira década dos anos 2000, momento da criação dessas políticas, o que desafia o poder público a repensar o acesso à educação superior de forma mais estruturante e não por meio de remendos e alterações legislativas pontuais. É preciso realizar reformas que considerem todas as políticas de acesso, avaliando o

que essas políticas aportam ou prejudicam à educação, aos estudantes e quais são as externalidades positivas ou negativas. Somente assim será possível construir uma política estruturante em parceria com o setor privado, com foco nas atuais demandas sociais.

CAPÍTULO 2. CARACTERIZAÇÃO DA CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO).

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a coexistência entre educação pública e privada no ensino brasileiro, possibilitada pela nossa Constituição Federal, para após mostrar formas de parceria entre o público e privado, onde será detalhado o instituto CEBAS, com ênfase no CEBAS-Educação. Essa certificação, regulamentada pela Lei Complementar nº 187/2021, possibilita a fruição da imunidade tributária às entidades sem fins lucrativos que desenvolvem atividades voltadas à educação formal, saúde e assistência social. O capítulo está estruturado para expor o funcionamento da certificação.

2.1 Coexistência entre educação pública e privada no ensino brasileiro

Esta seção destina-se a apresentar a interação entre a educação pública e privada no Brasil. A Constituição Federal prevê a colaboração entre esses dois setores, permitindo o repasse de recursos públicos para organizações privadas, incluindo as confessionais, filantrópicas (com CEBAS-Educação) ou comunitárias. Na sequência, será apresentado o arcabouço normativo que sustenta as parcerias entre a administração pública e o setor privado sem fins lucrativos.

A educação brasileira permite a coexistência de instituições públicas e privadas, admitindo que o setor privado receba incentivos do Estado, tanto de forma direta — por meio de repasses de recursos públicos — quanto de forma indireta, por meio de imunidades tributárias, isenções fiscais e outros benefícios fiscais (Davies, 2002). Melo (2016, p. 251), assegura que "desde a época do Império, o Brasil financia de forma direta e indireta, com recursos públicos, a iniciativa privada na área educacional, inicialmente com a justificativa de compensar a própria incapacidade do poder público".

A flexibilização da estrutura do Estado no Brasil ocorreu por meio de um conjunto de medidas que tiveram como marco o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu mecanismos de privatização. De acordo com

Adrião *et al.* (2022, p.7), “Sob os preceitos da nova gestão pública e da chamada 'boa governança', o Plano trouxe modificações ao aparelho estatal, como a descentralização de sua estrutura, o ideário da administração gerencial e a indução de parcerias com o setor privado para a oferta de serviços públicos”.

O Plano Diretor estabeleceu diretrizes como a racionalização dos recursos, a flexibilização da gestão pública, a publicização de serviços não exclusivos do Estado e a desestatização. Nesse contexto, “a administração gerencial é o tipo mais adequado à gestão de agências autônomas, organizações públicas não estatais (não governamentais) e empresas privadas, mas há ainda um espaço residual para a administração burocrática” (Costa, 2008, p.3).

A Emenda Constitucional nº 19 consolidou essas mudanças ao alterar dispositivos da Constituição Federal, reforçando princípios como eficiência e transparência na administração pública. Decorre desse espírito de reforma administrativa a criação das organizações sociais, como entidades públicas não estatais, que podem atuar na prestação de serviços que não sejam exclusivamente públicos.

Compreender a Política CEBAS-Educação impõe analisar e perceber as diversas interações entre os setores público e privado, bem como as diferentes formas de efetivar essa relação, especialmente no que diz respeito à distribuição de recursos públicos para o setor privado, conforme os marcos legais atualmente vigentes em nosso ordenamento jurídico.

Essa distinção é importante não apenas no contexto jurídico, mas também para uma melhor compreensão das entidades beneficentes. Observa-se que, no debate sobre a educação, alguns estudos não fazem a devida diferenciação entre as entidades beneficentes e outras organizações, tratando-as como se fossem meras prestadoras de serviços públicos ou mediadoras entre empresas e escolas públicas. Tais abordagens podem sugerir uma “colonização” da educação pública pelo capital financeiro (Costa, 2021). Estudos (Adrião *et al.*, 2022) sobre a relação entre a administração pública e o setor privado na educação costumam caracterizá-la como filantropocapitalismo (Bishop; Green, 2008), evidenciando ser objeto de “disputa ideológica entre o público e o privado” (Gomes; Melo, 2023, p. 16).

A CF assegura a participação da sociedade na educação¹⁶, garantindo à iniciativa privada ministrar o ensino¹⁷, assegurando como princípio, portanto, a coexistência de

¹⁶ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁷ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

instituições públicas e privadas no ensino. Sobre a distribuição de recursos públicos, observa-se que a Constituição Federal em seu artigo 213 possibilita o financiamento direto das instituições privadas, restringindo-o às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

A Lei nº 9.394/1996¹⁸ - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em seu art. 77 explicita que para o repasse de recursos públicos, essas escolas devem: (i) comprovar a finalidade não-lucrativa, o que impede a distribuição de resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio; (ii) aplicar os excedentes financeiros em educação; (iii) em caso de extinção ou dissolução o patrimônio remanescente deve ser destinado a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; e (iv) prestar contas ao poder público.

A LDB, repetindo a CF, prevê que

Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (LDB, Art 77. V-§ 1º).

Melo (2016) explica que “o artigo 213 traz, de forma não explícita, o que a LDB de 1996 vai trazer de forma explícita: o reconhecimento de escolas privadas lucrativas”. O que implicou em longos debates para conceituar quais organizações estariam habilitadas a receber recursos públicos.

O art. 19 da LDB define as instituições de ensino no Brasil, dividindo-as em instituições públicas e instituições privadas. As instituições públicas são aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, enquanto as privadas são aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

A redação original da LDB, que foi revogada pela Lei nº 13.868/2019, categorizava as instituições privadas de ensino em quatro tipos: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

¹⁸ Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto; II - apliquem seus excedentes financeiros em educação; III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

- Particulares, em sentido estrito, são aquelas mantidas por uma ou mais pessoas físicas, ou jurídicas de direito privado, que não se enquadram nas outras categorias.
- Comunitárias são aquelas instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma, ou mais pessoas jurídicas, incluindo cooperativas educacionais sem fins lucrativos, que incluem representantes da comunidade em sua entidade mantenedora.
- Confessionais são as instituições que expressam uma orientação confessional ou ideológica específica.

A Lei nº 12.881/2013 define, qualifica as prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES), especificando que essas são organizações da sociedade civil brasileira, com as seguintes características: são constituídas na forma de associação ou fundação, inclusive aquelas instituídas pelo poder público, ou seja, podem ser também patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público.

Essas organizações, por serem sem fins lucrativos, devem observar, cumulativamente, os seguintes requisitos:

1. Não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
2. Aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais;
3. Mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar a exatidão dos dados;
4. Garantem transparência administrativa;
5. Em caso de extinção, o patrimônio da instituição deve ser destinado a uma instituição pública ou congênere.

Por fim, as filantrópicas¹⁹, objeto deste estudo, estão previstas na Lei Complementar – LC nº 187/21, sendo, atualmente, denominadas como entidades beneficentes. Essas entidades têm personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, certificadas MEC pela prestação de serviços na área educacional (Brasil, 2021).

De acordo com o §1º e §2º do art. 19 da LDB, é possível a combinação dos modelos, ou seja, a instituição ser comunitária e ao mesmo tempo ser filantrópica ou ainda confessional.

¹⁹ Originariamente eram denominadas entidades filantrópicas devido terem sido criadas pela Lei nº 3.577/1959, que introduziu a figura do certificado de fins filantrópicos (Davies, 2002), tema que após sucessivas alterações e revogações é tratado na atualidade pela LC nº 187/2021.

Quadro 3: Categoria de Instituições de Ensino

Categoria da Instituição	Descrição
Instituições Públicas	Criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público.
Instituições Privadas	Mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.
Instituições Confessionais	Expressam orientação confessional e ideologia específicas.
Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES)	Organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, com transparência administrativa, que seguem características específicas:
Instituições Filantrópicas	Entidades beneficentes sem fins lucrativos, certificadas pelo poder público federal (MEC, MDS e MS) nas áreas de assistência social, saúde e educação.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1988), Brasil (1996) e Brasil (2021).

O repasse de recursos públicos destinados à educação básica é concretizado por meio de diversos arranjos institucionais. Isso ocorre devido à complexidade e abrangência do arcabouço jurídico que permite às instituições privadas sem fins lucrativos interagir com o setor público. Tais arranjos abrangem desde a assunção, por parte das organizações privadas, da oferta de ensino em equipamentos públicos (seja em instalações próprias ou alugadas), até a utilização da rede privada para a oferta de vagas, como ocorre, por exemplo, com a Política CEBAS-Educação, que oferece bolsas de estudo.

A relação entre o poder público e as organizações sem fins lucrativos pode ocorrer com base em diferentes marcos legais, que estruturam o regime de parcerias e a cooperação mútua entre os setores público e privado. Os principais fundamentos legais que regulamentam essas parcerias incluem:

- **Lei nº 9.637/1998:** Regula a qualificação de entidades como organizações sociais, criando o Programa Nacional de Publicização, que visa a absorção de atividades de órgãos públicos por organizações sociais. A lei também trata da extinção de órgãos e entidades públicas, transferindo suas atividades para organizações sociais qualificadas.
- **Lei nº 9.790/1999:** Regula a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A lei também institui e disciplina o Termo de Parceria entre essas organizações e o poder público, estabelecendo os critérios para a execução de projetos e ações de interesse público.

- **Lei nº 13.019/2014:** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Esses marcos legais possibilitam uma variedade de modelos de parcerias entre o setor público e as organizações privadas sem fins lucrativos, criando um sistema normativo que viabiliza o financiamento e a execução de atividades com foco no interesse público.

A Lei nº 9.637/1998 trata das Organizações Sociais (O.S.), qualificando-as como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais. As organizações qualificadas como O.S. são autorizadas a firmar Contratos de Gestão com o Poder Público para a execução de atividades nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. As O.S. estavam inicialmente previstas em medida provisória, convertida na Lei nº 9.637/1998, tendo sido anunciadas pelo governo federal no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, onde essas entidades integrariam a qualidade das entidades públicas não estatais (Di Pietro, 2022).

Constava no plano diretor o seguinte sobre essas entidades:

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviço não exclusivos, nos quais o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal.

Entende-se por 'organizações sociais' as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativas para celebrar contrato de gestão como esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

[...]

A transformação dos serviços não exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. [...] (Di Pietro, 2021, p. 375).

A constitucionalidade da citada norma foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1923/DF, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), requerendo a declaração de inconstitucionalidade

da Lei nº 9.637/1998, alegando que o regime das Organizações Sociais (OS) ao transferir responsabilidades do Poder Público para o setor privado incorria em: (i) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência; (ii) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações; (iii) descumprimento do dever de licitação; (iv) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal; (v) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores; (vi) insubmissão a controles externos; (vii) restrição da atuação do Ministério Público.

O STF, ao julgar a ADI 1923, reafirmou a constitucionalidade do modelo das OSs como instrumento de fomento estatal na prestação de serviços públicos sociais, validando a dispensa de licitação para a celebração de contratos de gestão e a possibilidade de cessão de servidores públicos. No entanto, a Corte condicionou a aplicação do modelo ao cumprimento dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinando que a qualificação das OSs, a formalização dos contratos e a utilização de recursos públicos devem seguir critérios objetivos e transparentes, garantindo controle efetivo pelo TCU e pelo Ministério Público. Assim, consolidou-se o entendimento de que a parceria entre o Estado e as OSs não representa renúncia ao dever estatal, mas sim uma estratégia legítima de gestão pública, desde que acompanhada de mecanismos rigorosos de fiscalização e transparência.

A Lei nº 9.790/1999, que regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), estabelece que essas organizações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que devem atender aos seguintes requisitos: estarem constituídas e em funcionamento regular há, no mínimo, três anos. De acordo com o artigo 3º da referida lei, podem ser qualificadas como OSCIP aquelas organizações da sociedade civil que possuam finalidade social, entre as quais se inclui a promoção gratuita da educação. No entanto, não podem ser qualificadas como OSCIP as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras.

A formalização da parceria entre uma OSCIP e o poder público ocorre por meio do Termo de Parceria. Este instrumento tem como objetivo definir os objetivos, metas, planos de trabalho e critérios de avaliação de desempenho da parceria, além de detalhar os direitos, responsabilidades e obrigações das partes envolvidas. O Termo de Parceria também deve especificar o montante e a forma de transferência dos recursos financeiros necessários para a execução do objeto pactuado, garantindo transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) ao comparar OSCIP e OS aponta que existem semelhanças entre os dois institutos, já que ambas são organizações privadas, sem fins lucrativos e que uma vez observados os requisitos legais recebem qualificação do poder público. Contudo, existem diferenças que são importantes conhecê-las.

A grande diferença está em que a OS recebe ou pode receber delegação para a gestão de serviço público, enquanto a OSCIP exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado. No caso da Oscip, o objetivo é semelhante ao que já inspirou anteriormente a outorga do título de utilidade pública. Uma vez qualificada pelo Poder Público, a entidade passa a receber algum tipo de incentivo por parte do Estado, dentro da atividade de fomento. Só que a OSCIP está bem mais bem estruturada, já que a lei impõe requisitos mais rígidos para a obtenção da qualificação. Outra diferença: a qualificação da Organização Social somente é dada à entidade que irá celebrar contrato de gestão com o poder público, enquanto a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é outorgada a qualquer entidade que preencha os requisitos previstos na Lei nº 9.790/2009, independentemente de vir ou não a firmar termo de parceria com o poder público. (Di Pietro, 2022, p. 376)

A Lei nº 13.019/2014 instituiu novas figuras para a celebração de parcerias com instituições sem fins lucrativos, conceituadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC). A formalização da parceria para atuar na educação ocorre por meio do Termo de Colaboração, instrumento destinado à relação jurídica formalmente estabelecida entre a administração pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos expressos em termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação (Brasil, 2014). Essa normativa é o marco para a relação entre o poder público e a sociedade civil, pois reservou o convênio para os entes públicos ou para tratar da saúde complementar no SUS (Brasil, 2014).

A Lei nº 13.019/2014 prevê duas outras formas de formalização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. São elas:

1. **Termo de Fomento:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014).

2. **Acordo de Cooperação:** Este instrumento também formaliza parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, com vistas à concretização de finalidades de interesse público e recíproco. No entanto, ao contrário dos Termos de Colaboração e Fomento, o Acordo de Cooperação não implica a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014).

A Lei nº 13.019/2014 estabelece que o processo de formalização dessas parcerias deve ser precedido de um chamamento público que visa garantir a transparência e ampliar a possibilidade de participação de diversas OSCs, permitindo que qualquer organização interessada possa apresentar sua proposta para a realização de projetos e atividades de interesse público.

Contudo, a educação configura como área onde pode ocorrer a dispensa do chamamento, desde que esse seja justificada:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

[...]

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Quadro 4: Formas de parcerias com repasse direto de recursos públicos às OSC's.

Repasses	Forma de Parceria	Fundamento Legal	Conceitos
Direto	Termo de Colaboração	Lei nº 13.019/2014	instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros
	Termo de Parceria	Lei nº 9.790/1999	instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público
	Contrato de Gestão	Lei nº 9.637/1998	instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, (2014); Brasil, (1999); Brasil, (1998).

Na linha de repasse indireto, temos subvenções e isenções diversas (Davies, 2016). Melo citando Davies (2016, p.153) pontua que “as isenções tributárias, se definem como

isenções tributárias fiscais e previdenciárias, bem com a isenção do salário-educação, qualificando-as como mais importante, em termos de volume de recursos, do que as fontes diretas”.

Davies (2002, p. 156) explica que “as isenções fiscais e previdenciárias foram e são a principal fonte indireta há várias décadas, previstas (as de impostos) inclusive das Constituições Federais (CF) desde 1934”. Ainda de acordo com o autor:

Começemos pelas fontes indiretas (isenções fiscais e previdenciárias) a nosso ver mais importantes que as diretas (subsídios, bolsas, subvenções, empréstimos, o crédito educativo e o FIES). Mais importantes, não só pelo seu volume, mas também porque, sendo menos visíveis que as diretas encobrem uma forma de privatização que não tem merecido a devida atenção dos educadores comprometidos com a defesa das verbas públicas para escolas públicas. (Davies, 2002, p.156)

No campo das isenções fiscais, destaca-se o PROUNI (Lei nº 11.096/2004), que estabelece benefícios para as instituições de ensino, sejam elas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, que concedem bolsas de estudo a estudantes de baixa renda. As organizações que participam do PROUNI, como já abordado com mais profundidade nos tópicos anteriores, têm direito à isenção de uma série de tributos, incluindo o IRPJ, CSLL, COFINS e PIS, com base na proporção de bolsas efetivamente concedidas aos estudantes.

O CEBAS permite que as entidades sem fins lucrativos obtenham imunidade tributária, em relação às contribuições sociais. O quadro abaixo demonstra a diferença de tratamento tributário alcançado por cada política:

Quadro 5: Formas de repasse indireto de recursos públicos

Indireto	CEBAS-Educação	LC nº 187/2021	*Essas entidades já são imunes a todos os impostos, inclusive IRPJ. Com a concessão do CEBAS alcançam a imunidade às contribuições sociais (Cota Patronal, CSLL, PIS, e COFINS)
	PROUNI	Lei nº 11.096/2005	Isenção de tributos (COFINS, Pis, CSLL, IRPJ), de acordo com a taxa efetiva de ocupação.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2021); Brasil, (2005).

Apesar das duas espécies - isenção e imunidade - terem o efeito de afastar o pagamento do tributo, a natureza jurídica é diferente. Entender as características entre imunidade e isenção é essencial para melhor compreensão do debate.

Segundo Hugo de Brito Machado:

Imunidade Tributária é o obstáculo decorrente de regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imunidade não pode ser tributado. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imunidade. É limitação de competência. (Machado, 1995, p. 190-191):

Logo, a imunidade é uma limitação ao poder de tributar em virtude das áreas de interesse público e social, como é o caso da educação. Nas palavras de José Eduardo Sabo Paes:

O preceito constitucional da imunidade protege determinadas entidades e instituições do alcance do poder de tributar que detém o Estado, E o faz para resguardar da incidência dos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços de instituições que, nos campos social e cívico, complementam ou até substituem a ação do próprio Estado. (Paes, 2020, p. 744)

Oliveira e Souza (2006), apresentam observações interessantes quanto à diferenciação de isenção e imunidade:

Para tornar possível o entendimento da filantropia, é preciso esclarecer a diferença entre isenção e imunidade, por estarem ambas presentes na caracterização da Assistência social. Isenção é quando o Estado tem a capacidade de tributar, mas, por algum motivo, resolve não fazê-lo, normalmente com a finalidade de conceder incentivo fiscal, através de lei, podendo ser revogado ou modificado a qualquer tempo (Oliveira e Souza, 2018, p. 2356)

A imunidade implica na extinção do fato gerador do tributo, portanto não há o nascimento da obrigação tributária, logo não há o direito de cobrar o tributo. Já a isenção tem base no art. 175, I do Código Tributário Nacional é a exclusão do crédito tributário, ou seja, a dispensa do pagamento. Trata-se, portanto, de um tratamento voluntário do ente tributante. Ricardo Lobo Torres (1999) explica:

Na isenção ocorre a derrogação da lei de incidência fiscal, ou seja, suspende-se a eficácia da norma impositiva. A isenção opera no plano da norma e não no plano fático. Sabemos que a expressão fato gerador é ambígua, podendo tanto se referir à definição hipotética da lei, quanto ao fato que venha a ocorrer no mundo real. Para que nasça a obrigação tributária é necessário que ocorra na realidade aquela circunstância hipoteticamente prevista na norma (Ricardo Lobo Torres, 1999, p.249).

Desse modo, observa-se que o benefício fiscal gerado pelo PROUNI tem caráter precário, podendo ser eliminado a qualquer momento ou ainda reduzido ao número de instituições alcançadas por essa política. Já a imunidade tributária gerada pelo CEBAS é protegida por cláusula pétrea, não sendo passível de alterações.

Em síntese, este capítulo apresentou informações sobre o acesso ao ensino superior no Brasil, evidenciando que o arranjo constitucional contempla a coexistência entre os setores público e privado. A educação superior no país, embora tenha avançado por meio de políticas

públicas, ainda se caracteriza por uma grande desigualdade. A predominância das instituições privadas e a disparidade no número de ingressantes entre as diferentes classes sociais, raças e regiões do país refletem um sistema educacional que continua a reproduzir desigualdades históricas. Políticas como o PROUNI e o FIES têm sido importantes para ampliar as oportunidades de acesso, mas já evidenciam a necessidade de maior investimento em ações voltadas para a permanência.

2.2 Considerações iniciais sobre CEBAS

O CEBAS é uma certificação concedida pelo MEC, o MDS e o MS às entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas de educação, assistência social e saúde, conforme os seguintes critérios:

1. Educação: As entidades devem oferecer bolsas de estudo na educação regular a estudantes pertencentes a grupos familiares com renda per capita compatível com a LC 187/2021.
2. Assistência Social: As entidades devem ofertar serviços, programas e projetos socioassistenciais a indivíduos em situação de vulnerabilidade social ou pessoal, conforme os parâmetros da política de assistência social .
3. Saúde: As entidades devem ofertar ações ao SUS amparadas em contratos ou instrumento congênere com Sistema Único de Saúde (SUS).

A concessão de bolsas de estudo para alunos com renda compatível com a política e na proporção definida pelo governo federal é um dos principais mecanismos que qualifica as instituições educacionais para a obtenção do CEBAS-Educação, sendo este o foco da análise nesta pesquisa.

As entidades de assistência social, de acordo com o art. 29 da LC nº 187, devem atuar de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), portanto ofertarem ações socioassistenciais de modo permanente, contínuo e planejado em serviços, programas e projetos definidos pela política de assistência social, conforme evidencia o artigo abaixo:

Art. 29. A certificação ou sua renovação será concedida às entidades beneficentes com atuação na área de assistência social abrangidas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que executem:

I - serviços, programas ou projetos socioassistenciais de atendimento ou de assessoramento ou que atuem na defesa e na garantia dos direitos dos beneficiários da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

II - serviços, programas ou projetos socioassistenciais com o objetivo de habilitação e de reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde;

III - programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência, prestados com a finalidade de promover a sua integração ao mundo do trabalho nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e do inciso II do caput do art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, ou da legislação que lhe for superveniente, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

IV - serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes que estejam em trânsito e sem condições de autossustento durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência (Lei complementar nº 187, 2021, art. 29).

Já as entidades que atuam na saúde devem, alternativamente, (i) prestar mínimo de 60% de serviços ao Sistema Único de Saúde – SUS; (ii) prestar serviços gratuitos ao SUS no percentual de 5% a 20% de toda a receita dos serviços de saúde; (iii) atuar na promoção à saúde; ou por fim (iv) ser de reconhecida excelência e realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS.

De acordo com o art. 195, §7º da Constituição Federal – CF as entidades beneficentes de assistência social, ou seja, detentoras de CEBAS, são imunes²⁰ às contribuições sociais, conforme verifica-se dos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei (Constituição Federal, 1988, art. 195, §7º)

A imunidade tributária prevista para as entidades certificadas pelo CEBAS (Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social) abrange diversos tributos, incluindo a Cota Patronal do INSS, COFINS, CSLL, PIS e PIS/COFINS Importação. Em 2020, o Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF) estimou que a imunidade tributária concedida ao setor filantrópico representou um valor total de R\$ 14.161.900.212 bilhões, sendo R\$

²⁰ Embora o texto constitucional registre o termo isenção, esse equívoco da redação já foi superado pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028/DF, relator ministro Moreira Alves, ao fixar que não se trata de isenção, mas de imunidade.

3.772.513.413 bilhões destinados às entidades que atuam no campo da educação (FONIF, 2022). A Demonstração de Gastos Tributários (2019-2024) aponta que, na educação, em 2021, o valor do gasto efetivo foi de R\$ 3.398.276.630, e a estimativa de gasto para 2024 é de R\$ 19.924.933.654, considerando apenas a imunidade da cota patronal (Receita Federal do Brasil, 2024).

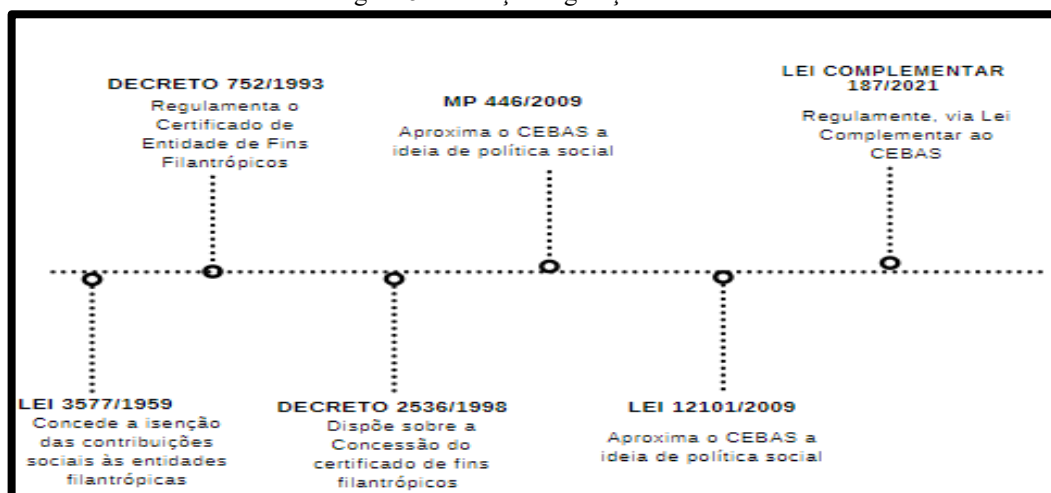
A pesquisa do FONIF concluiu que, para cada R\$ 1,00 de imunidade tributária usufruída, as entidades filantrópicas entregam R\$ 9,79 em forma de serviços prestados à população, demonstrando a importância social do benefício fiscal.

De acordo com os dados apresentados pelo FONIF (2022), a contrapartida social no campo da educação, no contexto do CEBAS-Educação, mostra que, para cada R\$ 1,00 de imunidade tributária usufruída pelas entidades filantrópicas, as mesmas entregam R\$ 4,96 em forma de bolsas de estudo e outros impactos intangíveis, como o fortalecimento da inclusão educacional e o apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade social. Cabe ressaltar que o MEC não possui dados consolidados e públicos sobre o número de entidades com CEBAS ou o número de bolsistas.

2.3 Evolução normativa do CEBAS

Ao longo dos anos o CEBAS passou por sucessivas mudanças legislativas, como evidencia a imagem abaixo:

Figura 5: Evolução regulação CEBAS



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil,(1959;1993;1998; 2009; 2009-a; 2021).

A evolução da imunidade das contribuições sociais para entidades filantrópicas no Brasil reflete mudanças significativas na legislação ao longo das décadas, particularmente no

que se refere à concessão de certificados e à definição dos requisitos imunizantes. Abaixo, segue uma linha do tempo das principais mudanças normativas:

1. Lei nº 91/1935 - Declaração de Utilidade Pública Federal: A relação entre a isenção de contribuições sociais e a qualificação das entidades filantrópicas como de utilidade pública foi iniciada com a Lei nº 91/1935, que conferia benefícios fiscais às organizações que fossem reconhecidas como de utilidade pública, estabelecendo um marco inicial para a concessão de benefícios tributários a entidades sem fins lucrativos.
2. Lei nº 3.577/1959: A Lei nº 3.577/1959 ampliou o conceito de utilidade pública federal, permitindo que as entidades filantrópicas passassem a usufruir de isenções fiscais caso fossem reconhecidas como tais, consolidando o conceito de benefício fiscal para essas instituições no contexto da assistência social, saúde e educação.
3. Decreto nº 752/1993: Em 1993, com a publicação do Decreto nº 752/1993, foi estabelecido que, para que uma entidade fosse beneficiada com a isenção tributária, ela deveria ser beneficente nas áreas de assistência social, educacional ou saúde. Esse decreto foi fundamental para formalizar as condições para o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF), introduzindo novos requisitos para qualificação das entidades para fins de isenção fiscal (BRASIL, 1993).
4. Decreto nº 2.536/1998: Em 1998, o Decreto nº 2.536/1998 determinou que as entidades beneficiadas com a isenção tributária deveriam promover assistência gratuita e aplicar pelo menos 20% de sua receita bruta anualmente em gratuidade. Essa medida trouxe maior controle sobre o uso dos benefícios fiscais, exigindo um compromisso efetivo com a gratuidade e ampliando a definição do certificado de fins filantrópicos para incluir assistência educacional ou de saúde (BRASIL, 1998).
5. Lei nº 12.101/2009: Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), houve uma mudança significativa no conceito de certificação de entidades filantrópicas, com a aproximação dessa certificação à política social do Estado (quadro 4). A partir dessa abordagem, exigiu-se que as entidades filantrópicas, além de manter a gratuidade, alinhassem suas atividades com as diretrizes do Estado, especialmente nas áreas de assistência social e educação. Essa mudança visava garantir que os benefícios fiscais das entidades fossem efetivamente convertidos em ações de inclusão social, alinhadas com as políticas públicas.
6. Lei Complementar nº 187/2021: No governo Bolsonaro foi publicada a Lei Complementar nº 187/2021, como medida a contornar as inconstitucionalidades declaradas pelo Supremo Tribunal Federal na Lei nº 12.101/2009 (ADI 4480).

A fim de evidenciar a mudança de paradigma, apresenta-se quadro comparativo da dinâmica existente no Decreto nº 2.586/1933 e as diretrizes contidas na Lei nº 12.101/2009, mantidas na LC 187/2021, na área da educação:

Quadro 6: Comparação legislativa sobre a mudança de paradigma em 2009

Decreto nº 2.536/1998 (norma revogada)	Lei nº 12.101/2009 (norma revogada)
Art. 3º Faz jus ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a entidade beneficente de assistência social que demonstre, cumulativamente: [...] VI - aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeira, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída; [...] § 16. Não serão considerados os valores relativos a bolsas custeadas pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES ou resultantes de acordo ou convenção coletiva de trabalho, para os fins de cálculo da gratuidade, de que trata o inciso VI deste artigo.(Incluído pelo Decreto nº 4.381, de 17.9.2002)	Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013) (Vide ADIN 4480) I - demonstrar sua adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013) Art. 15. Para fins da certificação a que se refere esta Lei, o aluno a ser beneficiado será pré-selecionado pelo perfil socioeconômico e, cumulativamente, por outros critérios definidos pelo Ministério da Educação. § 1º Os alunos beneficiários das bolsas de estudo de que trata esta Lei, ou seus pais ou responsáveis, quando for o caso, respondem legalmente pela veracidade e autenticidade das informações por eles prestadas. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017) § 2º Compete à entidade de educação confirmar o atendimento, pelo candidato, ao perfil socioeconômico e aos demais critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, (1993) e Brasil, (2009).

A análise legislativa sobre a imunidade tributária e a interação com a certificação das entidades beneficentes permite observar uma centralização da matéria pelo Estado, sobretudo, com a classificação do CEBAS como política pública. Até as reformas implementadas no governo Lula, as entidades privadas sem fins lucrativos possuíam um maior protagonismo na definição de suas ações e onde aplicar os recursos da gratuidade (ou contrapartidas sociais). No entanto, com as alterações legislativas, especialmente a partir da década de 2000, houve uma mudança significativa para um modelo mais direcionado e controlado pelo Estado, o que diminuiu a autonomia dessas entidades no planejamento e execução de suas ações sociais.

De acordo com o investigador Oliveira Júnior (2022):

As alterações e inovações decorrentes da Lei Complementar nº. 187/2021 não modificaram o escopo da Política de Certificação enquanto ação pública promovida em parceria com o setor educacional privado para conferir acesso à educação (básica e superior) a estudantes de famílias de baixa renda. (Oliveira Júnior, 2022, p. 70).

Esse processo de centralização refletiu um movimento de maior intervenção estatal nas ações sociais promovidas por entidades privadas sem fins lucrativos. Embora as mudanças não tenham sido radicais, a lei complementar nº 187/2021 representa uma tentativa de superar as deficiências formais das normativas anteriores, mantendo o controle sobre as ações de gratuidade e benefício fiscal, mas sem oferecer grandes inovações que pudessem devolver maior autonomia às entidades beneficentes.

A revisão normativa do CEBAS leva a algumas conclusões importantes, que refletem a evolução da política pública e o papel das entidades filantrópicas no Brasil. A partir da análise das legislações que regem a certificação e imunidade tributária das entidades beneficentes, destacam-se os seguintes pontos:

1. Ruptura de Paradigma (Desde 2009, CEBAS é visto pelo governo federal como parte da Política Educacional)

Com a edição da Lei nº 12.101/2009 e com a atual LC nº 187/2021 o poder público tem associado essa certificação à política social no país, estabelecendo uma relação direta entre a desoneração tributária e a execução de ações de gratuidade (como bolsas de estudo ou serviços gratuitos) voltadas as populações em situação de vulnerabilidade. Essa mudança reflete uma ruptura de paradigma, pois antes, o CEBAS estava mais vinculado à autonomia das entidades para definir suas próprias ações sociais, sem uma diretiva mais explícita do governo federal sobre o que deveria ser feito.

2. CEBAS e a Reforma do Estado: Distinção com a Publicização dos Serviços

Uma segunda conclusão importante é que o CEBAS não se relaciona diretamente com o conceito de Reforma do Estado proposto por Fernando Henrique Cardoso durante seu governo, que visava à publicização dos serviços públicos e à implementação de parcerias público-privadas (PPP). O CEBAS tem raízes mais antigas, datando de 1959, quando as primeiras normas relacionadas à certificação de entidades filantrópicas começaram a ser

promulgadas. Ao longo das décadas, o CEBAS foi gradualmente adaptado, mas sem se inserir diretamente no movimento de descentralização ou privatização dos serviços públicos. Assim, o CEBAS está mais vinculado ao reconhecimento do trabalho das entidades filantrópicas no campo social, em vez de representar uma transferência de responsabilidades para o setor privado, como ocorre nas PPPs ou nas organizações sociais.

A relação entre o Estado e as entidades certificadas pelo CEBAS é bastante distinta daquela que envolve as Organizações Sociais (OS), regulamentadas pela Lei nº 9.637/1998. Embora ambas as estruturas envolvam entidades do setor privado sem fins lucrativos, as OS são concebidas como parcerias de gestão pública, ou seja, o poder público compartilha a titularidade da atividade com a sociedade civil. Nas OS, há uma gestão compartilhada de equipamentos públicos (como hospitais, escolas ou centros de pesquisa) por meio de um contrato de gestão, que formaliza o vínculo entre o Estado e a organização privada.

No caso do CEBAS, o reconhecimento do poder público ocorre por meio da certificação, sem que haja necessidade de gestão de equipamentos públicos ou de uma parceria formalizada por contrato. Ou seja, o CEBAS é uma certificação que atesta que a entidade desenvolve atividades de interesse público, mas não implica na gestão de bens ou serviços públicos. A relação entre o Estado e as entidades certificadas pelo CEBAS não envolve a gestão de recursos ou equipamentos públicos, mas apenas o reconhecimento e a concessão de benefícios fiscais a organizações que atuam nas áreas de educação, assistência social e saúde.

3. CEBAS e o Direito Constitucional: Imunidade Tributária

O CEBAS se insere em um campo jurídico constitucional, uma vez que está vinculado à imunidade tributária garantida pela Constituição Federal, que estabelece que as entidades beneficentes têm o direito de não recolher contribuições sociais, em função do serviço social prestado à sociedade. Ou seja, não se trata de um repasse direto de recursos públicos às entidades, nem de uma mera benesse estatal, mas de um direito concedido às organizações sem fins lucrativos que atendem aos requisitos de gratuidades e ações sociais estabelecidos por normas que vinculam as entidades à política pública. A imunidade tributária, portanto, não é uma doação do governo, mas um reconhecimento formal de que a entidade realiza ações de interesse público, de acordo com as diretrizes do Estado.

2.4 Ações de Inconstitucionalidade relacionadas ao CEBAS

As normativas que regulamentaram o CEBAS têm sido objeto de questionamento no STF. Isso ocorre por razões jurídicas, já que, historicamente, a fruição da imunidade tributária tem sido regulamentada por lei ordinária, como se fosse uma mera isenção. No contexto do Recurso Extraordinário (RE) nº 566.622, interposto pela Sociedade Beneficente de Parobé, com repercussão geral reconhecida pelo STF, surgiu uma controvérsia sobre a necessidade de reserva de lei complementar para estabelecer os requisitos à concessão de imunidade tributária às entidades beneficentes de assistência social.

O STF fixou o entendimento de que há a "Reserva de Lei Complementar para instituir requisitos à concessão tributária às entidades beneficentes de assistência social" (Tema 32). De acordo com o STF, os aspectos procedimentais da imunidade, como a certificação, a fiscalização e o controle das entidades beneficentes de assistência social, podem ser regulamentados por lei ordinária. Além disso, o CEBAS também foi alvo de questionamentos por meio das ADIs 2.028, 2.036, 2.228 e 2.621.

Na ADI 2.028, apresentada pela Confederação Nacional de Saúde-Hospitais, Estabelecimentos e Serviços, que foi convertida em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o STF reiterou a mesma linha do RE nº 566.622, reconhecendo que a lei complementar é a única norma exigível para definir a forma de atuação das entidades beneficentes. O pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 9.732/1998, que alterou a redação do artigo 55, inciso III, da Lei nº 8.212/1991 e acrescentou os §§ 3º, 4º e 5º, bem como dos artigos 4º, 5º e 7º da Lei nº 9.732/1998, foi julgado procedente.

De acordo com Pasin *et al.* (2022):

Verifica-se que, em sede no julgamento conjunto do RE n. 566.622 e das ADIs n. 2.028, n. 2.036, n. 2.228 e n. 2.621, foi reconhecida a inconstitucionalidade formal das alterações promovidas na Lei n. 8.212/1991, diante da invasão de competência reservada à lei complementar, porquanto as modificações legislativas instituíram contrapartidas, não se limitando a aspectos meramente procedimentais (Pasin *et al.*, 2022, p. 233).

Com a publicação da Lei nº 12.101/2009, nova ação surge, pelos mesmos motivos apresentados nas outras ações. A ADI 4.480 proposta pela CONFENEN buscou impugnar dispositivos que estabeleciam regras de certificação e procedimentos para a imunidade de contribuições sociais. O contexto dessa ação reside na discussão acerca do veículo normativo adotado para disciplinar o benefício fiscal, uma vez que os dispositivos questionados impunham

contrapartidas que dificultavam o pleno exercício da imunidade tributária pelas entidades beneficentes.

O Supremo Tribunal Federal – STF declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 12.101/2009, nos seguintes termos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 13, III, §1º, I e II, §§ 3º e 4º, I e II, §§ 5º, 6º e 7º; do art. 14, §§ 1º e 2º; do art. 18, caput; e do art. 31 da Lei 12.101/2009, com a redação dada pela Lei 12.868/2013, e declarar a inconstitucionalidade material do art. 32, § 1º, da Lei 12.101/2009, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, (STF, Sessão Virtual de 20.3.2020 a 26.3.2020).

Desse modo diversos requisitos relacionados ao modo beneficente de ser das entidades na área educacional, notadamente à contrapartida, foram declarados inconstitucionais, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 7: Dispositivos declarados inconstitucionais

Dispositivos	Teor dos dispositivos
Art. 13, III	Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: <u>(Vide ADIN 4480)</u> ... III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes.
Art. 13 §1º, I e II	§ 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso III do caput , a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as seguintes condições: <u>(Vide ADIN 4480)</u> I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento;
Art. 13 §3º	§ 3º Admite-se o cumprimento do percentual disposto no § 2º com projetos e atividades para a garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino, na forma definida pelo Ministério da Educação
Art. 13 §4º I e II	§ 4º Para fins do cumprimento da proporção de que trata o inciso III do caput : I - cada bolsa de estudo integral concedida a aluno com deficiência, assim declarado ao Censo da Educação Básica, equivalerá a 1,2 (um inteiro e dois décimos) do valor da bolsa de estudo integral; e II - cada bolsa de estudo integral concedida a aluno matriculado na educação básica em tempo integral equivalerá a 1,4 (um inteiro e quatro décimos) do valor da bolsa de estudo integral;
Art. 13 §5º	§ 5º As equivalências previstas nos incisos I e II do § 4º não poderão ser cumulativas.

Art.13 §6º	§ 6º Considera-se, para fins do disposto nos §§ 3º e 4º, educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a 7 (sete) horas diárias, durante todo o período letivo, e compreende tanto o tempo em que o aluno permanece na escola como aquele em que exerce atividades escolares em outros espaços educacionais, conforme definido pelo Ministério da Educação.
Art. 13 §7º	§ 7º As entidades de educação que prestam serviços integralmente gratuitos deverão garantir a observância da proporção de, no mínimo, 1 (um) aluno cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário-mínimo e meio para cada 5 (cinco) alunos matriculados.
Art. 14 §1º e 2º	Art. 14. Para os efeitos desta Lei, a bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas na forma da lei, vedada a cobrança de taxa de matrícula e de custeio de material didático.(Vide ADIN 4480) § 1º A bolsa de estudo integral será concedida a aluno cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de 1 1/2 (um e meio) salário-mínimo.

Fonte: Elaboração própria a partir da ADI 4480/DF.

Devido à inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados (todos relacionados à verificação e ao cômputo da contrapartida), as exigências impostas às entidades que atuam na área de educação, como (a) o perfil dos bolsistas, (b) o quantitativo de alunos matriculados e bolsistas integrais, e (c) a projeção de bolsas no período a ser certificado, também foram impactadas. Essas exigências visavam justamente observar e tratar o cumprimento dos artigos declarados inconstitucionais, a saber: os artigos 13, III e §7º, bem como os artigos 14, § 1º e § 2º da Lei nº 12.101/2009.

Isso ocorre porque os documentos exigidos não servem apenas para demonstrar o funcionamento da entidade beneficente de assistência social. Na realidade, são meios para verificar a contrapartida social, ou seja, o modo beneficente de ser da instituição, e, portanto, só poderiam ser exigidos por uma Lei Complementar, conforme decidido na ADI 4480.

No contexto da declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 12.101/2009, surge a LC nº 187/2021 como uma tentativa de regulamentar a matéria com a norma jurídica adequada, ou seja, por meio de uma Lei Complementar. Esta norma reconhece, pela primeira vez que estamos em um cenário de regulamentação de imunidade tributária. Citada norma também tem sido alvo de questionamentos, em 14 de dezembro de 2023, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e outros autores apresentaram a ADI 7563, que questiona a constitucionalidade da norma. A ação busca a declaração de inconstitucionalidade formal e material da LC nº 187/21, alegando que a lei impõe condições excessivas e burocráticas para que as entidades do Terceiro Setor possam acessar a imunidade tributária prevista na Constituição.

A peça processual questiona dispositivos que, do artigo 9º ao artigo 28, estabelecem obrigações, como a manutenção de bolsas de estudo (conforme o § 1º do artigo 19, que assegura

a continuidade das bolsas até a conclusão do ensino médio ou do curso superior), a vedação de distinção entre alunos bolsistas e pagantes, e, sobretudo, a exigência da assinatura do Termo de Ajuste de Gratuidade dentro de 30 dias após a aferição dos requisitos, sob pena de cancelamento da certificação. A ação argumenta que tais dispositivos geram prejuízos sociais e econômicos, promovendo a burocratização, a “MEltização” das instituições e a transferência indevida de custos para os entes federados, o que comprometeria os recursos destinados a políticas públicas e à Previdência Social.

O debate jurídico sobre o CEBAS, instituído há mais de 20 anos, levanta as seguintes questões:

1. Necessidade de Lei Complementar: O CEBAS é uma certificação que permite o acesso à imunidade tributária, e, portanto, a regulamentação dessa matéria deve ser feita por lei complementar, conforme o entendimento do STF.
2. Impacto nas Entidades Educacionais: As exigências relacionadas à concessão de bolsas de estudo e à definição do perfil dos bolsistas têm impactado as entidades educacionais, limitando o acesso à imunidade tributária. Esse contexto gerou debates judiciais sobre o possível desvirtuamento do instituto da imunidade tributária.

Esta pesquisa entende que a imunidade tributária é um direito das organizações. No entanto, a imunidade das contribuições sociais, prevista no art. 195, §7º da CF, é distinta da imunidade dos impostos (art. 150, VI, c, CF), que se aplica às instituições de ensino sem a exigência da concessão de bolsas de estudo. A qualificação entidade beneficente constante no texto constitucional exige uma entrega adicional à sociedade, o que demonstra a pertinência da regulamentação da matéria pela LC nº 187/2021. Contudo, reconhecemos que o debate sobre o impacto das exigências contidas na LC 187/2021 sobre as organizações é legítimo e precisa ser enfrentado pelo Judiciário.

2.5 CEBAS em números

Sob o aspecto da imunidade tributária, a Demonstração de Gastos Tributários (2019-2024) aponta que, em 2021, o valor do gasto efetivo, via desonerações fiscais, das entidades filantrópicas certificadas pelo CEBAS na área da educação foi de R\$ 3.398.276.630 (Receita Federal do Brasil, 2024).

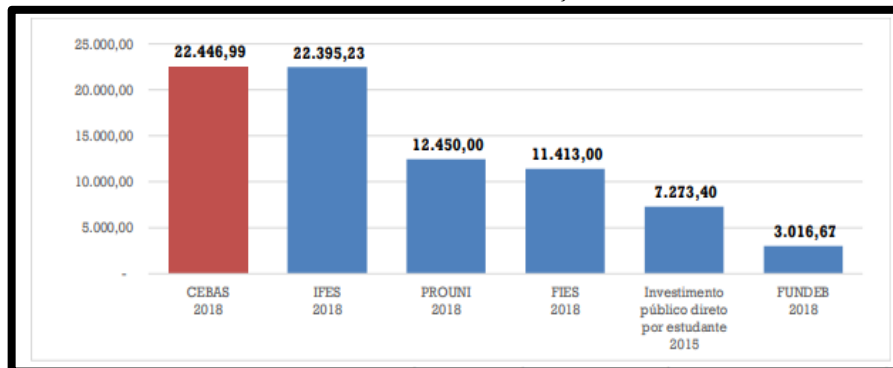
A Ponte Educa (2024), em relatório sobre o CEBAS-Educação, apresenta que, nos últimos 6 anos (2019-2024), o total estimado de gastos tributários em 2023 foi de R\$ 158,456

bilhões, dos quais R\$ 45,1 bilhões foram relacionados ao CEBAS-Educação. No entanto, esse valor não reflete o universo exclusivo das entidades certificadas pelo CEBAS, pois resulta da soma de duas espécies tributárias (arts. 150, VI, c e 195, §7º da Constituição Federal).

Do total de 815 mil Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ativas no Brasil (IPEA, 2021), 27.384 são certificadas pelo CEBAS. Na área da educação, são 4.961 entidades certificadas para a educação básica e 286 para o ensino superior (FONIF, 2022). De acordo com o FONIF, em 2020, o setor educacional com CEBAS ofertou 355 mil bolsas para alunos da educação básica e 423 mil bolsas para o ensino superior. Esses números ilustram a magnitude da política de certificação e sua importância social no apoio a ações educacionais.

Por outro lado, o relatório produzido pelo CMAP (Brasil, 2019) apontou que o custo anual de um bolsista CEBAS seria superior ao das demais políticas educacionais, como o FIES e o PROUNI. Segundo o documento, o custo médio anual por bolsista em 2018 foi estimado em R\$22.446,99 (R\$ 5.076.745.426 / 226.166 bolsas equivalentes). A seguir, apresenta-se comparativo extraído do referido relatório:

Quadro 8: Comparativo entre a estimativa de custo médio anual da CEBAS Educação e a de outras políticas de financiamento à educação



Fonte: CMAP, (2019).

O CMAP explica no relatório a metodologia utilizada para apresentar os valores de cada política:

Metodologia: **CEBAS**: estimativa de gastos tributários de 2018 (DGT 2017 bases efetivas: CPPS, CSLL e COFINS) dividida pela estimativa da quantidade de bolsas equivalentes feita pelo MEC, na Informação no 13/2020/DIRAP/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES-MEC (SEI/MEC 1947170, Proc. 00732.000530/2017-40); **IFES**: valor total liquidado em 2018 por todas as 63 universidades federais (SIOP: função 12; subfunção 122, 128, 131, 272, 331 e 364; grupo de despesa 1 e 3) dividido pela quantidade de alunos matriculados (CENSUP

2018: CO_IES, CO_ALUNO_CURSO (contagem), IN_MATRICULA (filtro: 1 situacao de matricula), TP_CATEGORIA_ADMINISTRATIVA (filtro: 1 Publica Federal), TP_ORGANIZACAO_ACADEMICA (filtro: 1 Universidade)); **FIES**: Avaliação Executiva do FIES, CMAP 2019-2020; **Investimento público direto por estudante**: estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, por Nível de Ensino - Valores Nominais - Brasil 2000-2015, divulgada pelo INEP; **PROUNI**: estimativa de gastos tributários de 2018 (DGT 2017 bases efetivas) dividida pela quantidade de bolsas equivalentes concedidas, resultado da soma da quantidade de bolsas integrais com a quantidade de bolsas parciais de 50% dividida por 2; e **FUNDEB**: Portaria Interministerial no 10, de 28/12/2017, do MEC e do MF.

A metodologia adotada pelo CMAP não possui elementos que viabilizem a comparabilidade dos dados na educação superior. A informação do CEBAS não está desagregada por tipo de ensino, mas sem dúvida o relatório evidencia a magnitude da política CEBAS-Educação, tanto em termos de impacto financeiro quanto na inclusão educacional.

Portanto, pode-se concluir que o CEBAS, por meio da imunidade tributária usufruída pelas entidades beneficentes, resulta em um financiamento indireto do poder público às entidades privadas (Brasil, 2019), que, em contrapartida, oferecem gratuidades, realizando ações sem ônus à população, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 187/2021.

2.6 CEBAS- Educação: Funcionamento, desafios e avanços

O CEBAS-Educação é analisado pela Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEBAS), unidade do Departamento de Políticas Regulatórias da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do MEC. Este fato já levanta o primeiro questionamento: seria a Secretaria especializada em Educação Superior a mais adequada para lidar com o CEBAS, que abrange tanto a educação básica quanto a superior?

Do ponto de vista normativo, observa-se que a Lei Complementar nº 187/2021 divide os requisitos de certificação em formais e relativos às contrapartidas.

2.6.1 Requisitos formais do CEBAS-Educação

Os requisitos formais envolvem documentos relacionados à constituição e funcionamento de estabelecimentos educacionais sem fins lucrativos.

A organização deve ser constituída na forma de pessoa jurídica sem fins lucrativos, podendo ser uma associação, fundação ou organização religiosa voltada para a educação, conforme tipos admitidos no Código Civil. A organização deve atuar no âmbito da educação formal e cumprir os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar no ano anterior ao protocolo do pedido de certificação.

Os dirigentes estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores não podem receber remuneração ou benefícios decorrentes de suas funções, exceto os dirigentes que atuam na gestão executiva, e desde que a remuneração siga limites específicos: deve ser inferior a 70% do teto do Poder Executivo federal, sem vínculo de parentesco até o terceiro grau com outros dirigentes ou associados, e com teto global (para todos os dirigentes executivos remunerados) de cinco vezes esse limite (Brasil, 2021).

Adicionalmente, as entidades devem aplicar integralmente suas rendas, recursos e superavit no território nacional para a manutenção e o desenvolvimento de seus objetivos institucionais. Também é exigido que mantenham escrituração contábil regular, incluindo o registro segregado de receitas e despesas relacionadas à gratuidade, conforme as normas do Conselho Federal de Contabilidade e a legislação fiscal vigente. É vedada a distribuição de resultados, dividendos, patrimônio ou quaisquer benefícios a associados, dirigentes ou terceiros, direta ou indiretamente. Qualquer atividade que gere receita deve ser segregada contabilmente, e a imunidade tributária das contribuições sociais não pode ser transferida a terceiros (Brasil, 2021).

As entidades precisam apresentar regularidade fiscal por meio de certidões negativas ou positivas com efeito de negativam, relativas a tributos federais e ao FGTS. Os documentos comprobatórios de recursos e operações patrimoniais devem ser mantidos por pelo menos 10 anos, e as demonstrações contábeis devem ser auditadas por profissionais habilitados, caso a receita bruta anual da entidade ultrapasse o limite da Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2021).

Os atos constitutivos da entidade devem prever a destinação de seu patrimônio remanescente, em caso de dissolução, para entidades beneficentes certificadas (CEBAS) ou públicas (Brasil, 2021).

Para comprovação da atuação no âmbito da educação, a entidade deve possuir autorização de funcionamento para atuar na educação básica ou credenciamento do MEC para atuar na educação superior. Também é exigido que a organização tenha respondido ao Censo Escolar e atenda padrões mínimos de qualidade, sendo esses autodeclaratórios.

2.6.2 Contrapartidas do CEBAS-Educação

A legislação também detalha as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas entidades conforme o nível ou modalidade de ensino. No caso da educação básica e da educação profissional, as entidades devem conceder, anualmente, bolsas de estudo conforme as seguintes proporções:

- 1 bolsa de estudo integral para cada 5 alunos pagantes;
- Ou, no mínimo, 1 bolsa de estudo integral para cada 9 alunos pagantes, mais bolsas parciais de 50% de gratuidade, para atingir o número mínimo de bolsas exigido, devendo manter a equivalência de 2 bolsas parciais para cada 1 bolsa integral (Brasil, 2021).

Além disso, a legislação permite que até 25% do total das bolsas de estudo integrais sejam substituídas por benefícios complementares, desde que esses benefícios estejam direcionados para promover o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso do estudante na instituição de ensino, alinhando-se com as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2021).

No ensino superior, com a presença do PROUNI, as proporcionalidades das bolsas seguem a mesma lógica aplicada na educação básica ou profissional, com a diferença de que parte das bolsas deve ser vinculada ao PROUNI (Brasil, 2021).

Já no ensino superior sem PROUNI, a organização deve ofertar mais bolsas, sendo-lhe exigido 1 bolsa de estudo integral para cada 4 alunos pagantes. E, nos mesmos termos dos outros níveis de ensino, é permitido conceder bolsas parciais de 50%, desde que, no mínimo, 1 bolsa integral seja concedida para cada 9 alunos pagantes. Também é permitida a concessão de benefícios complementares até o limite de 25% do total das bolsas de estudo exigidas (Brasil, 2021).

Existe a possibilidade de substituir até 25% das bolsas de estudo integrais por benefícios complementares. Esses benefícios devem estar focados em promover o acesso, permanência, aprendizagem e conclusão do curso do estudante. São definidos três tipos de benefícios:

- **Benefício Tipo 1:** Exclusivo para o aluno bolsista, abrangendo apoio com transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação (Brasil, 2021);

- **Benefício Tipo 2:** Destinado ao aluno e sua família, com o objetivo de apoiar o estudante na permanência e aprendizagem, contribuindo para a conclusão do curso (Brasil, 2021);
- **Benefício Tipo 3:** Projetos de educação integral para alunos da educação básica em escolas públicas situadas em áreas de vulnerabilidade social. Esses projetos visam ampliar a jornada escolar e oferecer apoio adicional ao aluno (Brasil, 2021).

Esses benefícios proporcionam uma abordagem integral, indo além da simples oferta de bolsas de estudo. A legislação busca garantir que o estudante tenha acesso a um suporte social e educacional abrangente, o que facilita sua inclusão e continuidade nos estudos, além de melhorar as condições de permanência no ambiente educacional. Observe o quadro abaixo com detalhes:

Quadro 9: Requisitos CEBAS

Formais	Contrapartidas
● Natureza jurídica sem fins lucrativos; ● Atuar na educação formal; ● cumprir os requisitos no exercício anterior ao protocolo; ● obter autorização de funcionamento expedida pela autoridade executiva competente; ● informar anualmente os dados referentes à instituição ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ● atender a padrões mínimos de qualidade aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pela autoridade executiva federal competente.	● Concessão de bolsas de estudos por meio de processo transparente e pautado pelo princípio da universalidade²¹; ● Direcionar a ação a estudantes em situação de vulnerabilidade social, ou seja, bolsa de estudo integral a aluno cuja renda familiar bruta mensal per capita não exceda o valor de um e meio (1,5) salário-mínimo. Já a bolsa de estudo parcial (50%) de gratuidade a aluno cuja renda familiar bruta mensal per capita não exceda o valor de três (03) salários-mínimos. ● Possibilidade de substituir 25% das bolsas de estudos por benefícios visando assegurar a permanência do bolsista no ensino.

Fonte: Elaboração própria em 2023 a partir de BRASIL, (2021).

²¹ Art. 18. Para fazer jus à imunidade, a entidade com atuação na área da educação cujas atividades sejam de oferta de educação básica, de educação superior ou de ambas, deve atender ao disposto nesta Seção e na legislação aplicável.[...] § 2º Para os fins desta Lei Complementar, o atendimento ao princípio da universalidade na área da educação pressupõe a seleção de bolsistas segundo o perfil socioeconômico, sem qualquer forma de discriminação, segregação ou diferenciação, vedada a utilização de critérios étnicos, religiosos, corporativos, políticos ou quaisquer outros que afrontem esse perfil, ressalvados os estabelecidos na legislação vigente, em especial na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Como se pode observar, a política CEBAS-Educação tem como foco central a distribuição de bolsas de estudo, conduzida diretamente pelas instituições de ensino, sem qualquer intermediação direta do poder público. O papel do Ministério da Educação (MEC) restringe-se à verificação do cumprimento dos requisitos legais da política, tanto no momento de obtenção da certificação quanto durante a renovação e na supervisão contínua ao longo da vigência da certificação.

A política CEBAS-Educação exige que as entidades educacionais realizem um processo de seleção transparente e amplamente divulgado para a concessão das bolsas de estudo (Brasil, 2021). Esse processo deve ser criterioso e envolver a avaliação das condições socioeconômicas dos bolsistas, sendo realizado com base em documentação comprobatória, além de permitir, quando necessário, a realização de visitas domiciliares.

Os critérios de renda *per capita* são fundamentais para a escolha dos bolsistas e estão diretamente ligados ao valor da bolsa:

- Bolsas integrais: Para que um estudante seja contemplado com bolsa integral, o grupo familiar do candidato deve ter uma renda per capita de até 1,5 salários-mínimos (Brasil, 2021);
- Bolsas parciais (50% de gratuidade): Para as bolsas parciais, o limite de renda per capita é de até três salários-mínimos (Brasil, 2021).

Esses critérios visam garantir que a política CEBAS-Educação favoreça os estudantes com maior vulnerabilidade socioeconômica, assegurando que as bolsas de estudo sejam direcionadas, principalmente, àqueles que mais necessitam de apoio para acessar e concluir sua formação educacional.

Essa estrutura de concessão de bolsas, centrada na autonomia das instituições de ensino, reforça a independência dessas entidades no processo, enquanto o MEC atua como regulador e fiscalizador, garantindo que os requisitos legais sejam seguidos corretamente e que as políticas públicas de inclusão e assistência social sejam respeitadas e efetivamente implementadas.

As bolsas de estudo podem ser canceladas a qualquer tempo em caso de constatação de falsidade nas informações prestadas pelo bolsista ou por seus pais, ou responsáveis, ou de inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis (Brasil, 2021). Essa estrutura permite maior autonomia para as entidades em definir como e quando aplicar a política de bolsas, dentro dos limites estabelecidos, mas exige também

uma maior responsabilidade quanto ao acompanhamento das bolsas concedidas e ao controle dos requisitos da imunidade tributária. A liberdade de condução no processo de escolha dos bolsistas é amplamente criticada (Oliveira Júnior, 2022; Ponte Educa, 2024; CGU, 2019 e CMAP, 2020), ignorando que a relação pressupõe respeito à autonomia associativa e não intervenção estatal nas organizações, garantias constitucionais, desde que o fim — bolsas de estudo para o público definido em lei complementar — seja alcançado.

O artigo 25 da Lei Complementar nº 187/2021 esclarece que a bolsa de estudo abrange semestre ou anuidade escolar, sendo proibida a cobrança de taxas de qualquer natureza. Isso possibilita que o estudante em situação de vulnerabilidade social tenha acesso à educação sem custos adicionais, reforçando o caráter inclusivo da política (Brasil, 2021). A legislação, no entanto, não evidencia se atividades extraescolares, passeios e outras atividades seriam alcançadas pela bolsa e se haveria apoio ao material escolar, havendo aqui uma omissão legislativa sobre até onde vai a obrigação legal da entidade para com o bolsista, ou até onde os bolsistas poderiam demandar das organizações.

O princípio da universalidade do atendimento, conforme estabelecido na legislação das entidades beneficentes, assegura que os serviços prestados sejam acessíveis a toda a coletividade, vedando qualquer exclusividade de atendimento a grupos restritos, como associados ou categorias profissionais (Brasil, 2021). Portanto, uma escola com gratuidade, somente, para familiares dos seus fundadores ignora a universalidade do atendimento. No âmbito da educação, esse princípio exige ainda que a seleção de bolsistas seja pautada exclusivamente em critérios socioeconômicos, proibindo qualquer forma de discriminação baseada em fatores étnicos, religiosos, corporativos ou políticos. Essa determinação visa garantir que o benefício atinja aqueles que realmente necessitam, promovendo igualdade de acesso à educação sem restrições indevidas. A legislação admite exceções, como as cotas raciais e sociais da Lei nº 12.711/2012, reforçando o compromisso com a inclusão e a justiça social dentro dos parâmetros legais (Brasil, 2021).

As entidades beneficentes têm a responsabilidade de garantir a oferta de vagas na forma e quantidade exigidas, respeitando prazos compatíveis com o início do período letivo ou a legislação aplicável. Além disso, devem assegurar que a distribuição das vagas seja feita de maneira isonômica, observando os critérios estabelecidos no plano anual de atendimento, o que reforça a necessidade de um processo transparente e equitativo (Brasil, 2021).

O cumprimento dos requisitos legais é observado pelo MEC durante a análise do processo CEBAS, com informações referentes ao exercício anterior ao protocolo. Caso falem

documentos ou informações, o MEC pode lavrar diligências ou solicitar manifestação da organização (Brasil, 2021). Também é possível a verificação do cumprimento dos requisitos durante a vigência do CEBAS, por meio da supervisão ordinária, onde anualmente as organizações informam a quantidade de bolsas ofertadas (Brasil, 2021).

Além disso, está previsto que o MEC deverá elaborar um plano anual de ação para supervisionar as entidades, apresentando metas e critérios de elegibilidade. Fora isso, o órgão também pode receber representação do gestor municipal, distrital ou estadual da educação, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda, dos conselhos de acompanhamento e de controle social, do Tribunal de Contas da União ou do Ministério Público, diante da constatação de práticas irregulares pela entidade com CEBAS. Nesse caso, será aberto um procedimento administrativo, assegurando contraditório e ampla defesa para averiguação dos fatos imputados à organização (Brasil, 2021).

2.6.3 Instrução do processo CEBAS: Ausência de abordagem sobre a permanência

O processo CEBAS de acordo com o Decreto nº 11.791/2023 é instruído com documentos para verificar a natureza jurídica da organização (estatuto), seus representantes legais (ata de eleição de dirigentes); regularidade fiscal e regulatório (Certidões negativa de débito, de regularidade do FGTS, autorização/credenciamento para oferta de ensino; declarações), documentos contábeis (DRE, NE, BP, DMPL, DFC e parecer de auditoria independente, se a receita anual for superior a R\$ 4.800,00) e documentos comprobatórios da oferta de bolsa. Vejamos:

Art. 47. O requerimento de concessão ou de renovação da certificação deverá ser protocolado junto ao Ministério da Educação, pela entidade mantenedora, em sistema de informações próprio, acompanhado:

I - dos documentos previstos no art. 5º;

II - da identificação dos integrantes do corpo dirigente de cada instituição de ensino mantida, com a descrição de suas experiências acadêmicas e administrativas;

III - do relatório de execução anual relativo ao exercício anterior ao do requerimento, nos termos do disposto no art. 65;

IV - do ato de credenciamento expedido pela autoridade executiva competente, para cada instituição de ensino mantida, conforme o nível de ensino em que atua; e

V - de declaração de que as instituições de ensino mantidas:

a) informam anualmente seus dados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, conforme o disposto no inciso II do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 187, de 2021; e

b) atendem a padrões mínimos de qualidade aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pela autoridade executiva federal competente, conforme o disposto no inciso III do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 187, de 2021.

§ 1º O modelo da declaração de que trata o inciso V do **caput** será estabelecido pelo Ministério da Educação.

§ 2º A declaração de que trata o inciso V do **caput** sujeita-se à validação pela autoridade certificadora, com base nos dados, quando houver, do Censo Escolar da Educação Básica, do Censo da Educação Superior e do Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior (Brasil, 2023).

O art. 3º da Lei Complementar nº 187/2021 exigido no Decreto 11. 791 fazem referência aos requisitos da imunidade tributária:

Art. 3º Farão jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal as entidades beneficentes que atuem nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, certificadas nos termos desta Lei Complementar, e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - não percebam seus dirigentes estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, das funções ou das atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

II - apliquem suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

III - apresentem certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como comprovação de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

IV - mantenham escrituração contábil regular que registre as receitas e as despesas, bem como o registro em gratuidade, de forma segregada, em consonância com as normas do Conselho Federal de Contabilidade e com a legislação fiscal em vigor;

V - não distribuam a seus conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores seus resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto, e, na hipótese de prestação de serviços a terceiros, públicos ou privados, com ou sem cessão de mão de obra, não transfiram a esses terceiros os benefícios relativos à imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

VI - conservem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem e o registro de seus recursos e os relativos a atos ou a operações realizadas que impliquem modificação da situação patrimonial;

VII - apresentem as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade, quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pelo inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

e

VIII - prevejam, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidades beneficentes certificadas ou a entidades públicas (Brasil, 2021).

Logo, percebe-se que apesar da LC 187/2021 prever benefícios básicos à permanência do bolsista (Benefícios Tipo 1, 2 e 3), inexistente verificação qualitativa desse fator estabelecida na legislação. Os instrumentos utilizados pelo MEC (Conferência de documentos) e Nota Técnica elaboradas também são omissos em relação à análise da permanência.

A incipiente literatura sobre CEBAS demonstra-nos os desafios dessa política:

Quadro 10: Desafios CEBAS de acordo com a literatura

Autores	Conclusões
Zanatta e Scheffer (2021)	- Destaca que a expansão dos critérios para obtenção do CEBAS levou a uma diminuição na receita da previdência social, afetando os serviços de saúde e assistência social.
	- Os autores enfatizam a necessidade de regulamentações e fiscalizações mais claras para garantir que os benefícios proporcionados a essas entidades não comprometam a sustentabilidade financeira do SUS.
Santana <i>et al.</i> (2020)	- A pesquisa concluiu que a divulgação das demonstrações financeiras pelas Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL) certificadas como Entidades de Assistência Beneficente em Feira de Santana está apenas parcialmente em conformidade com os padrões do ITG 2002 (R1).
	- Das cinco entidades analisadas, apenas duas demonstraram um nível razoável de transparência em seus relatórios financeiros, com uma entidade não fornecendo divulgações completas para o ano de 2016.
	- Os resultados indicam uma falta de priorização nas áreas de gestão administrativo-financeira em relação à preparação e divulgação de informações contábeis para fins de prestação de contas.
Oliveira Junior (2022)	- O artigo conclui que a política de certificação educacional do CEBAS é influenciada por uma interação complexa de vários atores, incluindo entidades filantrópicas, membros do governo e organizações da sociedade civil, o que cria uma arena competitiva de interesses.
	- Ele destaca a necessidade de melhores mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir a conformidade e a eficácia do processo de certificação, já que os sistemas atuais são inadequados.
	- A pesquisa enfatiza a importância de integrar os setores público e privado nas políticas educacionais, ao mesmo tempo em que aborda os desafios impostos pelas influências neoliberais na educação pública.
	- No geral, o estudo exige uma abordagem mais participativa na avaliação de políticas para aumentar a transparência e a responsabilidade.
Pinheiro e D'Angelo (2021)	- O estudo identifica cinco antecedentes e quatro consequências da obtenção e renovação da certificação CEBAS, destacando vulnerabilidades que podem afetar sua legitimidade.
	- Enfatiza a importância das práticas contábeis e da conformidade com o ITG 2002 para aumentar a credibilidade e a transparência das Organizações do Terceiro Setor (OTS).
	- A pesquisa sugere que a certificação CEBAS facilita parcerias com entidades públicas e melhora a imagem da OTS, o que pode levar a uma maior mobilização de recursos.
	- Também exige treinamento adicional para profissionais de contabilidade para apoiar a OTS no cumprimento dos requisitos de certificação.
Meireles Honorato (2022)	- O estudo conclui que os assistentes sociais desempenham um papel crucial no programa de filantropia do CEBAS em instituições educacionais privadas, particularmente na abordagem de questões sociais e na garantia de direitos educacionais.
	- Identifica a necessidade de assistentes sociais construírem conexões que promovam a cidadania das partes envolvidas, destacando sua contribuição para a inclusão social por meio de programas de bolsas de estudo.
	- A pesquisa enfatiza a importância de compreender o contexto socioeconômico dos estudantes para desenvolver estratégias de intervenção eficazes com o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais.

	- No geral, as descobertas ressaltam a importância do trabalho social na melhoria do acesso educacional para estudantes economicamente desfavorecidos.
Pasin <i>et al.</i> (2022)	- O artigo conclui que os novos requisitos estabelecidos pela Lei Complementar n. 187/2021 em relação à certificação de entidades beneficentes e aos procedimentos de imunidade tributária necessitam de uma análise crítica para garantir a conformidade constitucional e evitar futuras disputas com as autoridades fiscais.
	- Enfatiza que a lei não deve impor restrições às imunidades constitucionais e que a interpretação dos propósitos essenciais deve se alinhar às disposições constitucionais, em vez de infringi-las.
	- Além disso, destaca a necessidade de clareza na lei para evitar que incertezas legais afetem as operações das organizações de caridade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Zanatta e Scheffer (2021); Santana *et al.* (2020); Oliveira Junior (2022); Pinheiro e D'Angelo (2021); Meireles e Honorato (2022) e Pasin *et al.* (2022).

Ao exigir a distribuição de bolsas integrais e parciais, com a possibilidade de benefícios complementares, essa política busca não apenas proporcionar acesso à educação, mas também sinaliza que esse acesso pode ser articulado com ações de permanência dos alunos, com o objetivo de garantir o sucesso na conclusão de seus cursos. No entanto, a existência de previsão legal sobre a admissibilidade da concessão de benefícios não é suficiente para proteger todos os bolsistas que necessitam de apoio, tampouco serve de estímulo para que as entidades adotem tais medidas. A exigência de transparência no processo de seleção e a rigorosa verificação das condições socioeconômicas dos bolsistas asseguram que o foco da política seja cumprido de maneira a alcançar o público-alvo dela, mas não há indução da política para ações de permanência.

2.7 Análise institucional do CEBAS-Educação

A política CEBAS-Educação é objeto de constante fiscalização do poder público. Destaca-se aqui a avaliação conduzida pela CGU envolvendo aspecto tributário, efetiva oferta de bolsas, cumprimento das obrigações de transparência das entidades e os resultados da política pública²². O quadro abaixo apresenta os principais achados e recomendações do órgão:

²² Disponível em: https://www.gov.br/mec/ptbr/media/auditorias/processos_seb/relatorio_de_auditoria_2018.pdf
Acesso em: 20 jan. 2025.

Quadro 11: Análise CGU sobre CEBAS-Educação

Aspecto Avaliado	Achados	Recomendações
Renúncia Tributária	1. Extensão do benefício fiscal a atividades alheias à educação, saúde ou assistência social, desvirtuando a política pública. 2. Certificação ativa de entidades que exercem atividades comerciais ou empresariais. 3. Ausência de controle pela RFB sobre o cumprimento dos requisitos de isenção no momento da concessão. 4. Sigilo fiscal dificulta a fiscalização e análise de custo-benefício da renúncia tributária.	1. Revisar a legislação para limitar a renúncia às atividades diretamente relacionadas à educação, saúde ou assistência social. 2. Fortalecer o controle da RFB sobre a concessão de isenções, integrando a certificação e a verificação de requisitos fiscais. 3. Ampliar a transparência pública sobre as informações fiscais das entidades certificadas, respeitando limites legais.
Efetiva Oferta de Bolsas	1. Ausência de dados confiáveis e atualizados sobre a quantidade de bolsas ofertadas e os bolsistas. 2. Critérios declaratórios na certificação permitem desvios e fraudes. 3. Direcionamento de bolsas a alunos fora da faixa de vulnerabilidade socioeconômica. 4. Limite de renda para elegibilidade elevado, abrangendo famílias fora da maior vulnerabilidade. 5. Falta de monitoramento informatizado prejudica o controle e a avaliação.	1. Implementar sistema informatizado para monitoramento da oferta de bolsas e cruzamento de dados com outras bases de informação. 2. Redefinir critérios de elegibilidade, alinhando-os à vulnerabilidade real e incluindo desempenho acadêmico. 3. Realizar auditorias periódicas para verificar a alocação correta das bolsas.
Transparência	1. Informações fiscais das entidades são protegidas por sigilo, dificultando a fiscalização pública e a análise de resultados. 2. Mecanismos de prestação de contas e transparência financeira pouco eficazes. 3. Dados limitados sobre a condição de beneficente e as bolsas ofertadas pelas entidades certificadas.	1. Ampliar os requisitos de transparência, incluindo a divulgação pública de informações sobre bolsas ofertadas e os critérios de seleção. 2. Estabelecer obrigações claras para prestação de contas detalhadas pelas entidades certificadas. 3. Criar plataformas acessíveis para consulta pública das informações financeiras e operacionais das entidades.
Resultados da Política Pública	1. Concentração de entidades certificadas no Sul e Sudeste, com escassez de instituições no Norte e Nordeste, agravando desigualdades regionais. 2. Custo elevado da política em comparação a outras iniciativas de financiamento educacional. 3. Falta de evidências sobre impacto na redução da desigualdade de acesso à educação. 4. Resultados inconsistentes em relação aos objetivos da política pública.	1. Reavaliar os critérios de distribuição geográfica das certificações para ampliar a cobertura em regiões mais vulneráveis. 2. Realizar estudos periódicos para mensurar os impactos da política na redução das desigualdades e no acesso à educação. 3. Vincular o benefício tributário à quantidade e ao valor das bolsas efetivamente ofertadas.

Recomendações Gerais	—	1. Reformular o desenho da política para garantir maior retorno social e alinhamento aos objetivos educacionais. 2. Fortalecer a governança, integrando os órgãos responsáveis pela certificação e supervisão. 3. Priorizar a transparência e a prestação de contas públicas como mecanismo essencial para credibilidade e controle. 4. Promover auditorias regulares e integradas entre MEC e RFB.
-----------------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria a partir de CGU (2019).

Em 2020, o Ministério da Economia divulgou um relatório de avaliação de políticas públicas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CEBAS – Educação foi uma das políticas públicas avaliada pelo Conselho²³.

O objetivo da avaliação foi o de elaborar um diagnóstico executivo, nos moldes do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil, a fim de subsidiar os trabalhos do CMAP e identificar oportunidades de melhoria no marco legal da política pública. O quadro abaixo apresenta as deficiências apontadas pelo referido relatório²⁴.

Quadro 12: Análise CMAP sobre CEBAS-Educação

Tópico avaliado	Resultado da avaliação
Desenho	1) os critérios de elegibilidade para bolsas de estudo não representam a parcela da população de maior vulnerabilidade econômica; 2) os indicadores acompanhados referem-se apenas a aspectos internos da repartição, limitando-se a medir a produção de decisões e o estoque de processos; 3) o período de usufruto da imunidade não coincide, necessariamente, ao período em que a entidade atende aos requisitos; 4) o benefício tributário não varia em função da quantidade ou do valor das bolsas concedidas, mas sim em função do montante de tributos que a entidade deixa de recolher, estendendo-se a atividades industriais ou comerciais por ela exercidas, acarretando desvirtuamento da política pública; e 5) o único incentivo da política aos estudantes diz respeito à declaração de renda, único critério de elegibilidade; não há exigência de desempenho acadêmico ou afim.

²³ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/nota-imprensa-cebas-educacao> Acesso em: 17 jan. 2025.

²⁴ Ibid.

Implementação	1) admissão, de instituições de ensino com atuação no mercado privado de educação, mediante concessão de bolsas de estudo, além das instituições que operam de forma gratuita, afastando-se da perspectiva inicial da política pública: serviços assistenciais por filantropia; 2) demorado tempo médio de análise e levado estoque de processos, resultando em riscos de prejuízo à efetividade da política e ao erário público; 3) o sistema informatizado de gestão, indisponível desde 2014, ainda não foi desenvolvido, mesmo após reiteradas recomendações da CGU e do TCU; 4) não existem dados acerca das bolsas ou dos bolsistas, o que torna difícil avaliar os custos da política e a contribuição dela na expansão de matrículas; a certificação é concedida mediante a simples declaração da entidade no sentido de que concede a proporção de bolsas exigida; 5) foi instituído mecanismo de persuasão à adesão em programa de governo – PROUNI – que resulta em contraprestação incoerente, na qual a entidade beneficente que aderir ao PROUNI receberá mais benefícios fiscais em troca de conceder menos bolsas de estudo; e, 6) não há atuação do MEC na divulgação e na seleção de bolsistas, o que favorece a seleção de estudantes segundo os interesses da entidade, muitas vezes ignorando os limites de renda.
Governança	1) a SESU e a SEB, unidades finalísticas do MEC, não se apropriaram da política, acolhida apenas pela SERES, o que faz prevalecer o caráter processual e a falta de governança das bolsas de estudo, que ficam à disposição das entidades privadas; 2) não há estratégia estabelecida, ou seja, são as entidades certificadas que definem quantas bolsas serão oferecidas, onde, em quais cursos, para quais estudantes e, indiretamente, o montante de gastos tributários; 3) não há controle adequado da política: o controle de elegibilidade dos estudantes é de responsabilidade da entidade beneficente, que o exerce com conflito de interesses; não há controle estatal quanto à existência e destinação das bolsas; e o controle dos requisitos de certificação, apesar da demasiada burocracia, não impedem a certificação ativa de entidades sem os requisitos necessários; 4) não há razoável coordenação das políticas públicas de educação, notadamente quanto à aquisição de vagas e à divulgação e seleção de estudantes; políticas públicas similares são geridas por

	Secretarias diferentes, que não compartilham recursos e informações; e 5) os mecanismos de prestação de contas e de transparência são pouco eficazes, especialmente no que se refere às informações financeiras da política, protegidas por sigilo fiscal.
Resultados e impactos	1) os estabelecimentos educacionais da rede de entidades beneficentes se concentram no eixo Sul-Sudeste, principalmente em São Paulo; os estados do Norte e Nordeste têm, em média, dez vezes menos estabelecimentos educacionais do que os Estados do Sul e Sudeste; 2) não existem dados ou estudos que mensurem os impactos da CEBAS Educação na desigualdade de acesso, finalidade da intervenção estatal; 3) sob uma perspectiva financeira, a CEBAS Educação privilegia as regiões de maior renda per capita e de menor desigualdade de renda, o que é capaz de agravar desigualdades regionais; e 4) não existem dados que permitam calcular com precisão o custo médio de um bolsista CEBAS, mas as estimativas existentes indicam que esse custo é bastante elevado em comparação ao de outras políticas públicas de financiamento à educação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CMAP (2020).

A análise conjunta da CGU e do CMAP sobre o CEBAS-Educação revela preocupações recorrentes quanto à transparência, à eficácia e ao custo-benefício dessa política pública que demandam ajustes para alcançar o objetivo da política

A política CEBAS-Educação se apresenta como um instrumento estratégico para garantir o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda na educação básica e superior em contrapartida, às imunidades tributárias concedidas às entidades certificadas (CGU, 2019). Contudo, conforme os dados das avaliações conduzidas pela CGU e pelo CMAP, há evidências de fragilidades no desenho e na implementação da política, que impactam diretamente sua capacidade de cumprir os objetivos pretendidos.

A fiscalização realizada pela CGU e o CMAP não se limita ao mero controle dos resultados da política. A partir das diretrizes dos artigos 70 e 74 da CF que lhes assegura o exercício do controle gerencial, adentram aspectos do mérito da política, questionando, inclusive o desenho institucional. De acordo com Conti (2011):

O controle interno é necessário para avaliar, medir e controlar as atividades do órgão da Administração Pública, de forma independente, prestando assessoria à alta administração. Tem a finalidade de constatar a eficiência, efetividade, eficácia, legalidade e legitimidade das atividades administrativas e financeiras exercidas pelos diversos componentes do órgão em questão, realizando o acompanhamento das políticas traçadas pelo gestor, e dar subsídios para correções, ajustes e aperfeiçoamentos voltados a atingir as metas, além de fornecer informações úteis e necessárias para a tomada de decisões. (Conti, 2011, p. 207)

Nesse sentido, percebe-se que o controle da Administração Pública possui arranjo mais robusto, onde o monitoramento da política tem por atribuição verificar o cumprimento das diretrizes legais, com vistas à maximização de suas diretrizes, o que possibilita o redesenho da política em relação ao público-alvo e entidades beneficentes.

Inovações buscando direcionar o CEBAS-Educação para outro perfil de vulnerabilidade ou que tentam reduzir a autonomia das entidades beneficentes, são vistas com preocupação ao distanciar o público do CEBAS-Educação das demais políticas de acesso como o PROUNI e o FIES, afastando o CEBAS do compromisso de alcançar a Meta 12 do PNE, em que se objetiva a maior cobertura de jovens na educação superior. A vulnerabilidade para o PNE é, sobretudo, ser jovem e estar fora da rede regular de ensino, dissociando a bolsa dos critérios de miserabilidade, como tenta redirecionar os órgãos de fiscalização. Ainda, a orientação de centralizar o processo de seleção dos bolsistas na União rompe com a ideia de parceria, tornando as entidades beneficentes meras cumpridoras de política pública, onde deveríamos ter um cenário de parceria.

A implementação da política também enfrenta desafios significativos. A falta de dados atualizados e confiáveis sobre as bolsas ofertadas e os bolsistas dificulta a mensuração do impacto real da política. A análise do CMAP revelou que a certificação das entidades se baseia, muitas vezes, em manifestações autodeclaratórias das entidades, sem a devida validação por mecanismos robustos de supervisão, o que poderia permitir desvios no uso das imunidades tributárias, reduzindo a efetividade da política pública no contexto educacional (CMAP, 2020).

Em termos de resultados, o impacto regional da política é desigual. As entidades certificadas estão concentradas majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste, com menor presença nas regiões Norte e Nordeste, agravando desigualdades regionais já existentes (CGU,

2019). Essa distribuição assimétrica reflete a dificuldade da política em atingir um público mais vulnerável nas áreas menos favorecidas, o que compromete seu objetivo de inclusão social.

Com base nesses aspectos, percebe-se que, embora a política CEBAS-Educação tenha potencial para promover acesso e permanência, seus desafios estruturais e operacionais limitam sua eficácia no contexto nacional. A reorganização do MEC voltando-se ao monitoramento da política é fundamental para que essa possa efetivamente ampliar o acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo que acolhe e mantém os bolsistas no sistema educacional brasileiro.

A presente pesquisa, a partir desses achados da CGU e CMAP, avança ao trazer recomendações sobre transparência, produção de dados e ações para a permanência do estudante bolsista, fortalecendo o monitoramento da política CEBAS-Educação e possibilitando a construção de indicadores além do valor da imunidade usufruída.

No ponto em que o relatório reafirma a importância de focalizar os recursos públicos nos estudantes mais necessitados, considera-se que esta pesquisa pode contribuir ao levantar informações sobre a influência do CEBAS no acesso, inclusão e permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade no sistema educacional brasileiro.

Em síntese, vimos que o CEBAS-Educação, ao longo dos anos, passou por diversas modificações legislativas com o objetivo de alinhar a atuação das entidades certificadas às políticas públicas voltadas para a inclusão social e educacional. A certificação concede imunidade tributária às entidades que atendem a requisitos específicos, como a oferta de bolsas de estudo para estudantes com perfil socioeconômico compatível com a LC 187/2021, permitindo alcançar pessoas em situação de vulnerabilidade social. Contudo, o processo de concessão e renovação dessa certificação tem sido alvo de questionamentos judiciais e de monitoramento de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à exigência de contrapartidas e à transparência na gestão das bolsas de estudo.

CAPÍTULO 3. OLHAR SOBRE ACESSO, INCLUSÃO E PERMANÊNCIA NA POLÍTICA CEBAS-EDUCAÇÃO

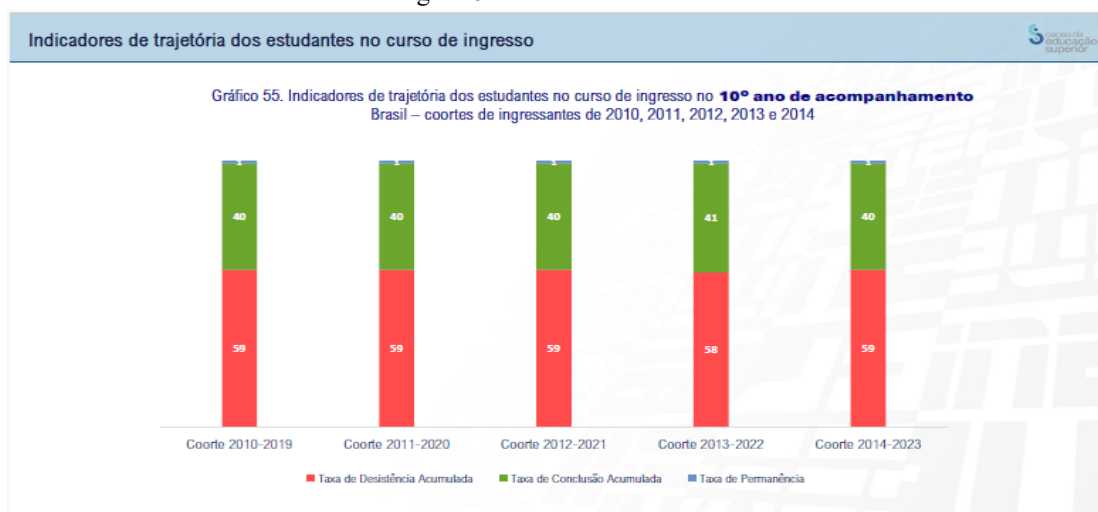
“Quando ganhei uma bolsa para graduação em tempo integral me vi imersa em um problema, como cursaria a Faculdade? O Centro de apoio ao bolsista da IES se restringiu a disponibilizar um microondas para esquentar uma marmita. Para conseguir chegar até a faculdade, tive que me matricular, irregularmente, no EJA para obter passe estudantil.” (Fala de uma bolsista nos anos 90)

Neste capítulo, discute-se o CEBAS-Educação como uma política voltada para assegurar tanto o acesso quanto a permanência e a conclusão de estudantes em situação de vulnerabilidade social. A análise foi realizada a partir de subsídios obtidos de formulários e entrevistas com o objetivo de colher a visão de cada ator envolvido na execução e acompanhamento da política.

3.1 Contextualização Histórica e Dados Recentes

O depoimento de uma bolsista dos anos 1990 no início deste capítulo ilustra desafios ainda reivindicados para os beneficiários da política CEBAS-Educação. As dificuldades de transporte, alimentação, bem como outras ações para se manter no ensino ainda afetam a permanência na vida acadêmica, é o que evidencia o Censo da Educação Superior (2024) ao revelar que a taxa acumulada de desistência atinge 59%. Veja a figura abaixo:

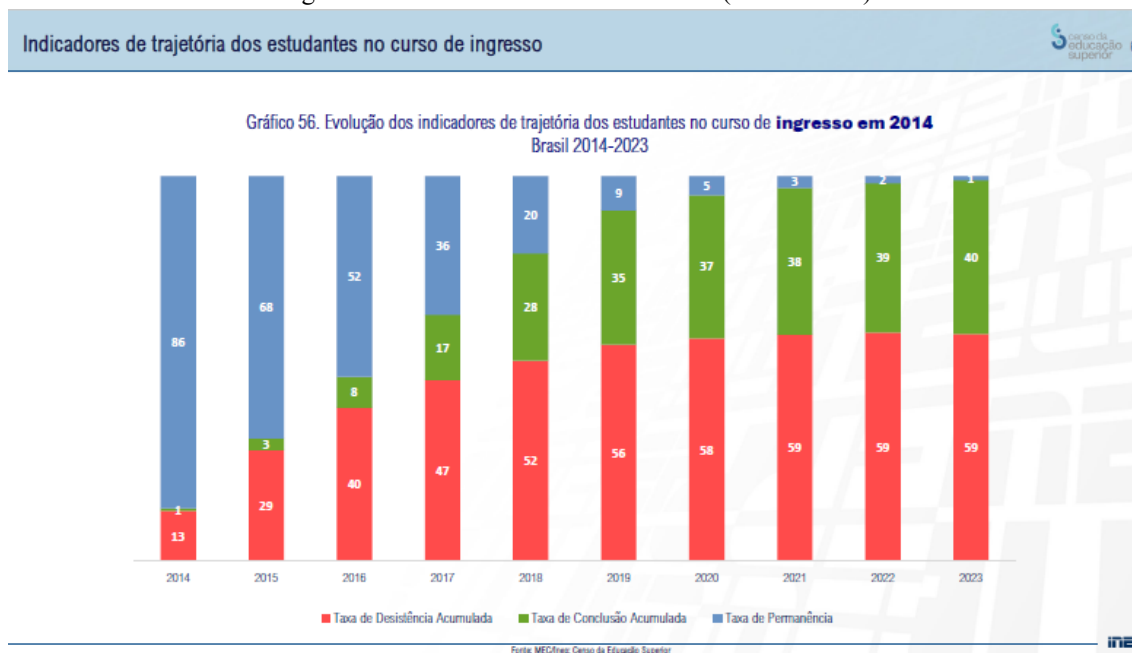
Figura 6: Taxa acumulado de desistência



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2024).

O detalhamento só da última Corte de ingressantes (2014-2023) demonstra-nos que a taxa de conclusão é baixa em 40%, onde 59% desistiram e 1% ainda permanece:

Figura 7: Taxa acumulado de desistência (2014 a 2024)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2024).

Avaliar esses dados do ponto de vista de políticas educacionais impõe entender quais os fenômenos sociais, pessoais e econômicos contribuem para a desistência para que se possa atuar na mitigação das causas, criando mecanismos de apoio acadêmico, social e financeiro para a permanência e conclusão dos cursos.

3.2 Política de permanência e assistência estudantil

“não se pode educar alguém com fome” (Parafraseando Betinho)

De acordo com Vargas e Heringer (2016), as políticas de permanência abrangem iniciativas que promovem a inserção plena do estudante na vida acadêmica, enquanto as políticas de assistência focam em garantir as condições mínimas para frequência às aulas, como transporte, alimentação e material didático. Vargas e Heringer (2016, p. 206), afirmam que:

As políticas de permanência possuiriam maior abrangência, incluindo aspectos relacionados a diferentes formas de inserção plena na universidade, como por exemplo, programas de iniciação científica e à docência, monitoria, apoio à participação em eventos, entre outras atividades.

As políticas de assistência estudantil estariam contidas nas políticas de permanência, mas teriam um foco mais específico nas ações necessárias para viabilizar a frequência às aulas e demais atividades acadêmicas. Assim, as políticas de permanência devem ser pensadas para todo e qualquer estudante universitário, enquanto as políticas de assistência se destinam àqueles em situação de vulnerabilidade, vivenciando circunstâncias que possam comprometer sua permanência, incluídas aí as dificuldades de ordem financeira (Vargas e Heringer, 2016, p. 206).

O CENSO da Educação Superior considera apoio social as ações praticadas na forma de benefícios concedidos ao aluno, na forma de moradia, transporte, alimentação, material didático ou bolsas (de trabalho ou permanência), com o objetivo de favorecer sua permanência na educação superior.

Sabemos que a evasão é resultado de múltiplos fatores, incluindo saúde mental, preconceito e dificuldades financeiras (Bernardo *et al.*, 2016; Felicetti e Fossatti, 2014). Essas questões demandam um olhar abrangente, que inclua medidas de acolhimento e fortalecimento da autoestima dos estudantes.

3.2.1 Programas de Permanência para a educação superior

Na educação superior iniciativas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)²⁵, com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional, científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos (art. 1º)²⁶, bem como a Bolsa Permanência do PROUNI²⁷ são exemplos de ações instituídas com a finalidade de viabilizar a frequência e redução das desigualdades sociais, étnico-raciais, contribuindo para permanência do universitário.

²⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.914-de-3-de-julho-de-2024-569928638>. Acesso em: 03 mar 2025.

²⁶ Art. 4º A PNAES abrange os seguintes programas e ações: I - Programa de Assistência Estudantil (PAE); II - Programa de Bolsa Permanência (PBP); III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases); IV - Programa Estudantil de Moradia (PEM); V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate); VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir); VII - Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe); VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB); IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS); X - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes); XI - Benefício Permanência na Educação Superior; XII - oferta de serviços pelas próprias instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; XIII - outras ações tornadas públicas por meio de ato normativo do Ministro de Estado da Educação, observada a compatibilização dessas ações com as dotações orçamentárias existentes, e desde que não haja prejuízos aos programas e às ações constantes dos incisos I a XII do *caput* deste artigo.

²⁷ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111180.htm. Acesso em 03 mar 2025.

Recentemente, em 2025, o Governo Federal lançou o Pé-de-Meia Licenciaturas²⁸, ação dentro do Programa Mais Professores para atrair estudantes com alto desempenho para as licenciaturas e para a carreira docente, reduzir a evasão nos cursos de licenciatura e incentivar o ingresso de concluintes das licenciaturas nas redes públicas de ensino que têm contribuído para reduzir taxas de evasão.

O Pé-de-Meia Licenciaturas consiste em apoio financeiro destinado aos estudantes de licenciaturas, contemplando bolsa mensal de R\$ 700,00 durante o período regular de integralização do curso, bem como incentivo à docência, por meio da poupança R\$ 350,00 que está condicionada à conclusão do curso e ingresso em uma rede pública de ensino da educação básica em até cinco anos²⁹.

3.2.2 Permanência no CEBAS-Educação

O CEBAS-Educação, segundo o MEC, por ser estruturado na concessão de bolsas de estudo, configura-se como uma política de acesso (Brasil, 2015) e "contribui de maneira efetiva para o processo de inclusão social no país, garantindo a oferta de bolsas, integrais ou parciais, aos estudantes de baixa renda da Educação Básica ou Educação Superior, constituindo-se assim em uma política pública de acesso" (Brasil, 2015, s/n).

Em relação à permanência, a LC nº 187/21 aborda a questão da permanência e conclusão apenas ao prever a concessão de benefícios aos bolsistas ou alunos, como forma de substituir até 25% da quantidade de bolsas devidas. Os benefícios, como detalhado no Capítulo 2, são classificados em três tipos e buscam possibilitar ao bolsista o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino, devendo estar explicitamente alinhados com as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) (§3º, art. 19 da LC 187/21). Apenas dois tipos de benefícios são direcionados aos bolsistas (Tipo 1 e Tipo 2). O Tipo 1 refere-se ao auxílio direto, como a concessão de transporte, uniforme, material didático, moradia e alimentação. O Tipo 2, por sua vez, é mais amplo e permite que a IES, com base na realidade do bolsista, conceda benefícios necessários ao aluno ou ao grupo familiar, com o intuito de favorecer o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso.

²⁸ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12358.htm. Acesso em 07mar 2025.

²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/mais-professores/pe-de-meia-licenciaturas> Acesso em: 07 mar. 2025.

Não se detecta na norma de regulamentação do CEBAS-Educação e nem na atuação do MEC a preocupação com a permanência, ou ainda, acolhimento dos bolsistas, medida básica para recepção de aluno escolhidos a partir de um critério de renda e dentro de uma política que se justifica para gerar inclusão social. Essa omissão é constatada a partir dos documentos que instruem o processo CEBAS³⁰. A permanência tratada na lei é somente uma alternativa de substituição de bolsas de estudos com baixo compromisso com a efetiva inclusão escolar e social.

3.3 O CEBAS - Educação em múltiplos olhares

3.3.1 CEBAS - Educação a partir do olhar dos gestores do MEC

Constatada a omissão do poder público na regulamentação e na geração de documentos que induzam adoção de medidas para a permanência e conclusão do bolsista, buscou-se levantar subsídios junto aos principais atores da política, a fim de compreender como esses percebem o tema.

A partir de questionários e entrevistas com gestores e ex-gestor do CEBAS no MEC, associação de monitoramento de bolsas e representantes de instituições de ensino, buscou-se compreender como esses agentes percebem o CEBAS-Educação e sua relação com o acesso, a inclusão e a permanência. A escuta dos representantes do MEC tem o objetivo de entender quais

³⁰ O Decreto nº 11.791/2023 exige que o processo CEBAS seja apresentado ao MEC com os documentos elencados no art. 47 do diploma. Vejamos:

Art. 47. O requerimento de concessão ou de renovação da certificação deverá ser protocolado junto ao Ministério da Educação, pela entidade mantenedora, em sistema de informações próprio, acompanhado:

I - dos documentos previstos no art. 5º;

II - da identificação dos integrantes do corpo dirigente de cada instituição de ensino mantida, com a descrição de suas experiências acadêmicas e administrativas;

III - do relatório de execução anual relativo ao exercício anterior ao do requerimento, nos termos do disposto no art. 65;

IV - do ato de credenciamento expedido pela autoridade executiva competente, para cada instituição de ensino mantida, conforme o nível de ensino em que atua; e

V - de declaração de que as instituições de ensino mantidas:

a) informam anualmente seus dados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, conforme o disposto no inciso II do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 187, de 2021; e

b) atendem a padrões mínimos de qualidade aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pela autoridade executiva federal competente, conforme o disposto no inciso III do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 187, de 2021.

ações de incentivo à permanência são detectadas e estimuladas pelo órgão. Dar voz a quem acompanha a oferta das bolsas, representando os interesses dos bolsistas, é uma iniciativa inédita na literatura e nos documentos sobre a certificação na educação, permitindo apresentar as necessidades dos bolsistas, ampliando o debate sobre a efetiva permanência. Por fim, também foi oportunizado aos representantes das instituições de ensino privado apresentarem suas percepções sobre o processo de certificação e as ações adotadas para receber os alunos bolsistas.

3.3.2 Com a palavra: Os gestores do CEBAS - Educação

Para a pesquisa empírica foi elaborado questionário via formulário google e encaminhado a link para dois (02) atuais gestores do MEC que atuam com o CEBAS-Educação e 01 ex-gestor responsável pela política e que esteve no órgão nos últimos 5 anos. Esses profissionais apresentaram o CEBAS-Educação como uma política pública consistente em uma parceria entre entidades filantrópicas e poder público para a concessão de bolsas de estudos, onde a contrapartida para o segmento privado sem fins lucrativos é a imunidade tributária.

É uma política pública que estabelece parceria entre entidades filantrópicas e o poder público para oferta de bolsas de estudo na educação básica e superior para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em contrapartida, é concedida a Certificação CEBAS por meio da qual as entidades podem usufruir de imunidade referente à Cota Patronal (**Gestor 1**)

É uma política pública que estabelece parceria entre entidades filantrópicas e o poder público para oferta de bolsas de estudo na educação básica e superior para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em contrapartida, é concedida a Certificação CEBAS por meio da qual as entidades podem usufruir de imunidade referente à Cota Patronal. (**Gestor 2**)

Certificação processada no âmbito do Ministério da Educação que é utilizada para reconhecer, na área de educação, o status de entidade beneficente de assistência social, pré-requisito para que a entidade exerça direito à imunidade fiscal outorgada pela Constituição Federal de 1988. (**Ex gestor**)

Sobre o público-alvo da política, responderam que o CEBAS-Educação é compatível com outras políticas adotadas pelo MEC de acesso ao ensino superior:

Sim, há convergência do perfil socioeconômico dos beneficiários da CEBAS e do PROUNI, sendo exigida renda per capita de 1,5 salário mínimo para bolsas integrais e 3 salários para bolsas parciais. Para o FIES, os beneficiários com renda per capita familiar de até 3 salários mínimos tem juros reduzido no financiamento. (**Gestor 1**)

Do ponto de vista socioeconômico, há grande aproximação entre Cebas, Prouni e Fies, com limitação de renda familiar de até 3 salários mínimos per capita para os que pleiteiam usufruir de algum desses programas.

Especificamente entre Cebas e Prouni, tal relação é desejada. É prevista, por exemplo, a adesão das entidades beneficentes ao Prouni (art. 21 da LC 187/2021) como forma válida de cumprimento de requisitos educacionais para fins de certificação.

Um destaque importante é que, para a Cebas, é possível a majoração em 20% do valor fixado para a bolsa integral (§2º do art. 19 da LC 187), possibilidade ainda não acompanhada pela lei do Prouni (§1º do art. 1º da Lei 11096/2005).

Outra diferença é a ausência de políticas afirmativas dentro da Cebas, embora não haja impedimento de que as entidades utilizem tais critérios; as entidades que, por liberalidade, aderirem ao Prouni, acabam por se utilizar de políticas afirmativas.

Por fim, vale destacar que a seleção de alunos no Prouni e no Fies passam por avaliação de mérito, segundo desempenho no ENEM, ao passo que a seleção é mais livre no âmbito da Cebas, devendo apenas ser cumprida certa impessoalidade (critério da universalidade). **(Gestor 2)**

Em parte. Tanto que a exigência de bolsas para certificação é considerada cumprida quando feita sob as regras do ProUni. Cebas e ProUni, contudo, não se confundem. E o perfil do estudante Fies se aproximada do perfil do estudante Cebas apenas nas sobreposições existentes entre elegibilidade para o Fies e elegibilidade para o ProUni. **(ex Gestor)**

Apesar dos critérios de elegibilidade do bolsista serem próximos do PROUNI e FIES , os gestores sinalizaram diferenças como o acesso mais livre para a concessão de bolsa CEBAS e da não obrigatoriedade do uso de políticas de ações afirmativas.

Sobre a existência de estratégias para as bolsas serem direcionadas aos mais vulneráveis responderam que o CEBAS-Educação não é focalizado em público mais vulnerável, mas o critério de elegibilidade como está associado à renda não o exclui, havendo margem, portanto, para as entidades adotarem estratégias para direcionar às bolsas aos mais vulneráveis no país.

A própria legislação da CEBAS, LC nº. 187/2021, estabelece que as bolsas integrais devem ser destinadas aos estudantes com renda per capita familiar de até 1,5 salário mínimo, já as bolsas parciais de 50% são para os beneficiários com renda de até 3 salários mínimos. A seleção dos bolsistas pelo perfil de renda é feita pela própria entidade filantrópica de ensino, sendo comprovada ao MEC nos períodos de requerimento de concessão ou renovação da certificação. **(Gestor 1)**

Uma vez cumpridos os requisitos socioeconômicos, as bolsas são consideradas para fins de certificação (ato vinculado de certificação).

Quanto aos requisitos socioeconômicos, cabe à entidade tal aferição (§ 1º do art. 26 da LC 187).

A estratégia de seleção deve ser objetiva (§7º do art. 62 do Decreto 11791/2023), podendo se tratar dos alunos mais vulneráveis, mas isto não é uma obrigação.

A própria adesão ao Prouni implica que o critério objetivo seja o desempenho no ENEM (critério meritório).

Em suma, a priorização depende da estratégia da entidade beneficente. **(Gestor 2)**

As regras de elegibilidade para bolsas Cebas são, na legislação, amplas o suficiente para beneficiar também estudantes nem tão vulneráveis assim - considerando os recortes de renda familiar comuns ao do ProUni (até 1,5 sm per capita), que acabam por alcançar cerca de três quartos das famílias brasileiras. Não há estratégias específicas do governo para focalizar melhor as bolsas Cebas, pois o processo de

certificação é meramente documental e tem caráter declaratório. Frise-se, porém, que há entidades que parecem ter estratégias próprias de focalização, e algumas delas podem ser bem-sucedidas em direcionar as bolsas aos mais vulneráveis. **(ex Gestor)**

Esse aspecto somado ao fato do público-alvo ser próximo de outras políticas como o PROUNI e FIES, se contrapõe às orientações dos órgãos de fiscalização que tentam direcionar o CEBAS a critérios de miserabilidade, não observando que a realidade na educação superior no país em busca da ampliação do ensino demanda ações para um público mais amplo, onde por óbvio estão inseridas pessoas mais vulneráveis.

Questionados sobre como avaliam o CEBAS-Educação quanto acesso, permanência e inclusão social apontaram que a ausência de dados prejudica a avaliação da política, mas reconheceram que o CEBAS oportuniza acesso e inclusão:

Infelizmente, a Política de Certificação ainda não conta com dados estruturados que possam gerar informações a respeito da quantidade de ingressantes e concluintes, por exemplo. Isso faz com que não se tenha avaliação a respeito do resultado ou impacto dessa política. Há alguns trabalhos de órgãos de controle e do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) que indicam uma análise não muito positiva da política. Mas mesmo esses estudos têm limitações por conta justamente da ausência de banco de dados estruturados com as informações básicas da CEBAS Educação. **(Gestor 1)**

Quanto ao acesso, é importante destacar o papel da Cebas diante da escassez de vagas públicas na educação infantil e na educação superior, suprimindo a oferta de vagas não oferecidas pelo Estado.

Em algumas ocasiões, vagas são ofertadas em áreas mais pobres e desprovidas do serviço público, atendendo a uma demanda específica.

Quanto à permanência, tal papel perpassa por decisões pedagógicas e de acompanhamento do estudante, preferencialmente por profissionais especializados.

Note-se que no âmbito da Cebas há a possibilidade de se ofertar benefícios que objetivem "o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino" (§3º do art. 19 da LC 187).

Esta é uma possibilidade real para a facilitação da permanência do aluno e a conclusão dos cursos.

Em verdade, os benefícios equivalem a programas já difundidos na rede pública, embora às vezes insuficientes, tais como alimentação, material didático, transporte escolar e uniforme na educação básica e alimentação e moradia na educação superior. De toda forma, pode-se considerar a Cebas como um importante meio de inclusão social e de interação com pessoas advindas de classes sociais distintas.

Destacadamente, na educação superior, amplia-se a formação da população de baixa renda como profissionais qualificados, inclusive em cursos de alta demanda em relação à oferta estatal. **(Gestor 2)**

É uma ferramenta de grande potencial de acesso, permanência e inclusão social, mas sua regulamentação é muito complexa e há, ademais, carência de estratégias para torná-la mais efetiva no alcance desse objetivo. **(ex Gestor)**

A falta de dados, somada a complexidade da política e ausência de estratégias adequadas na execução e monitoramento do CEBAS-Educação, diminui o seu potencial na promoção do acesso, permanência e inclusão social.

Em relação à expansão da educação superior (Meta 12 do PNE), questionamos se o CEBAS-Educação contribui para o alcance dessa meta e de que forma. A resposta do gestor confirma que há contribuição para o alcance da meta, mas também destacaram a necessidade de estudos para avaliar o impacto do CEBAS no PNE.

Atualmente não conheço nenhuma avaliação específica a respeito do impacto da CEBAS Educação no atingimento da Meta 12 do PNE. Talvez, a ausência de dados e informações da política restringe a produção de estudos sobre esse tema. Mas seria muito relevante ter estudos, produção de conhecimento sobre o resultado/impacto da CEBAS no alcance das metas do PNE, uma vez que esse planejamento estrutura as políticas educacionais em âmbito nacional, alinhando a atuação dos municípios, estados e DF por meio dos planos subnacionais, os quais precisam ter convergência com as diretrizes e metas nacionais. **(Gestor 1)**.

A certificação permite o usufruto da imunidade de contribuições para a seguridade social, sem a qual muitas entidades não teriam como se manter ou o fariam com enorme dificuldade.

Além disso, a certificação é levada em consideração como sinal de prestígio e de responsabilidade social, facilitando parcerias públicas e privadas, ou até mesmo a destinação de emendas no orçamento público.

Portanto, a certificação realimenta o crescimento institucional e, por conseguinte, as ações de beneficência, que exigem obrigatoriamente a oferta de bolsas de estudo.

Pode-se inferir que há impacto positivo em relação ao cumprimento da Meta 12, embora um estudo aprofundado se faça necessário para mensurar tal impacto. **(Gestor 2)**

Contribui na medida em que as bolsas e auxílio do Cebas-Educação conseguem mudar a decisão de alguns jovens em relação à sua decisão de prosseguir com seus estudos em nível superior. Desconheço, contudo, avaliações bem-feitas para aferir o tamanho desse impacto e os meios pelos quais ele se concretiza. **(ex gestor)**

O monitoramento dos dados referentes às políticas públicas representa um desafio para a avaliação dessas políticas, mas é essencial para mensurar quais ações do Estado têm se mostrado mais eficientes e eficazes no alcance das metas estabelecidas. No entanto, essa possibilidade não é verificada no caso do CEBAS devido à ausência de dados sistematizados.

Especificamente em relação à permanência, é afirmado que não há monitoramento desse item por parte do MEC, nem acompanhamento da taxa de conclusão dos alunos bolsistas.

No momento, não há monitoramento pela CGCEBAS, que só será possível a partir das formação de banco de dados específico para tal finalidade.

A formação de um banco inicial é um dos objetivos do sistema e-Cebas, em desenvolvimento.

Entretanto, mais importante do que monitorar a permanência como bolsista é acompanhar todo o itinerário formativo dos estudantes - não apenas dos bolsistas - para estatísticas educacionais. Neste aspecto, creio que o INEP seria o órgão mais adequado para realizar esta atividade. **(Gestor 2)**

O monitoramento da taxa de conclusão é fundamental para avaliar a trajetória do aluno bolsista e verificar se a concessão de bolsas e as ações implementadas geraram, de fato, inclusão

e permanência no ensino. Isso permite identificar eventuais gargalos na política e desenvolver ações que promovam concretamente uma mudança socioeconômica dos estudantes, dentro de um contexto de múltiplas desigualdades. Sem essa verificação, não é possível mensurar o impacto real da política na sociedade. Além disso, o monitoramento pós-conclusão, especialmente relacionado à empregabilidade, também se mostra ausente, mas é de grande relevância social, pois permite avaliar se o CEBAS-Educação realmente cumpre seu papel de ser uma política de acesso a outras políticas.

Questionados se na análise conduzida pelo MEC há algum campo para verificar ações de permanência ao bolsista, os entrevistados explicaram que a entidade informa a quantidade e expectativa de bolsas, onde podem ou não informar sobre benefícios para a permanência:

Sim. A entidade pode informar os benefícios complementares como transporte, material didático. (**Gestor 1**)

A certificação é um ato que se refere à atuação pretérita da entidade, com expectativa de manutenção de sua atuação no presente e no futuro.

Exige-se que a entidade tenha um plano anual de atendimento quanto ao futuro (art. 65 do Decreto 11.791), porém o planejamento fica a seu critério.

Neste plano, o número de bolsas e de benefícios a conceder dependem da permanência do estudante na instituição.

Os próprios benefícios podem e devem ser concedidos com esta finalidade (permanência do estudante).

No ato de certificação, verifica-se e contabiliza-se as bolsas e benefícios concedidos, o que inclui ações de permanência. Porém, não há tratamento estatístico, por ora, destas ações. (**Gestor 2**)

A ausência de dados sobre este quesito impede a construção subsidiada de documentos orientadores ou guias de ação para as boas práticas de ações de permanência no âmbito CEBAS. Especificamente sobre os benefícios complementares, apontaram que as entidades têm a possibilidade de declarar esses benefícios ao MEC como parte do cumprimento da proporção de bolsas exigidas pela certificação. Contudo, o uso dessa alternativa é limitado na prática, conforme declarado pelos gestores entrevistados. As razões apontadas pelos gestores para a omissão na informação podem estar associadas a fatores de ordem econômica, uma vez que as bolsas geralmente ocupam vagas ociosas e têm menor custo marginal em comparação com os benefícios, que representam custos efetivos e exigem uma contabilidade mais complexa. Além disso, há insegurança quanto à qualificação dessas ações como benefícios, além da percepção social de que um maior número de bolsistas seria mais indicativo da qualidade beneficente da instituição, independentemente do nível de apoio individual oferecido. Soma-se a isso a

limitação do próprio MEC, que, até recentemente, não dispunha de mecanismos eficazes para monitorar adequadamente essas informações.

As entidades podem informar os benefícios complementares e utilizá-los para complementar o percentual de bolsas de estudo. Quando informado e solicitado, o MEC deve fazer o cômputo dessa informação. Mas historicamente há pouca solicitação desse tipo. **(Gestor 1)**

Há pouca adesão - ou pouca declaração - de uso dos benefícios.

Uma possível justificativa é econômica. Enquanto bolsas de estudo podem ser ofertadas com vagas originalmente "ociosas", isto é, com baixo custo marginal, pois a estrutura física e a mão de obra estão contratadas, os benefícios devem ser economicamente mensuráveis, isto é, o valor de aplicação considerado tende a representar um custo efetivo.

Outro fator é que a contabilidade dos benefícios é mais complexa, devendo ser convertidos em bolsas equivalentes a partir de uma mensalidade média.

Pode haver ainda dúvida ou insegurança quanto à qualificação de determinadas ações como benefícios.

Por fim, perante a sociedade, um maior número de bolsistas pode representar mais a qualidade beneficente da instituição do que um número reduzido de bolsistas, embora melhor amparados. **(Gestor 2)**

Não tenho informação se o MEC já consegue detectar isso com clareza. Até 2023, não tinha ainda mecanismos para fazer isso de maneira eficiente. (ex Gestor)

Percebemos que os benefícios mesmos previstos em lei não efetivamente utilizados, desafiando o MEC a estabelecer estratégias de comunicação para superar dúvidas quanto à adoção, bem como atuar para estimular uma ampla cobertura de benefícios a todos àqueles bolsistas que necessitem de apoio estudantil.

Sobre a existência de ações de incentivo à participação do bolsista no CEBAS-Educação os entrevistados informaram que a legislação CEBAS estimula a transparência e controle social, contudo não informaram se esses são utilizados pela população para o acompanhamento da política. As respostas evidenciam que não há canal específico de comunicação sobre o CEBAS dentro da estrutura do MEC.

Não existe nenhum tipo de mecanismo de participação previsto na legislação da Política de Certificação atualmente. Na lei anterior, Lei nº. 12.101/2009, tinha a figura da consulta à sociedade civil quando do indeferimento de certificação. **(Gestor 1)**

Com o advento do Decreto 11791, as ações de transparência passam a se tornar ainda mais relevantes para o exercício do controle social.

Encontra-se em implementação o sistema que permitirá uma consulta mais ágil por parte da população.

A Lei 15001, por sua vez, obriga as próprias instituições a determinados requisitos de transparência.

Assim, o usuário é incentivado a pesquisar quais são as entidades certificadas e alguns dados sobre bolsas e benefícios concedidos.

As denúncias podem ser realizadas por meio do Fala.Br, por exemplo, caso haja indícios de descumprimento das regras.

Quanto ao planejamento, a sociedade é convidada a participar ativamente em diversos momentos, inclusive na elaboração do Plano Nacional de Educação.

Entretanto, no que tange à Cebas, trata-se de ato vinculado quanto ao cumprimento de requisitos, enquanto o planejamento de oferta fica à cargo das próprias entidades beneficentes.

Uma mudança de concepção depende de alteração de lei complementar. **(Gestor 2)**

A ausência de mecanismos de participação e incidência do bolsista na política quer seja junto ao MEC ou perante a IES, ignora esse enquanto sujeito de direito e beneficiário da política e que deveria ser escutado, a fim de influenciar nos processos de aperfeiçoamento do CEBAS-Educação.

Sobre os desafios e perspectivas do órgão para o CEBAS responderam que a certificação passa pela necessidade de ajustes estruturais dentro do MEC para conferir visibilidade e transparência da política:

Desafios/Perspectivas: criação de sistema informatizado para gerenciar dados e informações da política; conferir maior transparência; elaborar e divulgar portaria normativa do Decreto 11.791/2023 e LC 187/2021; efetivar a vinculação com o cumprimento das metas do PNE; articular os programas de acesso à educação superior (CEBAS, PROUNI, FIES); criar estrutura (física e de pessoal) no âmbito do MEC compatível com as demandas da política; conferir visibilidade para política junto à sociedade; realizar o monitoramento e avaliação da CEBAS. **(Gestor 1)**

Pode-se citar, por parte do MEC: a necessidade de Portaria Normativa e de modelos documentais; a necessidade de sistema dedicado; a produção de materiais explicativos de maior qualidade; ajustes na integração Cebas - Prouni; reformulação de portal dedicado; e recomposição de força de trabalho para lidar com a demanda por certificação.

Além disso, há desafios na compreensão da sociedade acerca do tema e, por consequência, no controle social é limitado e falho.

Há escassez de profissionais qualificados na área, especialmente de contabilidade.

Muitas entidades do setor trabalham com mão de obra predominantemente voluntária, o que implica que o benefício da certificação é bastante limitado. **(Gestor 2)**

Nota-se que os gestores identificam desafios semelhantes à implementação efetiva da política CEBAS-Educação, destacando a necessidade urgente de estruturação operacional pelo MEC. Entre as perspectivas apontadas, estão a criação de um sistema informatizado específico para gerenciar e conferir transparência aos dados, além da elaboração de uma portaria normativa relacionada ao Decreto 11.791/2023 e à LC 187/2021. Reforçaram também a importância de melhorar a articulação com programas como PROUNI e FIES, recompor a força de trabalho especializada, principalmente em contabilidade, e investir na produção de materiais informativos para a sociedade. Tais medidas são essenciais para superar desafios como a limitada compreensão do tema, a fragilidade no controle social e a baixa efetividade do benefício para organizações com baixo número de empregados celetistas.

3.3.3 O CEBAS - Educação sob a lente das instituições de ensino

Enviado o questionário elaborado via formulário google para quatro representantes do segmento da educação superior com representatividade nacional, obtivemos retorno de apenas dois representantes, que chamaremos de Organização 1 e Organização 2.

Quando questionados sobre o que é o CEBAS, a Organização 1 o apresentou como uma certificação concedida pelo Governo Federal, por meio do MEC, para mantenedores de estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos. Já a Organização 2 reconheceu o CEBAS como uma política do Estado brasileiro. Esse reconhecimento como política sinaliza a aceitação do setor educacional ao CEBAS, apesar das discussões jurídicas.

As organizações informaram que o perfil dos beneficiários das bolsas é semelhante ao de outras políticas educacionais, como o PROUNI e o FIES, sendo possível afirmar que o CEBAS contempla estratégias para direcionar as bolsas aos mais vulneráveis.

A política do CEBAS é desenhada para alcançar os mais vulneráveis. Há preferência para famílias cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. As estratégias são a seleção dos alunos respeitando as regras da lei publicadas em editais próprios e a prestação de contas pelas entidades ao Ministério da Educação, bem como a comprovação do termo de bolsas firmados pela escola, estudantes e ou responsáveis. **(Organização 2)**

Sobre a relação do CEBAS com a redução da desigualdade de acesso à educação superior responderam que o CEBAS possibilita acesso ao ensino:

Sim. Apesar de o Brasil ainda não dar cobertura em larga escala para o ensino superior, tanto ProUni, como CEBAS, deram acesso às pessoas mais carentes e com qualidade de inclusão. **(Organização 1)**

Os números dos últimos censos educacionais comprovam o aumento da população com acesso à educação básica e superior nas duas últimas décadas. **(Organização 2)**

As organizações entrevistadas responderam que as IES cumprem a legislação CEBAS por meio da concessão de bolsas pelo PROUNI ou por meio de bolsas próprias, sendo que a transparência é evidenciada por meio de procedimentos e documentos adotados pelas organizações:

A instituição deve fornecer relatórios de atividades, dados contábeis e informações ao Censo da Educação (seja básico ou superior), demonstrando a correta aplicação dos recursos e o atendimento dos objetivos sociais. **(Organização 1)**

A política do CEBAS é baseada no processo auto declaratório pelas entidades, por meio dos balanços patrimoniais, planilhas educacionais e relatórios de concessão e renovação dos certificados pelos sistemas do MEC **(organização 2)**

Sobre a forma de concessão por meio de análise socioeconômica uma das organizações explicou que essa é realizada por etapas que consistem no levantamento da informação, análise, cruzamento e que há atualização periódica:

É realizado por meio de um conjunto de procedimentos que visam identificar e comprovar as condições econômicas e sociais dos alunos beneficiados. Os procedimentos consistem em coletas de informações, análise documental, cruzamento de dados, classificação dos perfis e atualização periódica. **(Organização 1)**

Cada entidade é obrigada a divulgar nos prazos da Lei de Filantropia os editais de bolsas de estudos. Compete a cada instituição receber, analisar, auditar e aferir toda a documentação de renda do grupo familiar. Todos os processos de seleção e contemplação das bolsas devem estar previstos nos respectivos editais. **(Organização 2)**

Embora questionadas sobre a utilização do diagnóstico socioeconômico para além da concessão de bolsas, somente a Organização 2 apontou a possibilidade dessas informações para concessão de benefícios complementares:

A lei prevê que tanto a concessão das bolsas educacionais como os benefícios complementares, como transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação, além de outros como projetos de educação integral e projetos para favorecer a permanência do aluno, devem respeitar os mesmos parâmetros de renda per capita. **(Organização 2)**

Em relação à adoção de benefícios complementares fixados na LC 187/2021 ou benefícios próprios, a Organização afirmou, na mesma linha do MEC, que é baixa a adesão, contudo atribuiu o motivo à insegurança jurídica causada pela morosidade da administração pública em regulamentar o assunto:

Nem todas as entidades adotam os benefícios complementares. Inicialmente não adotaram por falta de parâmetros precisos para a transformação do benefício em bolsa. Somente após a Portaria Normativa 15, de agosto de 2017 é que houve clareza sobre a conversão dos benefícios em bolsas. Após a Lei Complementar 187/2021 se passaram dois anos para o Decreto de regulamentação e até a presente data não há ainda novas portarias com clareza. Dada a insegurança jurídica sobre os critérios corretos e precisos sobre a conversão, as entidades ainda não desenharam políticas de concessão de benefícios complementares que sejam robustas.

Cada entidade é livre para praticar benefícios os mais diversos. Porém, para que sejam relatados e convertidos em bolsas de estudos para serem aceitos para o somatório do

quantitativos de bolsas, os benefícios são apenas aqueles descritos no parágrafo quarto do artigo 19 da Lei Complementar 187/2021, quais sejam:

§ 4º Os benefícios de que trata o § 3º deste artigo são tipificados em:

I - tipo 1: benefícios destinados exclusivamente ao aluno bolsista, tais como transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação;

II - tipo 2: ações e serviços destinados a alunos e a seu grupo familiar, com vistas a favorecer ao estudante o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino; e

III - tipo 3: projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas que apresentem índice de nível socioeconômico baixo estabelecido nos termos da legislação. **(Organização 2)**

A Organização 2 ainda sinalizou que há concessão de benefícios próprios, mas que esses não são levados ao conhecimento do MEC por receio de afetar negativamente a análise do processo CEBAS:

Na rede educacional xxxx há internatos em que os estudantes residem de maneira integral. A própria entidade concede alimentação, moradia, material escolar e outros para os estudantes com bolsas CEBAS. Porém, não relatam ao MEC a concessão destes benefícios por falta de regulamentação. **(Organização 2)**

A organização apontou que não há orientação do MEC para estruturação de ações praticadas pelas IES em relação aos benefícios. Isso porque, passados mais de 3 anos da LC 187/2021, o CEBAS ainda está pendente de regulamentação setorial.

Sobre acompanhamento dos bolsistas em relação à evasão e mercado de trabalho a Organização 2 pontuou inexistência de previsão legal para execução desse indicador

A legislação não prevê qualquer acompanhamento posterior do estudante bolsista. **(Organização 2)**

Sobre os desafios e perspectivas das organizações em relação ao CEBAS relataram que a carga de conformação à LC 187/2021 é excessiva:

As organizações enfrentam desafios significativos para se manter em conformidade com a legislação CEBAS, como burocracia e complexidade documental, manutenção de políticas consistentes, atualização tecnológica e operacional e fiscalização rigorosa. **(Organização 1)**

Os desafios são a falta de agilidade do Ministério da Educação em desburocratizar os procedimentos de pedido de concessão e renovação do CEBAS. Uma demora exagerada na emissão de portarias e sistemas informatizados de prestação de contas é a maior dificuldade encontrada pelas entidades. **(Organização 2)**

As organizações destacaram como principais desafios relacionados ao CEBAS o excesso de burocracia, a complexidade documental e operacional, e a demora do Ministério da

Educação na condução da análise dos processos administrativos. Ambos os representantes ressaltaram que esses fatores representam barreiras para a obtenção e manutenção da certificação, especialmente devido à lentidão na emissão de portarias e às deficiências nos sistemas informatizados para a prestação de contas. Além disso, a fiscalização rigorosa e a complexidade documental comprometem a capacidade das entidades de se manterem plenamente conforme à legislação. Quanto aos benefícios para a permanência, reconhece-se que há subnotificação e a inexistência de um ambiente regulatório que estimule essa prática.

3.3.4 A vez dos bolsistas

“A bolsa de estudo é o mecanismo mais rápido e direto para reduzir as desigualdades.”
(entrevistado 1)

“Diversidade agrega para melhoria da sociedade” (entrevistado 2)

A organização entrevistada é uma associação sem fins lucrativos dedicada ao acompanhamento da política CEBAS-Educação. A entrevista foi realizada de maneira virtual com dois representantes por meio da ferramenta Teams. O CEBAS-Educação na percepção da organização entrevistada não é conhecido pela sociedade, apesar dos altos valores de desonerações tributárias envolvidos, o que evidencia, na opinião dos entrevistados, que a concessão de bolsas está fortemente vinculada a uma ideia de assistência, caridade praticada pelas entidades beneficentes.

“Os editais [de seleção de bolsistas] não informam que é uma política pública, que há recurso público. Há, por parte das entidades um olhar de caridade” (entrevistado 1)

Questionados sobre a existência de inclusão, a percepção é de que não há preocupação com a inclusão, e que não existe apoio social. No entanto, os entrevistados reconheceram que há organizações que oferecem "o mínimo, como transporte e alimentação", segundo eles.

Os entrevistados apontaram que, apesar de existir uma análise socioeconômica para a concessão das bolsas, desconhecem se esse diagnóstico é aproveitado para o acompanhamento dos bolsistas durante a trajetória na IES. Algo destacado pelos entrevistados foi que, apesar de a bolsa ter um viés social, uma vez que está atrelada à análise do perfil socioeconômico, é comum que as organizações exijam desempenho acadêmico acima da média, o que não encontra respaldo em outras políticas de acesso.

Sobre os benefícios para a permanência, além dos previstos na Lei do CEBAS, destacaram que seria importante implementar "letramento social/racial para a comunidade acadêmica, auxílio psicológico, acompanhamento da assistente social, cobertura de atividades extras e o estabelecimento de protocolos antirracistas".

Os entrevistados também informam que não há acompanhamento pós-conclusão do curso. Destacaram ainda que o MEC não possui dados atualizados sobre o CEBAS-Educação, chegando a adotar uma postura "omissa em relação à certificação", o que dificulta o exercício do controle social.

Sobre a continuidade do CEBAS-Educação, se deve ser mantido, aperfeiçoado ou excluído, os entrevistados pontuaram que a reivindicação da organização é para que se cumpra a Lei, sendo necessários alguns ajustes para que o CEBAS alcance sua função social de forma plena.

“Ajustes leves e melhorar a fiscalização, o que é e o que não é segregação.”
“Se é imunidade a CEBAS tem que existir”.

Destacaram como exemplo positivo de ajuste ao CEBAS-Educação, o PLP nº 61/2024, da Deputada Tabata Amaral³¹, como forma de aperfeiçoar o artigo 27 que veda discriminação entre bolsistas e pagantes. Pelo PLP veda a existência de salas ou instituições exclusivas para bolsistas, diferenciação entre bolsistas e pagantes por meio de roupas; exigência de parâmetros de desempenho acadêmica diferenciado ao bolsista.

3.4 Discussão a partir da pesquisa empírica

A pesquisa sobre o CEBAS-Educação revelou um conjunto de desafios e perspectivas que giram em torno da efetividade da política. A análise das entrevistas realizadas com gestores, representantes de instituições de ensino e associações de monitoramento das bolsas de estudos, levanta questões sobre o impacto da política na formação e permanência do bolsista CEBAS no ensino superior.

Os desafios percebidos são de diversos tipos e envolvem instâncias distintas: MEC e entidades com CEBAS, conforme sistematizados no quadro abaixo:

31

Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2410054&filename=Tramitacao-PLP%2061/2024. Acesso em: 03 mar 2025.

Quadro 13: Percepções dos entrevistados

Instância	Tipo	Desafios
MEC	Estratégia e Gestão da Política	• Ausência de estratégias de focalização para alcançar os estudantes mais vulneráveis. • Necessidade de revisão e harmonização das diversas políticas de acesso. • Superar a complexidade e insegurança quanto aos benefícios. • Falta de transparência no diálogo e celeridade nas orientações.
	Produção e Gestão de Dados	• Construção de banco de dados sobre indicadores CEBAS (quantidade de entidades beneficentes, número de bolsistas, qualidade do ensino, permanência, conclusão, e outros). • Desenvolvimento de sistemas estruturais para gerar dados gerenciais. • Fornecimento de dados atualizados e acessíveis. • Elaboração de estudos sobre o impacto do CEBAS na Educação (PNE).
	Normatização e Comunicação	• Elaboração de Portaria Normativa e modelos documentais padronizados. • Produção de materiais explicativos de maior qualidade. • Reformulação do portal dedicado ao CEBAS-Educação.
	Governança e Participação	• Criação de instância de acompanhamento e participação dos estudantes na política. • Reforço do controle social e dos canais de comunicação com as OSCs e a sociedade.
	Capacidade Operacional	• Recomposição da força de trabalho para lidar com a demanda por certificação. • Modernização dos sistemas informatizados de prestação de contas.
Entidades com CEBAS	Capacitação e Compliance	• Necessidade de capacitação contínua sobre a legislação e operacionalização do CEBAS. • Superar burocracia e complexidade documental para certificação e manutenção das políticas. • Manutenção de políticas institucionais consistentes. • Atualização tecnológica e operacional para melhor gestão dos dados e prestação de contas. • Rigor na fiscalização e conformidade com exigências normativas.
	Transparência e Efetividade	• Evidenciar que as bolsas integram uma política pública e não mera iniciativa privada. • Melhorar a transparência dos dados sobre concessão de bolsas. • Simplificar os processos seletivos para concessão de bolsas. • Facilitar processos administrativos para viabilizar a implementação da política.

	Inclusão e Suporte ao Estudante	• Implementação de protocolos de letramento racial e social. • Estratégias para apoio ao bolsista e sua permanência na instituição. • Superação da segregação social dentro das instituições.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria (2025).

Um ponto central debatido nesta pesquisa é a escassez de dados estruturados sobre o CEBAS-Educação, o que dificulta a compreensão dos reais números da política e a avaliação de sua efetividade - resultados e impacto da política. Essa falta de dados desafia a implementação de estratégias para melhorar a permanência dos alunos, bem como sua inclusão escolar e social dos bolsistas. O MEC reconhece essa lacuna e aponta a necessidade de ajustes estruturais, como a criação de um sistema informatizado para gerenciar dados e garantir maior transparência à política, além da elaboração de portarias normativas e a articulação entre os diversos programas de acesso ao ensino superior, como o PROUNI e o FIES.

Apesar disso, algumas iniciativas de apoio aos bolsistas, como transporte e alimentação, são reconhecidas pelos atores do CEBAS-Educação, embora com limitações, devido à falta de notificação ao MEC e à insegurança jurídica. Os entrevistados mencionam que, embora as entidades filantrópicas se esforcem para prover o mínimo necessário para a permanência, a percepção é de que a política carece de uma visão mais geral e integrada de apoio a todos os alunos bolsistas que necessitam de suporte. Não há ações concretas do MEC para incentivar a adesão aos benefícios ou promover outras ações de inclusão e permanência. Em muitos casos, o foco nas ações assistenciais ainda é visto como uma medida de "caridade", em vez de ser considerado um instrumento de inclusão e transformação social, o que contrasta com o caráter público e institucional do CEBAS-Educação.

Além disso, embora a análise socioeconômica dos bolsistas seja um critério central para a concessão das bolsas, não parece ser aproveitada de forma estratégica para viabilizar a permanência dos estudantes nas instituições de ensino. A falta de um sistema eficaz de monitoramento e avaliação das taxas de conclusão dos bolsistas evidencia uma falha na gestão da política, comprometendo sua capacidade de promover a inclusão e a permanência de forma contínua e estruturada.

Por outro lado, as instituições de ensino, apesar de enfrentarem desafios relacionados à burocracia e à complexidade documental para se manterem em conformidade com a legislação, reconhecem a importância do CEBAS como um instrumento de redução das desigualdades no acesso à educação superior. Elas relatam que a concessão das bolsas é realizada de forma

transparente, com a adoção de procedimentos objetivos para a análise socioeconômica dos alunos, que são periodicamente atualizados. No entanto, as organizações também apontam que o excesso de burocracia estipulado pelo poder público para aderir às regras do CEBAS onera as atividades das IES.

Outro ponto relevante da pesquisa é a visão dos bolsistas, que, embora reconheçam a importância da bolsa como um mecanismo de inclusão, também apontam a falta de suporte contínuo para a permanência. A ausência de estratégias para acolhimento, acompanhamento social e pós-conclusão são questões recorrentes. Além disso, a exigência de desempenho acadêmico elevado para os bolsistas evidencia a quebra da isonomia entre bolsistas e não bolsistas, o que é vedado por lei. A percepção de que a bolsa de estudos tem um caráter assistencialista, e não de verdadeira inclusão social, é um ponto de tensão importante que precisa ser abordado para que o CEBAS-Educação cumpra seu papel como uma efetiva política pública de acesso, inclusão e permanência.

Por fim, a discussão sobre o CEBAS-Educação levanta a necessidade urgente de ajustes na implementação da política, ajustes esses que podem ser feitos sem a necessidade de modificar a LC 187/2021. A atuação do MEC para esclarecer e orientar as entidades a observarem o tripé do acesso, permanência e conclusão é fundamental. A proposta de mudanças, como as apresentadas no Projeto de Lei Complementar nº 61/2024, aplicável à educação básica, sob o fundamento de aprimorar a legislação e evitar discriminação entre bolsistas e alunos pagantes, embora meritória, pode, em algumas regiões do país, servir como mais uma barreira de acesso, dependendo da residência do bolsista. Portanto, modificações nesse sentido devem ser precedidas de estudo e amplo debate público.

Ainda há muito a ser feito para garantir que a política não apenas conceda bolsas de estudo, mas também viabilize as condições necessárias para que os bolsistas possam, de fato, permanecer e concluir seus cursos superiores, saindo de uma situação de vulnerabilidade. Ou seja, é preciso trilhar caminhos para a efetiva inclusão.

A falta de dados e a ausência de um acompanhamento voltado para a permanência são obstáculos que precisam ser superados para garantir controle social e possibilitar que a política atinja seu objetivo de promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil.

A pesquisa sobre o CEBAS-Educação revela que, embora a política seja vista como um mecanismo eficaz de acesso à educação para estudantes em situação de vulnerabilidade, não há indutores utilizados para garantir a permanência e conclusão. Embora exista previsão legal para

a concessão de benefícios à parcela da população bolsista, essa não tem se revelado atraente para as entidades. Além disso, outras formas de benefícios e ações, por não serem obrigatórias legalmente, são realizadas de modo tímido pelas organizações, com baixa informação da ação ao MEC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação partiu da seguinte pergunta central: Em que medida o CEBAS-Educação é uma política educacional que possibilita acesso, permanência e conclusão? Com base nessa questão, buscou-se compreender se os parâmetros fixados pela LC nº 187/2021 possibilitam concluir que o CEBAS-Educação é instrumento de acesso, inclusão, permanência e conclusão no ensino superior no Brasil. Para isso, os objetivos específicos buscaram abordar como a política CEBAS-Educação se posiciona entre a educação pública e privada no Brasil, destacando desafios e avanços no processo de institucionalização da Política CEBAS-Educação; analisar o desenho institucional do CEBAS-Educação para o acesso, inclusão e permanência dos bolsistas em âmbito nacional, para no final gerar produto técnico de orientação dos gestores e IES.

A análise partiu do reconhecimento de que a educação superior no Brasil é predominantemente privada (87,8% das instituições, segundo o Censo de 2023), com expressivos desafios de inclusão e permanência. Nesse cenário, o CEBAS-Educação, ao exigir a concessão de bolsas de estudos como contrapartida à imunidade tributária das entidades beneficentes, revela-se como política pública indireta de financiamento da educação. Ainda que não prevista entre as estratégias da Meta 12 do PNE (2014-2024), sua operação contribui para ampliar o número de vagas gratuitas, atingindo grupos vulneráveis e promovendo acesso ao ensino superior.

Contudo, os resultados demonstraram que, embora o volume de recursos públicos envolvidos no CEBAS-Educação seja significativo, esse ainda é uma política de baixa visibilidade institucional, tanto junto ao poder público quanto à sociedade civil. O Ministério da Educação, órgão responsável por sua operacionalização, apresenta limitações estruturais, técnicas e comunicacionais que comprometem o acompanhamento e a implementação adequada da política. A ausência de dados sistematizados, a morosidade nos processos de certificação e a inexistência de mecanismos eficazes de controle social dificultam a avaliação do impacto da política e sua consolidação como estratégia legítima de inclusão educacional.

No que se refere à permanência dos bolsistas, a pesquisa revelou lacunas importantes. A legislação prevê a possibilidade de concessão de benefícios complementares, dedutíveis em até 25% da obrigação de bolsas, como forma de apoiar a trajetória acadêmica dos estudantes. No entanto, não há dados públicos sobre a adoção dessas medidas. A pesquisa empírica demonstrou que os gestores do MEC reconhecem que a concessão de benefícios é incipiente. As entidades certificadas, por sua vez, apontam insegurança jurídica e ausência de normativas com regras objetivas como barreiras à implementação de concessão de benefícios aos bolsistas. A falta de protocolos institucionais para acolhimento e apoio aos bolsistas reforça a percepção de que o CEBAS-Educação permanece secundarizado no escopo das políticas públicas educacionais, mesmo movimentando bilhões em renúncia fiscal, evidenciado pelo fato de transcorrido mais de três (03) anos de edição da LC nº 187/2021, ainda não há regulamentação da matéria pelo MEC

A análise pautada nos relatórios da CGU e CMAP também evidenciou desigualdades regionais relevantes: há concentração de entidades certificadas nas regiões Sul e Sudeste, com baixa presença no Norte e em áreas rurais, o que compromete a equidade territorial do CEBAS. Soma-se a isso a fragilidade da comunicação institucional, tanto no âmbito do MEC quanto nas organizações, o que dificulta o conhecimento das regras, inibe a inovação e afeta a transparência e o controle social. A ausência de uma instância formal de representação dos bolsistas também foi identificada como fator que limita a escuta qualificada para o aperfeiçoamento do acesso à conclusão do ensino, bem como conhecer os efeitos da política na vida dos estudantes.

A partir desses achados, foram apresentadas quinze recomendações técnicas direcionadas ao MEC e às entidades certificadas, consignadas no produto desta dissertação (Nota Técnica) com o objetivo de fortalecer a política e aprimorar seus instrumentos de gestão, monitoramento e comunicação. Tais recomendações incluem desde a estruturação de banco de dados específicos e indicadores sociais até a criação de protocolos para benefícios de permanência e acolhimento institucional. Vejamos:

1. Realização de um censo específico das entidades certificadas para a construção de um banco de dados robusto e sistematizado, possibilitando análises detalhadas e contínuas sobre o impacto social do CEBAS-Educação;
2. Articulação com o INEP para que o Censo obtenha informações específicas das entidades beneficentes;
3. Geração de relatórios bianuais sobre a qualidade do ensino ofertado pelas entidades beneficentes, conforme exige a LC 187/2021;

4. Recomposição qualitativa da equipe do MEC, incluindo profissionais especializados em educação, direito do terceiro setor e contabilidade, atuando de forma consultiva e preventiva para garantir segurança jurídica às entidades certificadas;
5. Designação de servidores públicos para área a fim de tentar reduzir a alta rotatividade e blindar a análise da interferência de interesses privados;
6. Celebração de parcerias com universidades e órgãos de classe para capacitação periódica da equipe em direito e contabilidade do terceiro setor para melhor compreensão das características das entidades beneficentes;
7. Realização de jornadas de sensibilização territorial pelo MEC, com divulgação ampla do CEBAS como política de acesso à educação superior, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e em áreas rurais;
8. Proposição de alteração legislativa futura para incorporar critérios ou incentivos específicos que promovam a expansão territorial do CEBAS-Educação;
9. Desenvolvimento e incorporação de indicadores sociais no processo de avaliação e monitoramento contínuo do CEBAS-Educação;
10. Implementação de estratégias efetivas e contínuas de comunicação pública, com ampla divulgação das regras e benefícios do CEBAS-Educação junto às entidades, potenciais bolsistas e à sociedade;
11. Criação de uma política interna de comunicação no MEC, estabelecendo canais permanentes de diálogo e divulgação das normativas e orientações, com foco na segurança jurídica e incentivo à inovação pelas entidades certificadas;
12. Criação de uma plataforma digital pública, acessível e atualizada, com materiais informativos, relatórios, normativas claras e dados atualizados sobre a política do CEBAS-Educação;
13. Desenvolvimento e implementação de um protocolo institucional obrigatório de acolhimento e apoio acadêmico, social e psicológico aos estudantes bolsistas, incorporando práticas de letramento social e racial;
14. Criação de uma instância de representação dos bolsistas;
15. Orientação do MEC sobre o uso e dedução de benefícios complementares previstos na LC nº 187/2021, com estímulo às entidades para adoção dessas práticas, bem como criação de outros benefícios.

Essa pesquisa oferece contribuições relevantes ao campo das políticas públicas de educação e do financiamento indireto do ensino superior no Brasil. A revisão da literatura demonstrou a incipiência de estudos acadêmicos. A única pesquisa na área educacional que utiliza a nova normativa do CEBAS (LC nº 187/2021) é a dissertação defendida por Oliveira

Júnior (2022) que analisa a implementação da política CEBAS-Educação no Distrito Federal. Ao analisar o CEBAS-Educação com base em dados normativos, empíricos e institucionais, a dissertação amplia a compreensão sobre o papel das entidades beneficentes no ecossistema de acesso educacional e reforça a necessidade de maior integração entre as políticas de fomento à educação e os instrumentos de regulação tributária. E evidencia que uma política que impacta bilhões é conduzida sem qualquer produção de dados por parte do MEC.

É necessário reconhecer, contudo, que esta investigação possui limitações. O estudo não realizou, devido à inexistência de informações, a análise estatística de dados quantitativos consolidados sobre o perfil socioeconômico dos bolsistas e a taxa de conclusão dos beneficiários da política. Além disso, o recorte empírico, devido ao cronograma de trabalho de um mestrado profissional ficou limitado a organizações representativas de segmentos das IES e dos bolsistas, o que restringe o alcance das conclusões sobre experiências voltadas à permanência.

Como perspectivas para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação do escopo empírico para incluir as IES e os beneficiários das bolsas, além da aplicação de métodos quantitativos para avaliar os impactos acadêmicos, sociais e territoriais do CEBAS-Educação. Estudos comparativos com outras políticas de acesso, como o PROUNI, também podem oferecer insights valiosos sobre a complementariedade ou sobreposição de estratégias públicas voltadas ao ensino superior. Outra linha que se apresenta é a utilização da educação comparada, avaliar com outros países realizam o financiamento de educação superior e como é relação com o setor privado, com ou sem fins lucrativos.

Em síntese, a pesquisa confirmou que o CEBAS-Educação, apesar de seu potencial, carece de maior institucionalização, transparência e efetividade para cumprir plenamente sua função de instrumento de inclusão social. Isso porque, embora reconhecido como política de acesso à educação superior, não avança na inclusão social, a fim de possibilitar a conclusão no ensino e elevar o bolsista a outro patamar em nossa sociedade. O fortalecimento do CEBAS-Educação exige não apenas ajustes administrativos, mas também um reposicionamento político no campo das políticas públicas educacionais brasileiras.

Produto Técnico

Brasília, xx de xxx de 2025.

NOTA TÉCNICA

Ementa: Produto Técnico vinculado à dissertação de mestrado profissional. Desenho institucional da Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social na Área da Educação – CEBAS Educação. Análise quanto ao acesso, permanência e conclusão do ensino pelos estudantes bolsistas na educação superior no Brasil.

1. Introdução

Trata a presente Nota Técnica de produto técnico decorrente de dissertação Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa em Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura, em que se apresenta o desenho institucional da Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação) e sua relação, sob a perspectiva institucional, com o acesso, permanência e inclusão de estudantes bolsistas no ensino superior brasileiro.

O estudo buscou responder à seguinte problemática: em que medida o CEBAS-Educação é uma política educacional que possibilita acesso, permanência e conclusão?

A pesquisa teve como objetivo analisar se os parâmetros estabelecidos pela LC nº 187/2021 tornam o CEBAS-Educação uma ferramenta para o acesso, inclusão, permanência e conclusão no ensino superior no Brasil. Os objetivos específicos incluem: compreender a posição da política CEBAS entre as educações pública e privada, identificando desafios e avanços em sua institucionalização; analisar como o CEBAS-Educação contribui para o acesso e permanência dos bolsistas; e fornecer uma nota técnica ao MEC e às entidades benéficas, com recomendações para melhorar a política.

Os resultados obtidos na pesquisa indicaram que o CEBAS-Educação é reconhecido como uma política de acesso, embora a inexistência de dados sistematizados inviabilize a verificação da contribuição do CEBAS-Educação à expansão da educação superior. Além disso, o CEBAS apresenta gargalos quanto à inclusão, permanência e conclusão.

Ao final desta Nota Técnica, serão apresentadas recomendações direcionadas aos atores (gestores e entidades benéficas) envolvidos na certificação, com o intuito de contribuir para a superação dos desafios identificados na pesquisa.

2. Metodologia

A pesquisa teve enfoque qualitativo, uma vez que busca compreender aspectos da realidade que envolvem o universo de significados, motivos, aspirações e atitudes relacionados ao fenômeno estudado (Minayo, 2002). Foram adotadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, além de terem sido realizadas entrevistas e aplicado um questionário junto aos atores diretamente envolvidos na implementação e avaliação da política CEBAS-Educação.

Quadro 01: Fontes de Dados da Pesquisa sobre CEBAS-Educação

Tipo de Fonte	Descrição
Fontes Primárias	
Documentos Oficiais	Legislação sobre CEBAS (Leis, Decretos, Portarias Normativas do MEC, Manual do Ministério da Educação).
Entrevistas	Entrevistas semiestruturadas com representantes dos bolsistas, por meio de contato com instituições representativas desse grupo.
Questionários	Questionários estruturados aplicados aos sujeitos da pesquisa: atores privados e públicos envolvidos no CEBAS-Educação (MEC, instituições representativas e de ensino superior).
Dados Estatísticos	Informações coletadas diretamente de bases oficiais, como a Receita Federal.
Fontes Secundárias	
Artigos Acadêmicos	Artigos acadêmicos sobre avaliação de políticas públicas, CEBAS, permanência, inclusão social, PROUNI e FIES.
Relatórios e Estudos	Análises do CEBAS elaboradas pelo FONIF, Ponte Educa, CGU, TCU e CMAP.
Dissertações	Dissertações produzidas sobre CEBAS.
Pareceres e Documentos	Pareceres e documentos elaborados pelo MEC para avaliação do pedido de certificação apresentado pelas entidades beneficentes.

3. Análise

O CEBAS é um certificado concedido pelo Governo Federal, por meio do MEC, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Saúde (MS), às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde³².

³² Disponível em: <https://cebas.mec.gov.br/perguntas-frequentes-cebas> Acesso em: 12 jan. 2025.

A LC nº 187/2021 dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes e regula os procedimentos necessários à concessão da imunidade de contribuições sociais prevista no art. 195, § 7º da Constituição Federal (CF). A principal contrapartida das entidades beneficentes na educação para obterem ou manterem o CEBAS é a concessão de bolsas de estudantes por nível de ensino, em torno de 20 a 25% dos alunos pagantes, direcionadas a perfil compatíveis com outras políticas educacionais, como no caso do PROUNI.

A análise empírica revelou que o CEBAS-Educação atua efetivamente como uma política de acesso e inclusão escolar, especialmente pela concessão de bolsas integrais em proporção significativa - uma bolsa integral para cada cinco alunos pagantes e pelo direcionamento das bolsas para estudantes de baixa renda (grupo familiar com renda per capita de até 1,5 salário-mínimo para bolsas integrais, e até 3 salários-mínimos para bolsas parciais). Contudo, ao adentrar no aspecto da inclusão social e permanência estudantil, percebem-se lacunas. Embora o desenho institucional preveja mecanismos como a concessão de benefícios dedutíveis (até 25% do total das bolsas obrigatórias), as evidências indicam que esses mecanismos são pouco utilizados. Não há informações suficientes sobre a oferta efetiva desses benefícios, nem obrigatoriedade de concessão para todos os bolsistas.

Apesar do volume significativo de recursos financeiros envolvidos no CEBAS-Educação e do elevado número de bolsas concedidas, a política ainda não é amplamente reconhecida pela sociedade como instrumento efetivo de acesso ao ensino superior privado. Destaca-se que nem mesmo o Ministério da Educação (MEC) evidencia essa alternativa de acesso à educação superior. Essa situação é agravada pela insuficiente estrutura do MEC dedicada ao fornecimento de dados, análise, acompanhamento e defesa institucional da política. Tal realidade sugere que o CEBAS-Educação não desfruta de uma relevância institucional comparável a outras políticas públicas já consolidadas, como PROUNI e FIES, apesar de seu foco nas instituições filantrópicas, ou seja, trabalhar, apenas e tao-somente, com organizações, exclusivamente, sem fins lucrativos.

A ausência de dados específicos sobre a política pelo MEC dificulta a avaliação dos impactos efetivos do CEBAS-Educação, fazendo com que as avaliações dos órgãos fiscalizadores se concentrem exclusivamente em aspectos financeiros.

A ausência de dados detalhados impede conclusões mais assertivas sobre a prática de apoio à permanência estudantil.

Adicionalmente, desafios significativos apontados pela CGU e CMAP reforçam questões recorrentes relativas à transparência, eficácia e custo-benefício da política. Aspectos

estruturais, territoriais, de gestão de dados, comunicação e transparência, bem como governança e gestão da política, foram identificados como principais pontos críticos.

Desafios estruturais envolvem a necessidade de fortalecimento da equipe técnica do MEC com profissionais especializados em áreas multidisciplinares (educação, direito tributário e terceiro setor, contabilidade) para garantir segurança jurídica e comunicação eficiente com as entidades beneficentes. Territorialmente, há desequilíbrios regionais significativos, com concentração das instituições certificadas nas regiões Sul e Sudeste, indicando a necessidade de políticas específicas para regiões Norte e Nordeste.

Os desafios relacionados à permanência estudantil envolvem não apenas questões econômicas e acadêmicas enfrentadas pelos bolsistas, mas também a ausência de orientações e estímulos objetivos por parte do MEC e das instituições certificadas para efetivar o suporte necessário à conclusão dos estudos.

Os desafios estão esquematizados no quadro abaixo:

Quadro 0214: Desafios e recomendações

Desafios Identificados	Recomendações para superá-los
Desafios Estruturais	
Limitação de recursos humanos e tecnológicos do MEC para acompanhamento, análise e defesa institucional da política.	Recomposição qualitativa da equipe do MEC, incluindo profissionais especializados em educação, direito tributário e contabilidade, atuando de forma consultiva e preventiva para dar segurança jurídica às entidades certificadas.
Inexistência de estrutura multidisciplinar para gestão eficiente do programa.	Estruturação de equipe técnica multidisciplinar com profissionais de áreas como pedagogia, direito tributário, políticas públicas e contabilidade.
Ausência de diretrizes objetivas sobre concessão de benefícios complementares que favorecem a permanência dos bolsistas.	Criação de protocolo objetivo e claro sobre benefícios complementares para permanência, com incentivo direto às entidades certificadas, prevendo dedução legal prevista (até 25%).
Desafios Territoriais	
Concentração de entidades certificadas nas regiões Sul e Sudeste, com pouca representatividade no Norte e Nordeste, aumentando desigualdades regionais.	Realização de jornadas de sensibilização territorial pelo MEC, com divulgação ampla do CEBAS como política de acesso à educação superior, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e áreas rurais.
Ausência de previsão legal específica para enfrentar desigualdades regionais.	Proposição de alteração legislativa futura para incorporar critérios ou incentivos específicos que promovam a expansão territorial do CEBAS-Educação.
Desafios na Gestão de Dados	

Inexistência de dados quantitativos e qualitativos sobre impacto da política, gerando limitações na avaliação da eficácia e no acompanhamento dos bolsistas.	Realização de Censo específico das entidades certificadas para construção de um banco de dados robusto e sistematizado, possibilitando análises detalhadas e contínuas sobre o impacto social do CEBAS-Educação. Articular com o INEP para o CENSO obter informações específicas das entidades beneficentes.
Predominância de relatórios focados apenas na dimensão financeira (custos/benefícios), ignorando impactos sociais e constitucionais.	Desenvolvimento e incorporação de indicadores sociais no processo de avaliação e monitoramento contínuo do CEBAS-Educação.
Desafios de Comunicação e Transparência	
Baixa visibilidade social do CEBAS como alternativa de acesso ao ensino superior privado.	Implementação de estratégias efetivas e contínuas de comunicação pública, com divulgação ampla das regras e benefícios do CEBAS-Educação junto às entidades, potenciais bolsistas e sociedade.
Falta de comunicação assertiva, ativa e contínua entre MEC, entidades e bolsistas.	Criação de uma política interna de comunicação do MEC, estabelecendo canais permanentes de diálogo e divulgação das normativas e orientações, com foco na segurança jurídica e incentivo à inovação pelas entidades certificadas.
Falta de transparência ativa e disponibilização de materiais sobre o programa.	Criação de plataforma digital pública, acessível e atualizada, com materiais informativos, relatórios, normativas claras e dados atualizados sobre a política do CEBAS-Educação.
Desafios relacionados à Permanência Estudantil	
Inexistência de estratégias e protocolos para o acolhimento e suporte ao bolsista após ingresso na instituição.	Desenvolvimento e implementação de protocolo institucional obrigatório de acolhimento e apoio acadêmico, social e psicológico aos estudantes bolsistas, incorporando práticas de letramento social e racial. Criação de instância de bolsistas
Baixo uso dos benefícios complementares para apoio à permanência estudantil, possivelmente devido à falta de diretrizes ou ausência de exigência legal.	Orientação do MEC sobre o uso e dedução de benefícios complementares previstos na LC nº 187/2021, com estímulo às entidades para adoção dessas práticas, bem como criação de outros benefícios.

Fonte: Autor(2025).

4. Recomendações

Diante dos desafios encontrados na pesquisa, elencamos, a seguir, as para o aperfeiçoamento do CEBAS-Educação a fim de que a política torne-se mais transparente, segura e direcionada à efetiva inclusão social:

Quadro 03: Quadro de Recomendações

1. Realização de um censo específico das entidades certificadas para a construção de um banco de dados robusto e sistematizado, possibilitando análises

detalhadas e contínuas sobre o impacto social do CEBAS-Educação;

2. Articulação com o INEP para que o Censo obtenha informações específicas das entidades beneficentes;
3. Geração de relatórios bianuais sobre a qualidade do ensino ofertado pelas entidades beneficentes em cumprimento da LC 187/2021;
4. Recomposição qualitativa da equipe do MEC, incluindo profissionais especializados em educação, direito do terceiro setor e contabilidade, atuando de forma consultiva e preventiva para garantir segurança jurídica às entidades certificadas;
5. Designação de servidores públicos para área a fim de tentar reduzir a alta rotatividade e blindar a análise da interferência de interesses privados;
6. Celebração de parcerias com universidades, órgãos de classes para capacitação periódica da equipe em direito e contabilidade do terceiro setor para melhor compreensão das características das entidades beneficentes;
7. Realização de jornadas de sensibilização territorial pelo MEC, com divulgação ampla do CEBAS como política de acesso à educação superior, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e em áreas rurais;
8. Proposição de alteração legislativa futura para incorporar critérios ou incentivos específicos que promovam a expansão territorial do CEBAS-Educação;
9. Desenvolvimento e incorporação de indicadores sociais no processo de avaliação e monitoramento contínuo do CEBAS-Educação;
10. Implementação de estratégias efetivas e contínuas de comunicação pública, com ampla divulgação das regras e benefícios do CEBAS-Educação junto às entidades, potenciais bolsistas e à sociedade;
11. Criação de uma política interna de comunicação no MEC, estabelecendo canais permanentes de diálogo e divulgação das normativas e orientações, com foco na segurança jurídica e incentivo à inovação pelas entidades certificadas;
12. Criação de uma plataforma digital pública, acessível e atualizada, com materiais informativos, relatórios, normativas claras e dados atualizados sobre a política do CEBAS-Educação;
13. Desenvolvimento e implementação de um protocolo institucional obrigatório de acolhimento e apoio acadêmico, social e psicológico aos estudantes bolsistas, incorporando práticas de letramento social e racial;
14. Criação de uma instância de representação dos bolsistas;

15. Orientação do MEC sobre o uso e dedução de benefícios complementares previstos na LC nº 187/2021, com estímulo às entidades para adoção dessas práticas, bem como criação de outros benefícios.

Fonte: Autora (2025).

Como apontamentos finais, reconhece-se que o CEBAS-Educação é uma política de articulação entre o poder público e organizações privadas sem fins lucrativos, baseada na concessão de bolsas de estudos a estudantes com perfil compatível com a LC 187/2021. O CEBAS é reconhecido como uma política de acesso tanto à educação básica quanto ao ensino superior. Quanto à inclusão social, permanência e conclusão, o desenho institucional não avança nesses pontos, o que foi confirmado por meio de entrevistas e questionários aplicados aos atores da política. Todavia, a pesquisa que subsidia esta Nota reafirma a importância do CEBAS para o acesso de estudantes com renda familiar de até 1,5 salário-mínimo, muitas vezes com família pertencente de grupo familiar inscrito no CadÚnico, ao ensino, sendo, portanto, ferramenta de inclusão escolar e de apoio à ampliação da educação superior (meta expressa no Plano Nacional de Educação). O CEBAS caminha na mesma diretriz do PROUNI, possibilitando acesso, muitas vezes com bolsa integral, sem gerar dívida ao estudante, o que justifica sua manutenção e aperfeiçoamento.

As recomendações apresentadas nesta Nota Técnica não implicam mudanças na legislação do CEBAS - Lei Complementar nº 187/2021, sendo diretrizes voltadas ao poder público e às entidades beneficentes, com o objetivo de qualificar a implementação do CEBAS-Educação. Ao promover ajustes operacionais, aprimoramentos na gestão e no monitoramento da política, busca-se garantir maior efetividade, equidade e transparência no cumprimento de sua finalidade: gerar inclusão social por meio da educação.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CROSO, C.; MARIN, T. Como os filantropistas influenciam as decisões sobre a educação pública no Brasil: os “Pactos” dos estados de São Paulo, Pará e Pernambuco. *Currículo sem Fronteiras*, v. 22, e1875, 2022. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em: 19 jan. 2025.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43–56.

ARROYO, M. G. Políticas educacionais e desigualdades à procura de novos significados. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381–1416, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WGyPfcRb7yFJPmFsj5pSxPx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BERNARDO, A.; ESTEBAN, M.; FERNÁNDEZ, E.; CERVERO, A.; TUERO, E.; SOLANO, P. Comparison of personal, social and academic variables related to university drop-out and persistence. *Frontiers in Psychology*, v. 7, 2016. DOI: 10.3389/fpsyg.2016.01610. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.01610>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BISHOP, M.; GREEN, M. *How Giving can Save the World*. New York: Bloomsbury Press, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o art. 55 inciso II da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d752.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2536.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Decreto nº 11.791, de 21 de novembro de 2023. Regulamenta a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11791.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Lei nº 91, de 21 de agosto de 1935. Dispõe sobre as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Lei nº 3.557, de 04 de julho de 1959. Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos

reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13577.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18436.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato1999-2000/1999/Lei/L9790.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Institui o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Lei nº 12.881, de 12 de agosto de 2013. Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112881.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Lei nº 14.934, de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp187.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827-1.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

_____. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

_____. Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/446.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 58, de 8 de fevereiro de 2024. Institui o “Fies Social”. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2024/resolucao-no-58-de-8-de-fevereiro-de-2024-resolucao-no-58-de-8-de-fevereiro-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 19 jan. 2025.

_____. Ministério da Educação. O que é o CEBAS Educação? Brasília, fev. 2015. Disponível em: https://cebas.mec.gov.br/images/pdf/cartilha_versao_23032018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. Receita Federal. DGT Bases Efetivas 2021 – Série 2019 a 2024 – Quadros. Brasília, 2024. Planilha eletrônica. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.923/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Julgamento em 16 abr. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308380793&ext=.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.545/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 16 nov. 2016. p. 29 do acórdão. Disponível em:

https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_2545_0c553.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.028/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 2 mar. 2017. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_2028_a2dd4.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.480/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 27 mar. 2020. DJe n.º 089, de 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342873868&ext=.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 566.622/RS. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 23 fev. 2017. DJe n.º 038, de 1º mar. 2017, p. 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565291>. Acesso em: 8 abr. 2025.

CAMPOS, I. M. B. M.; FERRAZ, F. de S.; CAETANO, E. F. da S.; FERREIRA, D. R. dos S. A. Prouni: uma análise da estratégia 12.20, da meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, São Paulo, SP, v. 11, n. 16. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-59071103096>. Acesso em: 22 novembro. 2022.

CARNEIRO, S. *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Panorama social da América Latina 2018*. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1624c094-be98-4168-b24e-3a5045c90f51/content>. Acesso em: 19 jan. 2025.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Relatório de avaliação: CEBAS Educação*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/educacao/subsidios/cebas-educacao>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, v. 8, n. 37, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação nº 201801655: certificação das entidades beneficentes de assistência social na área de educação. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_seb/relatorio_de_auditoria_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

CHAVES, V. L. J. Expansão e privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481–500, abr./jun. 2010.

CMAP. Relatório de Avaliação: *CEBAS Educação*. Brasília: Câmara de Monitoramento das Atividades de Parceria, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/educacao/subsidios/cebas-educacao>. Acesso em: 30 abr. 2024.

COSTA, D. D.; FERREIRA, N.-I. B. O Prouni na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 22, n. 1, p. 141–163, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/q7HhxxZ9MYWXYGS7CjYPfs/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

COSTA, F. de S. *O ProUni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude*. 2012. 201 f. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/9684>. Acesso em: 30 mar. 2025.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 829–874, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2025.

COSTA, F. N. Crédito educativo: alto risco de inadimplência, aqui e nos EUA. 2015. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/01/credito-educativo-alto-risco-de-inadimplencia-aqui-e-nos-eua/>. Acesso em: 01 mar. 2025.

COSTA, R. E. C. A. A Parceiros da Educação e o processo de colonização da educação pública. *Revista Vértices*, v. 23, n. 3, p. 773–787, 2021. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15965/13567>. Acesso em: 01 mar. 2025.

COVAC JUNIOR, J. R. *A constitucionalidade do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social: uma análise em face das decisões do Supremo Tribunal Federal*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/1e844727-199f-47fc-98bb-187084235cee>. Acesso em: 01 mar. 2025.

CUSTÓDIO, A. V.; BRAGA, J. T. D. S. O impacto das alterações do FIES na permanência no ensino superior entre 2015 e 2019. *Educação e Pesquisa*, v. 49, p. e256547, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/pNDpTZtMXfLhmxBSfxrjWPb/>. Acesso em: 01 mar. 2025.

DAVIES, N. Mecanismos de financiamento: a privatização dos recursos públicos. In: NEVES, L. M. W. (org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIAS, J. S. Avaliação da educação superior: avanços e riscos. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. especial, p. 67–93, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/1353/1017>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R.N.; Carvalho, M. C. B. *Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p.13-42.

Escola Nacional de Administração Pública. *Efeitos do ProUni sobre a inserção no mercado de trabalho formal: análise a partir de modelos de regressão*. Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7761/1/2023.03.15%20-%20Efeitos%20do%20Prouni%20sobre%20a%20inser%C3%A7%C3%A3o%20no%20mercado%20de%20trabalho%20formal.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.

ESPINOZA, O. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 17, p. 1–13, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275019727008>. Acesso em: 30 nov. 2022.

FELICETTI, V. L.; FOSSATTI, P. Alunos ProUni e não ProUni nos cursos de licenciatura: evasão em foco. *Educar em Revista*, v. 51, p. 265–282, 2014. Disponível em: <https://doi.org/110.1590/s0104-40602014000100016>. Acesso em: 10 mar. 2025.

FÓRUM NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS. A contrapartida do setor filantrópico no Brasil. 2022. Disponível em: <https://materiais.fonif.org.br/pesquisa-mais-filantropia>. Acesso em: 18 set. 2022.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211–259, 2000.

GOELLNER, I. A.; CARVALHO, C. H. A. de. Política de financiamento público para o segmento privado mercantil de ensino superior: desafios para o governo Lula (2023–2026). *Revista Cocar*, n. 27, 2024. Disponível: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9103>. Acesso em: 01 ma. 2025.

GOMES, B. M.; MELO, A. A. de S. Um panorama das políticas educacionais do Brasil e as atuais perspectivas em educação. *Revistaft*, v. 27, n. 123, p. 32, 2023. Disponível em: <https://zenodo.org/records/8082832>. Acesso em: 25 jan. 2025.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 30 nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2022.

_____. Quais os impactos do ProUni sobre as trajetórias laborais dos graduados no ensino superior? Um estudo de caso focado em salários de graduados em Direito, Medicina e Engenharia da Universidade Positivo. 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2481.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

KRAFT, M. E.; SCOT, R. F. *Public Policy: Politics, analysis and alternatives*. 7 ed. California: CQ Press, 2020.

KUNZ, S. A. S.; CASTIONI, R. C. Avaliação da qualidade e políticas educacionais: qual fundamento apresentar com foco na cidadania? In: GLAP, G.; GLAP, L. (org.). *Políticas públicas na educação brasileira: gestão e resultados*. Curitiba: Atena Editora, 2017. p. 52–66. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39736/3/CAPITULO_AvaliacaoQualidadePoliticas.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

LIMA, P. G; MARRAN, A. L. A avaliação de políticas educacionais por meio da abordagem teórico-analítica do ciclo de políticas. *Práxis Educativa*.v. 8, n. 1, p. 41-62. 2013. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/5370>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

LISNIEWSKI, S. A. Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação. In:ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs.). *Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 59-98.

MACHADO, H. B. *Curso de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, A. A. S. Aspectos da coexistência entre educação pública e privada no Brasil de hoje. In: PIMENTEL, Nara M; ROCHA, Maria Zélia B. (Orgs.). *Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 135-169.

MENEZES, F. M. A expansão do ensino superior no Brasil: a opção pelo privado. *Direito à Educação*, 2009.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, 2002, pp. 621-626. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a07.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

MUÑOZ, J. M. E. Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales. *Revista Fuentes*, n. 10, p. 8–31, 2010. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/fuentes/article/view/2585>. Acesso em: 30 jan. 2022.

OLIVEIRA JÚNIOR, R. Implementação da política pública de certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de educação (CEBAS Educação) no Distrito Federal. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

OLIVEIRA, N. T.; SOUZA, M. A. A. C. Filantropia: o direito da imunidade tributária e a obrigação da gratuidade. 2018. Disponível em: https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2007/trabalhos/sociais/inic/INICG00025_01C.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

PAES, J. E. S. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PASIN, J. B. C.; DALLARI JÚNIOR, H. D. A.; TEANI G. V., F. Avanços e controvérsias da nova Lei do CEBAS. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 52, p. 231–257, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2252> Acesso em: 01 abr. 2025.

PAULA, M. F. C. de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 22, n. 2, p. 301–315, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/KYs6H9L5YpppTCZHpHGd8SK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2025.

PINHEIRO, I. B.; D'ANGELO, M. J. Antecedentes e consequentes do processo de obtenção e renovação do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 203–224, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/2774>. Acesso em: 18 set. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 25, p. 727–756, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/v4QvPxCR99Z874zpkLvmSMF/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

PIRES, A.; RIBEIRO, M. O.; PRINHORATO, H. A permanência estudantil em universidades privadas para alunos do Programa Universidade para Todos (ProUni). *Revista Educação e Emancipação*, v. 16, n. 2, p. 275–301, 13 Jul 2023 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/20965>. Acesso em: 10 nov. 2022.

PONTE EDUCA. Relatório CEBAS-Educação. 2024. *Ponte Educa*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1TlyeIKaftwZ7uqecw2K20aJqjAxvxSbw/view>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RIBEIRO, C. L. de A.; FRITSCH, R. Os fluxos escolares na educação profissional técnica de nível médio em uma escola técnica e suas relações com processos de ensino, de aprendizagem e de avaliação. 2021. *Revista Labor*, V.1, N. 26. Disponível em:

https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/65485/1/2021_art_claribeiorfritsch.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

SÁEZ, M. T. El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza editorial, 1997. Disponível em: https://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

SALVATO, M. A.; FERREIRA, P. C. G.; DUARTE, A. J. M. O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 40, p. 753-791, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/LKVPvzm7PdJcbqF7PxY5dsq/?lang=pt>. Acesso em: 29 de Agosto de 2022

SANTANA, A. F. dos S.; AZEVEDO, T. C. Evidenciação contábil das entidades sem fins lucrativos de assistência social em Feira de Santana (BA): abordagem à luz das normas brasileiras de contabilidade. *Revista Ambiente Contábil*, v. 12, n. 1, p. 171–191, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/16315>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SANTOS, R. Maioria minorizada: um dispositivo analítico de racialidade. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SILVA, Alexandre Augusto. Fundo de Financiamento Estudantil-FIES: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional. 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7345>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, E. M. D.; HONORATO, L. G. F. O trabalho do assistente social no Programa de Filantropia CEBAS do Colégio Dom Amando – Santarém-PA. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 11, p. 3148–3164, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/7945>. Acesso em: 01 abr. 2025.

SOUSA, J. V. de. Educação superior: evolução, organização e cenários. In: ROCHA, M. Z. B.; PIMENTEL, N. P. (org.). *Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 349–387.

SOUZA, A. C. de. Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/1329/1/ANDRELIZA%20Souza.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VARGAS, H. M.; HERINGER, R. R. Políticas de permanência e assistência estudantil nas universidades federais brasileiras: uma análise a partir dos websites. In: CARMO, G. T. do (org.). *Sentidos da permanência na educação: o anúncio de uma construção coletiva*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2016. p. 175–198. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2030/203058814003/html/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

VASCONCELOS, P. Imunidades em tempos de crise fiscal. *Revista de Doutrina Jurídica*, Brasília, DF, v. 111, n. 1, p. 115–128, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/538>. Acesso em: 24 jan. 2025.

VIDOVICH, L. A conceptual framework for analysis of education policy and practices. *In*: Australian Association for Research in Education Conference, 2001. Disponível em: <https://www.aare.edu.au/data/publications/2001/vid01267.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

ZANATTA, C. L.; SCHEFFER, M. C. Flexibilização legislativa para a certificação de hospitais sem fins lucrativos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 21, p. e0024, 12 dez. 2022. Disponível em: Flexibilização legislativa para a certificação de hospitais sem fins lucrativos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*. Acesso em: 01 abr. 2025.